

LA R.A.P.

REVUE DE L'APPLICATION DES PEINES

NOVEMBRE 2009

Les peines alternatives en droit comparé

*Par Myriam de Crouy-Chanel,
substitut général près la Cour d'Appel
d'Amiens*

Pour faire face à la surpopulation carcérale - ou l'éviter ! - et proposer aux populations pénales des solutions de réinsertion, quelques-uns des pays de l'Union Européenne et d'autres comme le Canada ont mis en place des systèmes de peines alternatives à l'emprisonnement qu'il est intéressant de pouvoir comparer.

Tous les observateurs - sérieux - des phénomènes de délinquance s'accordent en effet pour constater que les aménagements de peine bien compris sont le meilleur moyen de lutter contre la récidive. Les mesures alternatives à l'aménagement obéissent à la même logique.

Les recommandations européennes ont suscité puis soutenu ces politiques.

L'inflation carcérale

Parler d'inflation carcérale, c'est constater que l'augmentation du nombre des détenus, sur une période d'au moins quelques années est très importante, c'est-à-dire sans commune mesure avec l'augmentation du nombre d'habitants.

Ainsi, en **Europe**, sur 15 pays retenus, on relève **14%** d'augmentation entre 2001 et 2005 (seule l'Allemagne n'a pas connu cette évolution). Cette augmentation du taux d'incarcération a vu le jour vers la fin des années 80.

Selon l'explication avancée par Pierre Landreville, criminologue québécois, le passage d'un Etat social ou providence à un

Etat néo-libéral, avec en corollaire l'influence des politiques conservatrices illustrées par Reagan et Thatcher a mis davantage l'accent sur la responsabilité individuelle aux dépens de la responsabilité collective. Les **causes socio-économiques de la délinquance viennent en second, après celles de la responsabilité du délinquant**. L'accent est mis sur la protection de la société. La réhabilitation et la réinsertion de la personne qui a commis l'infraction ne sont plus les priorités. Cette conception **entraîne une plus grande sévérité**, le délinquant devant avant tout être contrôlé, voire exclu. Cette plus grande sévérité touche de façon toute particulière les trafiquants de drogue, les délinquants sexuels, les récidivistes, les auteurs de violences conjugales (**élaboration de régimes spéciaux**, importance prise par les associations de victimes).

En **France**, l'augmentation du nombre des personnes incarcérées a été particulièrement forte dans les 5 dernières années :

- accroissement de 10.000 détenus entre 2002 et 2007
- passage d'un taux d'incarcération de 86,5 p.100.000 habitants à 100 p.100.000.

Alors que l'augmentation de la population carcérale sur les 20 dernières années en France était essentiellement due à l'accroissement des durées de peine, l'accroissement dans les années plus récentes est également lié à l'augmentation des entrées en détention du fait notamment des comparutions immédiates (qui représentent 34% des entrées en prison) et, pour ce qui est de l'année dernière, de la plus grande sévérité en matière de circulation routière. Le nombre d'entrées de condamnés à de courtes peines (inférieures à 6 mois) a fortement augmenté.

Pour faire face à cette surpopulation carcérale, on observe dès lors une **convergence** des législations des pays vers un droit de

REVUE DE L'APPLICATION DES PEINES

l'application des peines qui comporte :

- une diversification des sanctions
- une judiciarisation de la phase post-pénale.

Cette convergence est encouragée par les instances européennes.

Les recommandations européennes

Depuis plusieurs années, le *Conseil de l'Europe* a adopté un certain nombre de recommandations fortes, invitant les gouvernements nationaux à favoriser la libération conditionnelle et les mesures et sanctions appliquées dans la Communauté. **Consensus très fort** ayant abouti à des recommandations préparées par des années de travail avec les meilleurs spécialistes des différents pays et adoptées à l'unanimité par **46 pays**, mais non contraignantes et souvent ignorées par les gouvernements.

- Recommandation du 24.09.82 sur le **congé pénitentiaire** : ce texte recommande aux gouvernements des Etats membres d'accorder un congé pénitentiaire dès que possible et aussi fréquemment que possible. Il recommande que le congé pénitentiaire puisse être accordé à **tout public** et notamment aux sans-logis, aux personnes dont le milieu familial n'est pas favorable, aux étrangers, aux condamnés faisant l'objet d'une mesure de sûreté. Il est également recommandé d'ouvrir des possibilités de recours contre une décision de refus.
- Recommandation du 19.10.92 relatives aux règles européennes sur les **sanctions et mesures appliquées dans la communauté** : « L'exécution des sanctions au sein de la communauté plutôt que par un processus de mise à l'écart peut offrir à long terme une meilleure protection de la société »
- Recommandation du 30.09.99 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation

carcérale : « **La privation de liberté devrait être considérée comme une sanction ou mesure de dernier recours** ». « **L'extension du parc pénitentiaire devrait être plutôt une mesure exceptionnelle** ». Là, l'idée est également de décriminaliser certains délits, d'instaurer un *numerus clausus*, de développer des alternatives aux poursuites, des peines alternatives et des aménagements de peine, de développer **la recherche et l'évaluation** en matière de criminologie.

- Recommandation du 29.09.2000 concernant l'amélioration de la mise en œuvre des règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté : ce texte insiste sur la nécessité de faire oeuvre de **pédagogie en direction du public** pour expliquer l'intérêt des sanctions alternatives, ce qui passe par une « politique de relations publiques explicite à destination des médias ». Il recommande aussi de mettre en place des programmes et des interventions efficaces favorisant la réinsertion et de développer la recherche et l'évaluation dans ce domaine.
- Recommandation du 24.09.03 concernant la **libération conditionnelle** : « L'une des mesures les plus efficaces et les plus constructives pour prévenir la récidive et pour favoriser la réinsertion sociale des détenus ».

Dans le cadre de l'Union Européenne, le *Parlement européen*, dans sa résolution du 17.12.1998, a pris clairement position en faveur de « l'extension, dans les différents systèmes, des mesures alternatives à la prison et des peines de substitution comme moyens souples d'assurer l'exécution des peines ».

* *
*

Plutôt que de décrire pays par pays les systèmes de sanction, il est apparu plus intéressant de ne retenir que quelques

REVUE DE L'APPLICATION DES PEINES

exemples qui diffèrent de ce que l'on connaît en France sur certaines mesures appliquées à l'étranger, autant de bonnes pratiques dont on pourrait s'inspirer ou de choix différents qui invitent à la réflexion.

Ce qui se fait dans d'autres pays

Les exemples seront classés en trois thèmes : les expériences étrangères en matières d'alternatives à l'incarcération, celles relatives à la réduction des durées de détention, et enfin, les mesures destinées à humaniser les peines d'emprisonnement et de réduire son effet désocialisant.

I- Des sanctions alternatives à l'emprisonnement

A. la primauté de la peine pécuniaire

Certains pays ont fait résolument le choix de faire de la sanction pécuniaire la peine centrale et première.

Ainsi la **Finlande** qui a introduit la peine de **jours-amende dès 1921**. Le principe de cette peine est qu'elle touche aussi bien les riches que les pauvres, puisque le montant de l'amende est proportionnel aux revenus. Le quantum de jours à purger en cas de non-paiement est, quant à lui, proportionnel à la gravité du délit.

En France, cette peine existe également mais les tribunaux l'utilisent peu et ne procèdent pas à un examen rigoureux des revenus du condamné pour le calcul du montant. En Finlande, la fixation du montant semble plus scientifique : on fixe le montant du jour-amende à une somme équivalant à la moitié du revenu quotidien après impôt.

Pour se rendre compte de l'importance du poids des peines pécuniaires dans le système répressif finlandais, il faut savoir que **80% des infractions** sont sanctionnées par une peine d'amende (**60%** si l'on exclut les alternatives aux poursuites, c'est-à-dire si l'on s'en tient aux peines prononcées par les tribunaux

répressifs).

L'**Allemagne** a également fait clairement le choix de la peine pécuniaire. **L'article 47 du code pénal** indique qu'en principe, toutes les peines inférieures à 6 mois sont remplacées par des peines de jour-amende. L'amende représente ainsi **80% des sanctions** (chiffre de 2003). Une difficulté est alors apparue : il semblerait que devant l'interdiction de prononcer des peines d'emprisonnement de moins de six mois, les magistrats aient eu tendance à prononcer davantage de peines supérieures à six mois.

La **Suisse** paraît prendre le même chemin avec la **réforme** du Code pénal intervenue en 2002 qui est **entrée en vigueur** le 1^{er} janvier **2007** : Désormais, toutes les peines d'une durée allant de 1 à 180 jours (système des « unités des sanction ») sont remplacées, sauf exception, par une **peine pécuniaire en jours-amende ou en une peine de TIG** (travail d'intérêt général). Il semble que la **Cour de cassation** veille scrupuleusement au respect de cette volonté du législateur de limiter les courtes peines d'emprisonnement : ainsi, dans une affaire où le délinquant était multirécidiviste et indigent, la Cour de cassation a estimé qu'il y avait malgré tout lieu de le faire bénéficier des jours-amende (Cour de Cassation 18 septembre 2007) !

Il conviendra de suivre l'évolution des sanctions en Suisse suite à cette réforme. Le chemin qu'a choisi d'emprunter la Suisse est cependant difficile. En effet, bon nombre de voix s'élèvent aujourd'hui pour **réclamer la réforme du tout nouveau système de sanctions**, alors même qu'il n'y a pas eu d'évaluation de sa mise en œuvre et de son impact en termes de réduction des peines d'incarcération et de récidive. Certains critiquent **l'étendue du sursis, l'abandon des courtes peines d'emprisonnement, l'absence de montant minimal du jour-amende**.

Certains criminologues au contraire (André Kuhn notamment), plaident pour aller encore plus loin dans la recherche de la peine juste et équitable. L'idée serait de **séparer les pouvoirs de décision** : l'autorité pénale ne

REVUE DE L'APPLICATION DES PEINES

fixerait que le nombre de jours-amende en fonction de la gravité du délit et de la culpabilité. Une autorité administrative aurait en charge de fixer le montant du jour-amende. Seule la sanction pénale, à savoir le nombre de jours-amende, serait rendue publique.

On pourrait même aller jusqu'à une **subdivision de tout le système de sanction** : un juge du siège se prononcerait sur la durée de la peine, en unités pénales. Le juge de l'application des peines définirait alors quel type de peine s'appliquerait en fonction de la situation et de la personnalité du condamné. La **palette** à sa disposition serait large : jours-amende, jours de détention, jours de TIG, jours d'assignation à résidence. Un cumul entre les différents types de peine serait même envisageable.

B. des suivis en milieu ouvert renforcés

Pour que les magistrats choisissent davantage des peines en milieu ouvert (probation, travail d'intérêt général) ou aménagent plus volontiers les peines d'emprisonnement, il est essentiel que les suivis des condamnés soient exigeants et comportent un véritable contenu. Ainsi, les peines alternatives deviennent crédibles. Des pays ont fait le choix d'investir dans les suivis pénitentiaires en milieu ouvert en y consacrant des moyens financiers et humains importants et en développant une recherche et une évaluation en ce domaine.

En **Suède**, la « **prise en charge intensive dans la communauté** » est accordée largement en substitution aux courtes peines d'emprisonnement. Les **entrées en détention** sont ainsi passées de 12000 à 9000. Le contenu de cette mesure est adapté à chaque cas et peut comporter :

- une surveillance électronique
- un emploi du temps à respecter
- un programme à suivre en fonction de la problématique (remise à niveau, formation, soins en matière d'alcoolisme ou de toxicomanie, programme contre la violence...)
- un contact fréquent avec l'agent de probation

Aux **Pays-Bas**, les détenus subissent la dernière partie de leur peine d'emprisonnement

à l'extérieur de la prison (le dernier 1/6 de leur peine), dans ce qu'on appelle un « **programme pénitentiaire** ». Il s'agit d'un ensemble d'activités (26h minimum par semaine) auxquelles le condamné doit participer en vue de sa libération définitive (aide à la réinsertion, programme spécifique à la problématique délinquante que présente le condamné, formation...). Cette mesure peut être couplée avec une surveillance électronique, au moins pour les premières semaines.

Au **Canada** : La **DESMO** (Direction de l'évaluation et des services en milieu ouvert) est l'équivalent du SPIP. Elle est manifestement dotée de davantage de moyens qu'en France et dispose d'un agent de probation pour 45 condamnés alors qu'en France, l'administration pénitentiaire préconise 70 condamnés par agent et qu'en réalité, on est toujours au-delà de 100 (200 par agent de probation pour le SPIP de la Somme).

Les dossiers tenus à la DESMO sont extrêmement complets avec des **évaluations approfondies**, des rapports fréquents et une **fréquence de rendez-vous dense** (plusieurs fois par mois) et des **visites à domicile**. L'agent de probation est chargé de définir au mieux le profil du condamné et en conséquence de proposer un « **plan d'intervention correctionnel** » permettant de favoriser au mieux sa réinsertion sociale et la protection de la société. Des groupes de parole, des thérapies de tout genre sont proposées par différentes associations-ressources. Il entre dans la mission de l'agent de probation de travailler la « **conscientisation du contrevenant** » et de l'engager dans des « **activités de croissance personnelle** ».

La recherche criminologique canadienne a fortement influencé les pratiques. C'est au Canada, dans les années 1980, qu'émerge le courant « **What Works** » (ce qui marche), qui permet de définir des interventions efficaces sur des trajectoires délinquantes.

Quatre facteurs de réussite doivent ainsi être vérifiés pour qu'un programme soit appliqué efficacement :

REVUE DE L'APPLICATION DES PEINES

- le principe du risque : on évalue le risque de récidive pour déterminer l'intensité du contrôle qu'il sera nécessaire de mettre en place
- le principe du besoin : on cherche les causes de la criminalité du condamné (drogue, chômage, violence) pour agir sur elles par des programmes spécifiques
- la réceptivité du délinquant : il s'agit d'adapter le mode d'intervention des services de probation aux capacités du délinquant.
- l'intégrité du programme : c'est le principe selon lequel le programme défini au début devra être rigoureusement appliqué.

Il est à noter qu'au Canada, la probation est une sanction indépendante, imposée sans que soit prononcée une peine d'emprisonnement « à la clef ». Si la probation n'est pas respectée, il y a une nouvelle poursuite pour « bris de probation » et ce n'est pas nécessairement l'emprisonnement qui sera prononcé.

Le **Conseil de l'Europe** recommande ce système de probation.

C'est peut-être au sujet de l'approche du suivi en milieu ouvert que l'on trouve le plus grand nombre de différences entre les pays. Clairement, il y a **deux cultures** : l'approche comportementaliste (pays anglo-saxon) et l'approche sociale (pays latins). D'un côté, on envisage la probation comme un moyen d'influencer le comportement de l'individu, de l'aider dans la conscientisation de ses actes et dans le travail qu'il doit accomplir sur lui-même. De l'autre, on voit surtout la délinquance comme le résultat d'une situation sociale précaire qu'il convient d'améliorer par l'aide à la réinsertion en termes de logement, d'emploi, de soins.

En France, l'approche comportementaliste commence à influencer notre droit. Les nouvelles directives données aux SPIP auraient tendance à aller dans ce sens (programmes de prévention de la récidive, groupes de parole).

L'approche comportementaliste suppose tout un volant d'évaluation. Ainsi, le **système OASys** en **Angleterre** et au **Pays de Galles** comporte

toute une grille d'analyse de la délinquance du condamné, des programmes à mettre en œuvre, des résultats obtenus. Toutes les données sont centralisées et décortiquées par des chercheurs. L'équipe qui a développé ce système travaille pour exporter ce dispositif à l'étranger (Pays-Bas, Norvège, Turquie) et milite pour l'adhésion de l'ensemble des pays européens en indiquant que cela ouvrirait des perspectives d'analyse comparative inédite.

II. La réduction de la durée de détention : les modèles de libération conditionnelle

La libération conditionnelle est très fortement préconisée par le Conseil de l'Europe comme devant être la mesure première en matière de prévention de la récidive.

Des **études sur des cohortes de sortants de prison** ont démontré que cette mesure constituait un outil important de prévention de la récidive. Les détenus en bénéficiant récidivent moins que des détenus sortis en fin de peine et présentant les mêmes caractéristiques (âge, passé judiciaire, peine prononcée, niveau d'étude...).

Pourtant, cette mesure n'a cessé de **décliner** en France depuis 30 ans. Actuellement, moins de **5%** des détenus condamnés sortent en libération conditionnelle.

Pour redonner un élan à cette mesure, la France pourrait réfléchir à la rendre plus automatique et, de ce point de vue, les systèmes étrangers sont intéressants à étudier.

Il existe **trois modèles** :

1. le modèle discrétionnaire
2. le modèle de libération d'office
3. le modèle mixte

Le modèle discrétionnaire

Il est adopté par la plupart des pays européens dont la France. L'individualisation de la décision joue à trois niveaux : décision d'octroi de la LC, choix de la date de LC, choix des conditions que l'on va imposer. Les

REVUE DE L'APPLICATION DES PEINES

inconvenients ne sont pas négligeables : en l'absence de critères explicites pour l'octroi de la LC, le **risque d'arbitraire** et de disparités dans les décisions est réel ; au demeurant, on note une **baisse des mesures de LC** constatée dans les pays qui appliquent ce modèle. Les raisons principales de cette baisse sont connues, pression de l'opinion publique et/ ou des médias qui assimilent la LC à un laxisme judiciaire, contexte socio-économique (les conditions d'octroi de la LC sont souvent inaccessibles à la population carcérale).

Le modèle de libération d'office

Il est en vigueur en **Suède** et en **Finlande** : la libération conditionnelle est considérée comme le mode normal de sortie de prison, permettant un retour encadré en milieu ouvert. Elle intervient automatiquement lorsque le détenu a purgé le 1/3, la 1/2 ou les 2/3 de sa peine selon les pays. Le choix discrétionnaire ne s'applique que sur les conditions imposées au libéré. Ce modèle se veut avant tout égalitaire mais ses inconvenients sont flagrants : **risque de démobilitation du détenu, risque d'augmentation des durées de peine prononcées par les juridictions, risque accru de récidive durant la période de libération conditionnelle.**

Les modèles mixtes

- En **Angleterre**, au **Pays de Galles** et au **Canada**, la combinaison entre des libérations conditionnelles automatiques et d'autres discrétionnaires peut prendre différentes formes :

* LC d'office pour les **courtes peines** et système discrétionnaire maintenu pour les **longues peines**. Cela répond à un certain pragmatisme : en effet, examiner de façon individuelle les demandes de LC pour toutes les courtes peines représente une dépense en énergie et en temps trop importante pour un enjeu limité (la LC n'entraîne qu'une modification mineure dans la date de la libération) et il existe un grand risque

d'arbitraire.

* On peut aussi envisager dans ce modèle, que tout condamné, quelle que soit sa peine, bénéficie automatiquement d'une LC lorsqu'il a purgé par exemple les 2/3 de sa peine, mais que le **parquet ait la possibilité de s'opposer** au cas par cas, ce qui entraînerait la saisine d'un tribunal

- Au **Canada**, la LC est automatique aux **2/3 de la peine** (on parle de « réductions de peine » même s'il y a bien une surveillance imposée à la libération) mais reste discrétionnaire à partir du **1/3 de la peine** (compétence de la commission des LC). Le taux d'octroi de la LC, même discrétionnaire, est beaucoup plus important qu'en France (autour de **40%** des détenus en bénéficiaient en 2003). Ceci, sans doute, car la situation du détenu est **automatiquement examinée** au 1/3 de sa peine pour une éventuelle LC, alors qu'en France, seuls les dossiers des détenus qui en font la demande, sont examinés, malgré les dispositions de l'article **D.523** du code de procédure pénale.

III. Les mesures destinées à humaniser les peines d'emprisonnement et à réduire son effet désocialisant

En **Italie** : la semi-détention

La mesure est l'inverse de celle de la semi-liberté à la française : le condamné doit passer 10 heures par jour dans l'établissement de détention, mais peut dormir chez lui. La mesure est possible pour les peines ou reliquats inférieurs à une année.

En **Finlande** : les établissements ouverts

Un quart de la population carcérale purge sa peine dans des « prisons sans murs ». Les détenus perçoivent un salaire normal s'ils exercent un emploi. Cette situation s'apparente à notre mesure de placement extérieur mais avec un développement beaucoup plus

REVUE DE L'APPLICATION DES PEINES

important.

Aux Pays-Bas : le schéma des permissions de sortir

Le directeur de l'établissement pénitentiaire établit le rythme des permissions de sortir dont le détenu peut bénéficier. Dans certains établissements, le régime est davantage la **permission mensuelle** et dans d'autres celui de la **permission hebdomadaire** (chaque WE). Nous sommes loin de notre situation où les permissions de sortir sont accordées au cas par cas en fonction de la demande et de façon finalement assez marginale. Une **étude** actuellement menée sur le ressort de la Cour d'Appel d'Amiens par le parquet général et en lien avec Monsieur Pierre-Victor Tournier, directeur de recherche au CNRS, montre que **80%** des détenus dans les prisons picardes n'ont bénéficié d'aucune permission de sortir au cours de leur détention (chiffres de 2005 et 2006).

Pour conclure

Ce ne sont pas les outils qui manquent. Il existe de nombreuses mesures offrant une alternative à la peine de prison ferme. En réalité, le développement des alternatives semble être avant tout une **question de consensus et de volonté politique forte**.

L'exemple de la **Finlande** est à ce titre instructif. Une politique résolument **réductionniste** a été menée et a porté ses fruits : en 1970, la Finlande a pris conscience qu'elle détenait un taux d'incarcération « honteux » : 120 détenus pour 100 000 habitants, le plus fort taux d'Europe occidentale. A partir de cette prise de conscience, il a été décidé d'œuvrer de différentes manières pour réduire ce taux d'incarcération : limitation stricte de la **détention provisoire**, développement important des **peines alternatives**, peines d'emprisonnement désormais **comptées en jours et non plus en mois et en années**,

système de **libération conditionnelle d'office**, caractère exceptionnel de l'**incarcération des mineurs**.

Cette politique réductionniste a été rendue possible par le **contexte finlandais** : place importante des **experts** en criminologie qui entretenaient des liens étroits avec les responsables politiques, **enseignement de la science criminelle** aux futurs juges, structure du marché des **médias** (les journaux se vendent à l'abonnement et ont moins besoin d'attirer les clients par des gros titres sur des faits divers. De ce fait, les choix politiques sont moins liés à l'opinion publique du moment et notamment à une réaction sécuritaire suite à un crime sordide).

Sources :

- rapport de la CNCDH sur les alternatives à la détention (2007)
- La fabrique du droit des sanctions pénales au Conseil de l'Europe Pierrette PONCELA, Robert ROTH, Perspectives sur la Justice, Mission de recherche Droit et Justice
- revue Dedans-Dehors n°60 « les alternatives sortent de l'ombre » OIP
- « Sanctions pénales : est-ce bien la peine ? » – André Kuhn éd. La Question
- La libération conditionnelle en Europe
 - conférence Montréal mars 2003 – Pierre-V. Tournier
 - Alternatives à la détention en Europe - Questions Pénales - sept 2002 - CESDIP
- Stage à la Cour d'appel de Québec - juin 2004
- documents de la CEP (conférence européenne de la probation) notamment sur le système OASys d'évaluation des délinquants en Angleterre et au Pays de Galles