

ASPECTS DU SYSTEME PENAL DANS LES PAYS

EN DEVELOPPEMENT :

LES ALTERNATIVES A L'EMPRISONNEMENT ET

LE JUGE DE L'APPLICATION DES PEINES

ELEMENTS DE SYNTHESE

Par

P. COUV RAT

Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Sociales de Poitiers

Directeur de l'Ecole Doctorale

Le questionnaire établi et envoyé par Juriscope porte essentiellement sur deux points :

- 1) les alternatives aux peines privatives de liberté,
- 2) le juge de l'application des peines.

Sur le premier point, l'objet de l'enquête est de recenser les diverses sanctions pénales autres que la peine de mort et l'emprisonnement (au sens large), et de dresser la liste des études et colloques portant sur le droit des peines, si possible d'entrevoir les réformes envisageables. Sur le second point, l'analyse porte sur ce que l'on pourrait appeler la quatrième phase du procès pénal (après la poursuite, l'instruction et le jugement), c'est-à-dire sur celle de l'exécution des peines prononcées, en recherchant dans les divers pays choisis l'autorité chargée de cette exécution ou plus exactement de la détermination des modalités de l'exécution ; d'où l'expression " d'application des peines ".

Les réponses au questionnaire ont été abondantes et fournies puisqu'elles proviennent de 18 pays différents, tant d'Afrique que d'Amérique du Sud, du Moyen ou de l'Extrême Orient (Madagascar, Nigeria, Niger, Togo, Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Tchad, Cameroun, Bénin, Afrique du Sud, Argentine, Colombie, Mexique, Chili, Liban, Syrie, Chine et Vietnam). Ces réponses constituent la plus grande compilation de documents sur cette question, même au regard des travaux accomplis dans les pays occidentaux où le droit comparé des peines est presque inexistant.

A première lecture, les résultats peuvent apparaître décevants. Beaucoup de législations sont archaïques, les travaux de recherche sont fort rares et peu de réformes sont engagées. L'essentiel paraît être pour chaque pays de disposer d'assez de crédits et de

personnels pour exécuter les sentences, surtout de tenir tant bien que mal en prison les condamnés. Et non seulement le droit positif est statique mais il comprend beaucoup de zones d'ombre et de décalages entre la théorie et la pratique. Il faut donc faire la part des choses car la législation subsistante n'est pas nécessairement appliquée.

Les peines alternatives à l'emprisonnement ne rencontrent pas dans ces pays le succès qu'elles ont obtenu dans les pays occidentaux, qu'il s'agisse des modèles anglo-saxon ou romano-germanique. On sait que le système français par exemple se caractérise par deux nouveautés : la multiplication depuis 1970 des peines de substitution à l'emprisonnement, appelées alternatives depuis le nouveau code pénal de 1994, et la création d'un magistrat spécialisé depuis 1958 (le juge de l'application des peines). Les pays concernés n'ont pas été conquis par ces nouveautés, qu'ils soient francophones ou non.

Mais une analyse plus pointue des 18 ensembles de réponses apporte une mine de renseignements et de précisions utiles tant sur l'une que sur l'autre des questions principales. Les données recueillies ont donc un grand intérêt.

A. LES PEINES ALTERNATIVES A LA PRIVATION DE LIBERTE

Depuis le début du XIXe siècle avec la disparition des peines corporelles, l'emprisonnement et l'amende sont devenues les peines clefs, incontournables au point que tous les codes pénaux ne connaissent guère que ces références dans leurs incriminations...

En ce qui concerne la peine privative de liberté et compte tenu de la croissance de la criminalité, l'engorgement des prisons devient inévitable. Certes la situation des prisons dans les 18 pays concernés n'est guère plus mauvaise que dans les pays développés, car la criminalité y est moindre et la politique criminelle différente. Elle conduit tout de même, comme dans les pays occidentaux, à chercher ailleurs d'autres solutions.

Ces solutions sont de deux types : la première consiste à diminuer le nombre d'entrées dans les prisons en développant d'autres types de peines pouvant être prononcées. La seconde consiste à accélérer les sorties de prison en multipliant les occasions prématurées de sortie, c'est-à-dire en faisant glisser les condamnés du milieu fermé en milieu ouvert (semi-liberté, placement à l'extérieur, dispense de peine, libération conditionnelle etc.).

1. LES AUTRES PEINES

La doctrine a longuement élaboré une distinction entre les peines et les mesures de sûreté (la peine étant tournée vers le passé et la mesure de sûreté vers l'avenir). Cette distinction tend à s'estomper. Elle a disparu dans le nouveau code pénal français qui ne connaît que des peines au sens large. Elle existe toujours dans certains codes (par exemple la Côte d'Ivoire, le Cameroun ou le Liban) mais sans qu'elle ait de conséquences notables si ce

n'est que, si elles sont prononcées en même temps, la mesure de sûreté n'est exécutée qu'après la peine privative de liberté.

Les conditions d'exécution des peines d'emprisonnement sont plus ou moins rigoureuses selon les pays, mais dans presque tous les pays visés l'obligation au travail reste un des attributs de la peine (en France depuis la loi de 1987 le travail est " proposé " dans la mesure du possible) même si certains Etats comme le Liban laissent en théorie au condamné le choix du type de travail.

Pourtant d'autres peines apparaissent dans les Codes pénaux mais c'est bien souvent sous la forme de peines accessoires ou complémentaires.

Les peines accessoires, automatiquement liées à la peine principale, ont disparu en France avec le Nouveau code pénal. Dans les pays examinés elle tendent à diminuer même si elles apparaissent toujours dans certains codes (Tchad, Cameroun, Burkina Faso, Bénin, Liban, Syrie, Niger, Togo, Madagascar). Elles ne sont en rien alternatives puisqu'elles viennent s'ajouter.

Les peines complémentaires viennent aussi s'ajouter aux peines principales mais cette fois de façon facultative pour le juge. Ce sont, il est vrai, autant de peines autres que celles privatives de liberté qui figurent dans tous les codes examinés, et elles tendent à se multiplier. Mais elles ne sont pas à proprement parler alternatives à l'emprisonnement. Elles sont un plus si le juge l'estime opportun. On constate en tous cas leur augmentation : peines classiques telle la confiscation, l'interdiction des droits civiques, l'interdiction de séjour, l'interdiction d'exercer une profession - peines plus originales comme l'interdiction de se rendre dans les débits de boissons (Liban) ou la surveillance administrative (Vietnam). Ce sont souvent des peines qui succèdent à la peine privative de liberté.

Mais la question principale est de savoir si le tribunal compétent a la possibilité de remplacer une peine privative de liberté prévue par la loi d'incrimination par une autre peine. Le Code pénal français, dans sa partie générale, autorise ce type d'opération en remplaçant une peine d'emprisonnement par des jours-amende, un travail d'intérêt général d'une certaine durée, une suspension du permis de conduire ,ou même en retenant une peine complémentaire en tant que peine principale.

Cette technique de substitution n'existe pas à l'état pur dans les divers Etats concernés, mais on constate dans certains pays que si la peine encourue n'est pas très élevée le juge a la possibilité de recourir à d'autres peines ou tout au moins de décider d'une exécution différente de l'exécution normale. Il en est ainsi par exemple de la surveillance administrative au Vietnam, du travail en faveur de la communauté au Mexique, de l'exemption préparatoire en Colombie, de la supervision correctionnelle en milieu communautaire en Afrique du Sud, de la probation à l'anglaise au Nigeria (c'est-à-dire sursis à la condamnation et non à l'exécution) ou de la " mise sous surveillance de la police " dans ce même pays. C'est sans doute le Chili qui présente à cet égard le plus d'intérêt : Une loi du 14 mai 1983 établit des mesures alternatives aux peines privatives ou restrictives de liberté, comme par exemple le renvoi conditionnel de la peine avec obligation corrélative de respecter certaines conditions ou la réclusion seulement nocturne ou encore la liberté surveillée. Le Code pénal chilien de 1994 a repris ces originalités créées par cette loi.

2. LES MODALITES D'APPLICATION PARTIELLE EN MILIEU OUVERT DES PEINES PRIVATIVES DE LIBERTE

C'est sans doute sur ce point que l'évolution est la plus nette. La peine exécutée n'est pas toujours la peine prononcée. Pour des motifs de bonne conduite et de réinsertion sociale, une part de la peine privative de liberté n'est pas exécutée ou est exécutée autrement.

Pratiquement tous les pays connaissent ainsi et depuis longtemps la libération conditionnelle (en France inventée en 1885) qui peut être accordée après l'exécution d'une majeure partie de la peine. Elle est en général donnée par décision ministérielle (par exemple Burkina Faso - Bénin - Niger - Togo - Côte d'Ivoire) mais peut l'être par l'Administration pénitentiaire (Liban - Afrique du Sud - Nigeria - Argentine - Chili) et plus rarement par un juge (parfois le juge qui a prononcé la peine : Syrie). La technique française qui consiste à confier au juge de l'application des peines les libérations conditionnelles des condamnés à cinq ans ou moins d'emprisonnement n'est nulle part utilisée, seulement envisagée dans les textes à Madagascar.

Mais bien des pays connaissent des modalités d'exécution souples et d'autres les envisagent. Le Nigeria confie ces missions à des "*probation officers*" nommés par les juges. La Côte d'Ivoire confie au juge de l'application des peines (Madagascar et Burkina Faso également tout au moins selon les textes) les permissions de sortir, les placements à l'extérieur, les semi-libertés et toutes autres mesures de faveur sauf la libération conditionnelle. Au Nigeria les directeurs d'établissements pénitentiaires peuvent donner des réductions de peine. Dans d'autres Etats c'est un organe exécutif qui détermine ces modalités favorables d'exécution (Mexique, Chili, Argentine, Vietnam). Bref le mouvement en faveur de sorties anticipées accompagnées d'obligations et de surveillance est nettement entamé même si les organes chargés de ces modalités d'application ne sont pas les mêmes.

B. LES AUTORITES COMPETENTES EN MATIERE D'EXECUTION DES PEINES

Dans les pays occidentaux il est bien difficile de déterminer la ou les autorités compétentes. Le moins que l'on puisse dire est qu'il règne une grande confusion. Dans les pays en voie de développement, la situation n'est guère plus claire même si globalement les organes administratifs semblent l'emporter.

On peut arbitrairement opposer deux systèmes : un système administratif et un système judiciaire ou plutôt juridictionnel. La France a opté pour le second. Elle n'est guère suivie dans les pays concernés par l'enquête.

Il convient de signaler d'abord que dans la plupart des pays visés c'est le Ministère public qui a la charge de l'exécution des peines prononcées par les tribunaux. C'est une suite logique de l'exercice de l'action publique. Cela est rappelé dans de nombreux codes de procédure pénale. Mais cette seule affirmation ne suffit pas à rendre juridictionnelle les modalités d'exécution des peines.

Il faut également indiquer que l'Administration pénitentiaire (dont la vocation est en général plus large que la seule administration des prisons) participe naturellement à l'exécution des sentences pénales et plus particulièrement à l'exécution des peines privatives de liberté. C'est même l'organe responsable en priorité de la sécurité dans les prisons.

Mais au delà de ces remarques, convient-il de confier les modalités d'application (et de modification éventuelle) des peines à des juges ou à des administrateurs ? Les deux approches sont concevables.

1. LE JUGE DE L'APPLICATION DES PEINES

En France, depuis le Code de procédure pénale de 1958-1959, c'est un juge spécialisé nommé auprès de chaque tribunal de grande instance qui a la mission de déterminer les principales modalités du traitement pénitentiaire, tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé (sursis avec mise à l'épreuve, travail d'intérêt général, libération conditionnelle, placement à l'extérieur, semi-liberté, suspension de peine, permission de sortir....). Et le Ministère public - mais lui seul - a la possibilité de faire appel devant le tribunal correctionnel de la plupart de ces décisions, tout au moins en milieu fermé. Il est d'ailleurs envisagé - sans réussite pour l'instant - de créer une véritable juridiction des peines qui pourrait être collégiale et présidée par ce juge.

Ce système, qui présente encore bien des lacunes, n'a pas encore rencontré beaucoup de succès dans les pays en voie de développement. Toutefois au Burkina Faso, il existe selon le Code de procédure pénale, une commission d'application des peines présidée par un juge de l'application des peines. L'application de cette mesure n'est sans doute pas encore pleinement effective, car l'article 4 d'un décret de 1 décembre 1988 évoque " le juge de l'application de peines et à défaut l'administration centrale des services pénitentiaires ". De même à Madagascar, l'article 556 du Code de procédure pénale prévoit que le Ministère de la Justice peut nommer dans certains tribunaux un magistrat chargé de " surveiller " l'exécution des peines, mais il ne semble pas là non plus que ces règles soient pleinement appliquées. C'est sûrement en Côte d'Ivoire que l'organisation est la plus élaborée : L'article 679 du Code de procédure pénale prévoit des juges de l'application des peines nommés pour 2 ans dans chaque tribunal de 1ère instance et d'autres magistrats exerçant ces fonctions dans les sections détachées des tribunaux. Ces magistrats dont la compétence s'étend aussi bien au milieu ouvert qu'au milieu fermé ont les mêmes pouvoirs que le juge d'application des peines français mais, s'ils ne peuvent, eux, décider de la libération conditionnelle, ils ont en revanche la possibilité de déterminer les conditions même de la détention (article 679 du Code) et les admissions dans les diverses phases du régime progressif, autant d'attributions inconnues du droit français. Il convient de noter aussi qu'en Colombie il existe " un juge de l'exécution des peines et des mesures de sûreté " qui est bien un membre de l'ordre judiciaire, les décisions pouvant faire l'objet de voies de recours. (Articles 75, 76 et 500 du Code de procédure pénale). Tous les autres pays en revanche ignorent le juge chargé de l'application des peines.

2. LES ORGANES ADMINISTRATIFS

Ce sont, donc dans la plupart des pays consultés, des organes administratifs qui sont compétents à cet égard. Encore convient-il de distinguer selon que ces organes dépendent du Ministère de l'Intérieur, du Ministère de la Justice ou du Ministère des affaires sociales. Dans certains pays, c'est l'administration pénitentiaire dépendant du Ministère de l'Intérieur (Liban, Syrie) ou dépendant depuis peu du Ministère de la Justice (Tchad depuis 1977, Niger depuis 1991, Togo depuis 1992) qui détermine seule les conditions d'exécution des peines privatives de liberté, et ce sont souvent les régisseurs des établissements pénitentiaires qui ont la haute main (Bénin et Cameroun par exemple). Mais ce sont souvent des organismes spécialisés qui se voient confier ces missions : Au Chili un organe administratif dépendant du Ministère de la Justice, en Argentine une autorité administrative équivalente, au Mexique un Conseil supérieur de défense et de prévention sociale qui est un organe exécutif fédéral et qui a également un rôle préventif, au Vietnam des organisations sociales d'Etat, en Afrique du Sud des départements des services correctionnels dépendant du Ministère des services correctionnels. En Chine il semble que ce soit la Police qui joue un rôle déterminant.

On voit que chaque pays à son originalité même si certaines familles semble se constituer. Nulle part - pas plus dans les pays développés que dans ceux en voie de développement - n'existe une véritable prise en charge de l'exécution des peines. C'est un domaine oublié - ou plutôt abandonné - Il apparaît en tous cas, puisque tout est à faire (y compris la création de Codes de l'exécution des peines), que le droit comparé est ici tout à fait fondamental et que les expériences tentées dans les pays en voie de développement peuvent être enrichissantes. S'il ne s'agit que d'exécution, il est vrai que les administrations peuvent le faire. S'il s'agit de remettre en cause les décisions de justice (y compris l'autorité et la chose jugée), il faut se tourner vers des organes juridictionnels (qui peuvent être la juridiction de jugement elle-même ou son équivalent).

Quoi qu'il en soit les données fournies par Juriscope méritent d'être approfondies. Il serait notamment souhaitable de s'intéresser de plus près aux pays suivants : Côte d'Ivoire, Chili, Afrique du Sud, Colombie et Nigeria.