



# **Les instruments « normatifs » du Conseil de l'Europe en matière d'alternatives à l'emprisonnement**

Christine GUILLAIN  
Bruxelles, 22 octobre 2015

Université Saint-Louis

GREPEC  
(Groupe de recherche en matière pénale et  
criminelle)

## 1. Les organes du Conseil de l'Europe (≠ Union européenne)

### > Comité des Ministres

- Organe exécutif du Conseil de l'Europe composé d'un représentant par Etat membre (47)
- Instance de décision qui décide de la politique du Conseil de l'Europe
- Décisions du Comité des Ministres font l'objet de **Conventions** et d'accords européens ou sont transmises aux gouvernements sous la forme de **Recommandations**

### > Assemblée Parlementaire (= Assemblée consultative dans le Statut du Conseil de l'Europe)

- Organe de discussion (≠ Organe législatif comme le Parlement européen)
- Composé d'un certain nombre de représentants des États membres
- Décisions de l'Assemblée parlementaire font l'objet de **Recommandations** et de **Résolutions**

## *2. Les Conventions adoptées par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe*

Seul le Comité des ministres est habilité à adopter des **Conventions** juridiquement contraignantes pour les Etats qui les ont ratifiées :

- **Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales** (4 novembre 1950)
- **Convention pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants** (26 novembre 1987)
  - > Mécanisme de contrôle : Comité européen pour la prévention de la torture (C.P.T.)
  - > « Normes du CPT » = « Code de bonne conduite »
- **Convention européenne pour la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition** (30 novembre 1964)
- **Convention sur le transfèrement des personnes condamnées** (21 mars 1983)

### *3. Les Recommandations du Comité des ministres du Conseil de l'Europe*

C'est essentiellement à travers les Recommandations adressées par le Comité des ministres aux gouvernements des Etats membres que l'activité du Conseil de l'Europe s'est développée dans le domaine pénitentiaire et celui des sanctions et mesures applicables dans la communauté.

#### **\* Du côté de l'enfermement et de la peine privative de liberté**

- Recommandation Rec (87) 3 sur les *Règles pénitentiaires européennes* du 12 février 1987 révisées par la Recommandation Rec (2006) 2 du 11 janvier 2006 :

« Nul ne peut être privé de sa liberté, à moins que cette privation de liberté constitue une mesure de dernier recours »

- Recommandation N° R (99) 22 du 30 septembre 1999 concernant *le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale*

## \* Du côté des alternatives

- Recommandation (92) 16 du Comité des ministres du 19 octobre 1992 concernant les *Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté* du 19 octobre 1992, complétées par la Recommandation Rec (2000) 22 du 29 novembre 2000 concernant *l'amélioration de la mise en œuvre des règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la Communauté*

> Recommandation 1992 :

\* Définition des sanctions et mesures alternatives

\* Énonce principes directeurs qui doivent gouverner l'adoption de sanctions alternatives à l'emprisonnement tels le principe de légalité, le principe de proportionnalité, l'interdiction de prévoir des sanctions à durée indéterminée, l'obligation d'obtenir le consentement de l'intéressé,...

> Recommandation 2000 tend à une utilisation plus efficace des sanctions alternatives

\* Prône mise en place d'un « éventail de sanctions et mesures appliquées dans la communauté qui soit suffisamment large et varié »

\* Insiste sur l'importance de la communication afin d'accroître la crédibilité des mesures et sanctions:

« Les responsables politiques et administratifs, de même que le grand public, devraient se voir régulièrement expliquer l'intérêt économique et social qu'il y a à moins recourir aux peines d'emprisonnement et à faire davantage appel aux sanctions et mesures appliquées dans la communauté »

- Recommandation Rec (99) 19 du 15 septembre 1999 sur *la médiation pénale* qui considère que la législation des Etats membres « devrait faciliter la médiation en matière pénale » et ce « à toutes les phases de la procédure de justice pénale »

- Recommandation Rec (2003) 22 du Comité des ministres concernant *la libération conditionnelle* du 24 septembre 2003

« Réduire autant que possible la durée de la détention et la libération conditionnelle (...) peut contribuer, dans une large mesure, à atteindre cet objectif »

- Recommandation Rec (2006) 13 du Comité des ministres du 27 septembre 2006 concernant *la détention provisoire, les conditions dans lesquelles elle est exécutée et la mise en place de garanties contre les abus :*

« Application de mesures alternatives dans toute la mesure du possible »

- Recommandation Rec (2010) 1 du Comité des ministres sur *les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation* du 20 janvier 2010 qui complète la recommandation R (92) 16 relative aux Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté.

- Recommandation Rec 2014 (4) du Comité des ministres aux Etats membres relative à la *surveillance électronique* du 19 février 2014

#### *4. Les résolutions et les recommandations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*

\* **Recommandations** par lesquelles elle demande aux gouvernements des 47 Etats du Conseil de l'Europe l'adoption de certaines mesures, via le Comité des ministres qui est tenu d'y répondre

\* **Résolutions** qui reflètent les décisions de l'Assemblée sur des questions qu'elle est habilitée à régler ou l'expression d'opinions qui engagent sa seule responsabilité

- Recommandation 1257 (1995) du 1<sup>er</sup> février 1995 *relative aux conditions de détention dans les Etats membres du Conseil de l'Europe* :

« Il existe de réels arguments en faveur d'un recours plus limité aux peines d'emprisonnement, par exemple en pratiquant délibérément une politique de développement des peines de substitution et de réduction des peines »

- Recommandation 1656 (2004) du 27 avril 2004 *sur la situation des prisons et des maisons d'arrêt en Europe* et Recommandation Rec (2006) 2 du 11 janvier 2006 *sur les Règles pénitentiaires européennes* où l'Assemblée parlementaire demande l'élaboration d'une Charte pénitentiaire européenne qui serait imposée à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

- Résolution 1938 (2013) du 31 mai 2013 concernant *la promotion d'alternatives à l'emprisonnement* par laquelle l'Assemblée réaffirme le principe en vertu duquel l'emprisonnement devrait être une mesure prise en dernier ressort et juge la surpopulation carcérale inacceptable :

« Concentrer les maigres ressources budgétaires sur l'amélioration des conditions de détention des prisons existantes, plutôt que d'augmenter la capacité du parc pénitentiaire »

« Promouvoir énergiquement l'utilisation des peines non privatives de liberté (...) en remplacement des peines d'emprisonnement, sans élargir davantage le champ d'application des sanctions pénales »

- Recommandation 2018 (2013) *sur la promotion d'alternatives à l'emprisonnement* qui est à l'origine de la Recommandation Rec 2014 (4) du Comité des ministres relative à la surveillance électronique du 19 février 2014

## 5. *La force normative des instruments du Conseil de l'Europe*

\* Conventions et Protocoles > Juridiquement contraignants pour les Etats qui les ont ratifiés (*hard law*)

≠ Recommandations et Résolutions > Dépourvues de tout caractère obligatoire (*soft law*) = Instruments politiques

\* Recommandations du Comité des ministres qui s'adressent directement aux Etats membres et établissent souvent des normes très détaillées dans le domaine pénitentiaire et celui des sanctions et mesures applicables dans la communauté, susceptibles d'inspirer et d'influer les législations nationales

≠ Recommandations de l'Assemblée parlementaire qui s'adressent au Comité des ministres et les Résolutions qui sont formulées en des termes préventifs ou incitatifs

\* Absence de caractère obligatoire des instruments politiques du Conseil de l'Europe

≠ Absence caractère juridique

« Ce qui n'est pas du droit peut être perçu comme étant du droit » (Cazala)

≠ Absence portée normative

« Les Etats se refusent, en recourant à un énoncé *soft law*, à un engagement juridique contraignant, mais ne renoncent pas à toute forme d'engagement »  
(Cazala)

>>>> « Droit recommandatoire ou recommandé »

\* Légitimité : Recommandations du Comité des ministres sont prises à l'unanimité des voix exprimées et Comité est tenu de réagir aux Recommandations de l'Assemblée parlementaire

>>> Recommandations reflètent le consensus politique des Etats membres du Conseil de l'Europe sur les questions pénitentiaires et les mesures non privatives de liberté

>>> « Standards européens » en matière d'application des sanctions et mesures dans la communauté

\* Quantitatif : le *soft law* (recommandations et résolutions) du Conseil de l'Europe supplante de loin le *hard law* (conventions et accords)

\* Instruments du Conseil de l'Europe sont corrélatifs et s'influencent les uns les autres

>>>> Frontière entre *soft law* et le *hard law* devient particulièrement floue