



Doc. 965

20 mars 1959

Réforme pénale

Rapport¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Charles HALE, Royaume-Uni, Groupe socialiste

1. 1959 - 11e session - Première partie



A. Projet de recommandation - présenté par la commission juridique

L'Assemblée,

Reconnaissant la nécessité d'une meilleure coordination et d'un échange d'informations dans le domaine des questions pénales;

Considérant qu'il serait opportun de mettre progressivement en application les recommandations du premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Genève du 22 août au 3 septembre 1955;

Désireuse de faciliter la poursuite des études sur les méthodes de la réforme pénale et, entre autres, la classification des détenus;

Estimant que nul ne doit être privé de sa liberté que selon les voies légales et que nul ne doit être puni qu'en cas d'infraction dûment prouvée au droit pénal,

Recommande au Comité des Ministres :

1. d'étudier les recommandations du Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu en 1955 et, d'examiner s'il y a lieu de mettre progressivement en application ces recommandations;
2. d'examiner l'opportunité d'organiser un système d'échanges, entre les Etats membres, de personnel de direction (par exemple, les adjoints des directeurs) des établissements pénitentiaires pour des stages d'études sur les méthodes d'administration pénitentiaire;
3. d'inviter les États membres à faire admettre dans leur ordre juridique interne les principes suivants :
 - a. le délinquant primaire ayant commis une infraction punissable d'une peine d'emprisonnement bénéficiera, à moins qu'il ne s'agisse d'une infraction grave, du sursis ou de la probation ou d'autres mesures analogues;
 - b. nul ne sera détenu provisoirement qu'en vertu d'un mandat judiciaire, et cette détention provisoire ne pourra être maintenue que si le tribunal constate, en motivant sa décision, qu'elle est strictement nécessaire;
 - c. nul ne sera emprisonné pour la seule raison qu'il n'est pas en mesure d'exécuter une obligation contractuelle;
 - d. tout détenu atteint d'une déficience mentale ou physique bénéficiera d'un traitement psychiatrique ou médical approprié.

B. Exposé des motifs

1. Introduction

1. Le 29 avril 1957, votre rapporteur ainsi que plusieurs de ses collègues ont présenté à l'Assemblée Consultative une proposition de recommandation relative à la réforme pénale (Doc. 674). La commission juridique, à laquelle cette proposition a été renvoyée, l'a dûment examinée au cours de ses réunions de septembre 1958 et de mars 1959.

2. Considérations générales

2. Au dix-huitième siècle, le droit pénal avait essentiellement et presque exclusivement pour objet de marquer l'aversion de la société pour le crime et de détourner les individus de commettre des crimes. Les condamnés qui avaient échappé à l'échafaud étaient voués à pourrir dans d'affreux cachots, eux-mêmes foyers de dépravation. Les travaux de John Howard, qui consacra la deuxième moitié de sa vie à visiter les prisons et à enquêter sur le régime pénitentiaire dans toute l'Europe, devaient révéler des conditions effroyables. Toutefois, après sa mort, s'ouvrit une période de sévérité accrue qui ne contribua en rien à réduire la criminalité.

3. Les travaux de l'école italienne — notamment les écrits de Beccaria et les théories scientifiques de Lombroso — s'ils sont aujourd'hui largement dépassés, ont du moins attiré l'attention de la collectivité sur la personnalité du délinquant aussi bien que sur le délit. À partir de cette période, l'un des objectifs essentiels de la réforme pénale a été la classification des délinquants.

4. Le but des réformateurs n'est pas de rendre la vie « facile » aux délinquants, bien au contraire. En ce qui concerne, par exemple, un aspect essentiel de la vie pénitentiaire, on reconnaît généralement que l'entassement actuel des détenus dans des bâtiments anciens et inadéquats a rendu plus difficile le travail à temps complet dans les prisons, condition indispensable pour préparer le détenu à son retour à la vie civile. On admet également qu'il existe des délinquants d'habitude qui sont devenus des ennemis de la société pratiquement incurables et pour lesquels des mesures rigoureuses s'imposent.

5. Toutefois, il est généralement admis aujourd'hui que la classification minutieuse des détenus, non seulement d'après l'âge et le sexe, mais aussi en fonction de leurs antécédents, de leur faculté d'adaptation et de leur état mental, physique et psychologique, est une condition préalable de toute réforme.

6. Le coût de la prévention du crime et le coût d'un système pénitentiaire grèvent très lourdement les finances publiques. Dans beaucoup de pays, la population des prisons comprend encore un nombre considérable de personnes qui ne devraient nullement s'y trouver. Les délinquants primaires, pour lesquels la publicité s'attachant à leur procès et l'humiliation qu'elle comporte semblent devoir fournir une garantie efficace contre la récidive, les prévenus ou inculpés dont la mise en liberté provisoire sous caution a été refusée ou qui n'ont pu fournir une caution, les personnes emprisonnées pour dettes ou, plus techniquement, pour ne s'être pas conformées à la décision d'un tribunal compétent ordonnant le règlement d'une dette par versements échelonnés forment une trop grande proportion de la population de nombreuses prisons d'Europe occidentale.

7. Un autre objectif de la classification est la sélection des personnes qui pourraient utilement subir un traitement curatif spécial, généralement de caractère psychiatrique. Il s'agit de ceux que l'on appelle communément, mais inexactement, des « psychopathes » (le terme est commode, mais ne répond à aucune définition technique précise). Dans ce domaine, un nombre considérable d'expériences sont en cours dans la plupart des pays membres. Votre sous-commission a eu l'occasion de visiter les nouvelles installations de l'établissement de Rome et, à Utrecht, les établissements destinés d'abord à la classification, puis au traitement. Il est encore trop tôt pour pouvoir déterminer dans quelle mesure les nouvelles méthodes de traitement peuvent donner des résultats durables, mais il est permis[^] de se montrer raisonnablement optimiste. Étant donné que cette question particulière figure à l'ordre du jour du Congrès des Nations Unies pour la réforme pénale, elle ne rentre pas, pour le moment, dans le mandat de votre commission.

3. Commentaires sur le projet de recommandation

3.1. Paragraphe 1

8. Le premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants (Genève, 22 août-3 septembre 1955), auquel cinquante pays (dont douze membres du Conseil de l'Europe) étaient représentés et où le Conseil avait délégué un représentant officiel, a formulé des recommandations à l'attention de la commission des Questions sociales du Conseil Economique et Social des Nations Unies. Le Conseil Economique et Social, sur rapport de sa commission sociale, a examiné ces recommandations au cours de sa vingt-quatrième Session (2 juillet au 2 août 1957). Le 31 juillet 1957, le Conseil a voté une résolution approuvant l'ensemble des règles minimum pour le traitement des détenus et invitant les gouvernements à envisager favorablement leur adoption, ainsi que leur application dans l'administration des établissements pénitentiaires et correctionnels.

9. Ces recommandations comprennent des suggestions détaillées sous les titres : « Ensemble de règles minimum pour le traitement des détenus » y compris les « Règles applicables à des catégories spéciales », « Recrutement et formation du personnel pénitentiaire », « Etablissements pénitentiaires et correctionnels ouverts », « Travail pénitentiaire » et « Prévention de la délinquance juvénile » ([Document des Nations Unies A/Conf. 6/1](#)).

10. Ce congrès d'experts a reconnu que l'insuffisance des locaux pénitentiaires empêcherait, dans beaucoup de pays, l'adoption immédiate de ses propositions. Il convient cependant, de toute évidence, de les examiner en vue de leur adoption et de leur mise en oeuvre ultérieure par les gouvernements membres.

3.2. Paragraphe 2

11. Votre commission a étudié le rôle que le personnel pénitentiaire peut être appelé à jouer dans de nouvelles méthodes d'administration pénitentiaire. Le Congrès des Nations Unies a évoqué « la transformation qu'entraîne pour le personnel pénitentiaire la conception nouvelle de sa tâche qui, de celle de simples gardiens, est devenue celle de membres d'un important service social qui exige la compétence, une formation appropriée et une collaboration harmonieuse entre tous ses membres ».

12. Si le passage de la conception du geôlier à celle du fonctionnaire qualifié est en cours et si votre commission a constaté l'amélioration générale du niveau du personnel pénitentiaire, il n'en reste pas moins que, dans beaucoup de pays, le personnel de direction est en nombre insuffisant et surchargé de tâches d'ordre statistique.

13. Votre commission a eu la possibilité d'étudier les méthodes de coordination appliquées par les pays du Bénélux. Elle estime que, beaucoup de pays membres ayant acquis une expérience et des connaissances spécialisées dans certains domaines de la réforme pénale, il serait extrêmement utile d'organiser des échanges entre les pays membres de personnel de direction des établissements pénitentiaires. Il conviendrait, semble-t-il, que ces échanges aient lieu au niveau des directeurs-adjoints.

3.3. Paragraphe 2

3.3.1. Alinéa (a)

14. Le régime de la probation est aujourd'hui généralement appliqué lorsqu'il s'agit d'un cas relativement peu grave, et notamment pour les délinquants primaires. Il s'est révélé extrêmement satisfaisant. Au Royaume-Uni, une loi adoptée au cours de la présente législature dispose que le tribunal ne peut condamner un délinquant primaire à une peine de prison que s'il indique les motifs particuliers qu'il a de le faire. Cette disposition est appliquée depuis quelques années aux seuls délinquants juvéniles. Bien que l'on manque encore d'expérience quant à son application pratique, il semble que ce principe pourrait être généralement adopté.

3.3.2. Alinéa (b)

15. Il est universellement admis, en théorie, que nul ne peut être détenu que selon les voies légales. Ce principe, qui remonte pour le Royaume-Uni à la Magna Charta, se trouve par ailleurs confirmé dans l'article 5 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Mais, en pratique, de nombreuses personnes sont détenues très longtemps avant de passer en jugement. Une telle mesure ne peut se justifier que lorsque la détention est strictement nécessaire, notamment en raison de la gravité exceptionnelle de l'infraction, s'il

s'agit d'actes de violence, si l'accusé s'est précédemment soustrait à la justice, du fait de son état mental, de l'absence de domicile fixe ou de l'intérêt de l'enquête. Le droit à la mise en liberté provisoire sous caution, souvent indispensable à la préparation adéquate de la défense, devrait être reconnu à tous, sauf dans les circonstances exceptionnelles précitées. Le refus de liberté provisoire entraîne fréquemment la perte de l'emploi et est extrêmement préjudiciable aux relations familiales.

3.3.3. *Alinéa (c)*

16. L'emprisonnement pour dettes a fait l'objet de grandes controverses depuis l'époque de Sir Samuel Romilly. Au Royaume-Uni, à la fin du dix-huitième siècle, le créancier pouvait obtenir l'emprisonnement à vie de son débiteur. Le créancier était passible d'une taxe de 4 pence par jour pour l'entretien du détenu, mais cette disposition était rarement appliquée. En revanche, le créancier n'avait aucun droit de gage sur les biens du débiteur.

17. Au sein des Nations Unies, cette question a également fait l'objet d'un examen. C'est ainsi que le projet de Pacte international relatif aux droits civils et politiques, projet dont l'Assemblée Générale des Nations Unies est saisie, contient dans son article 11 une disposition qui prévoit que « nul ne peut être emprisonné pour la seule raison qu'il n'est pas en mesure d'exécuter une obligation contractuelle ».

18. La commission juridique a repris cette disposition pour le présent projet de recommandation. Elle estime, en effet, que l'adoption, par les Nations Unies, du projet de pacte susmentionné n'est pas pour demain. Rien n'empêche, néanmoins, les États membres de faire admettre d'ores et déjà certains principes qui sont énumérés dans ce projet de pacte.

19. La commission souligne que le principe dont la reconnaissance est préconisée au paragraphe 3 (c) du projet de recommandation ne s'appliquerait qu'aux obligations contractuelles et non point à toute dette civile. En outre, ce principe ne jouerait pas en cas d'inexécution frauduleuse.

3.3.4. *Alinéa (d)*

20. La proposition qui figure dans cet alinéa se réfère à une matière dont tous les États civilisés ont reconnu l'importance. Toutefois, il y a peu d'États ayant déjà prévu un traitement psychiatrique spécial pour ceux des détenus qui souffrent d'une déficience mentale.