



Conseil d'administration

325^e session, Genève, 29 octobre-12 novembre 2015

GB.325/INS/15/8

Section institutionnelle

INS

QUINZIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Rapport du Directeur général

Huitième rapport supplémentaire: Rapport du Comité établi pour examiner la réclamation alléguant l'inexécution par le Royaume-Uni de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT par les syndicats UNISON, GMB et Napo

Introduction

1. Par une communication en date du 10 février 2014, les syndicats UNISON, GMB et Napo, se référant à l'article 24 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, ont présenté une réclamation alléguant l'inexécution par le Royaume-Uni de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930.
2. La convention n° 29 a été ratifiée en 1931 par le Royaume-Uni et est actuellement en vigueur.
3. Les dispositions ci-après de la Constitution de l'OIT s'appliquent aux réclamations:

Article 24

Toute réclamation adressée au Bureau international du Travail par une organisation professionnelle des travailleurs ou des employeurs, et aux termes de laquelle l'un quelconque des Membres n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle ledit Membre a adhéré, pourra être transmise par le Conseil d'administration au gouvernement mis en cause et ce gouvernement pourra être invité à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable.

Article 25

Si aucune déclaration n'est reçue du gouvernement mis en cause dans un délai raisonnable, ou si la déclaration reçue ne paraît pas satisfaisante au Conseil d'administration, ce dernier aura le droit de rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite.

4. Conformément aux dispositions de l'article 1 du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations présentées au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT dans sa teneur modifiée par le Conseil d'administration à sa 291^e session (novembre 2004), le Directeur général a accusé réception de la réclamation, en a informé le gouvernement du Royaume-Uni et l'a transmise au bureau du Conseil d'administration.
5. A sa 320^e session (mars 2014), le Conseil d'administration a décidé que la réclamation était recevable. A sa 321^e session, il a constitué un comité chargé d'examiner la réclamation, composé de M. Jan Terstegen (membre gouvernemental, Pays-Bas), M. Peter Woolford (membre employeur, Canada) et M^{me} Catelene Passchier (membre travailleur, Pays-Bas).
6. Le comité a tenu sa première réunion le 24 mars 2015.
7. Le gouvernement du Royaume-Uni a soumis ses observations écrites dans une communication datée du 30 avril 2015.
8. Le comité s'est réuni le 6 novembre 2015 pour examiner ce cas et adopter son rapport.

Examen de la réclamation

A. Allégations formulées par les organisations plaignantes

9. Dans leur communication du 10 février 2014, les organisations plaignantes allèguent que le Royaume-Uni n'assure pas l'application effective de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, du fait de la sous-traitance à des organismes du secteur privé de la surveillance, du contrôle et de l'application de l'exécution des peines de travail d'intérêt général. Pour ces organisations, un «travail d'intérêt général» est un type de peine qui prévoit qu'une personne condamnée pour une infraction pénale doit accomplir un travail non rémunéré pendant une certaine période de temps.
10. Les organisations plaignantes affirment que le travail exécuté dans le cadre d'une peine de travail d'intérêt général constitue un travail forcé au sens de l'article 2, paragraphe 1, de la convention, du fait que ce travail est exigé d'un individu sous la menace d'une peine et que ledit individu ne s'est pas offert de plein gré pour le faire. De plus, les travaux d'intérêt général ne relèvent pas de la seule exception pertinente prévue à l'article 2, paragraphe 2 c), de la convention. Par ailleurs, si le travail résulte effectivement d'une condamnation prononcée par une décision judiciaire, il n'est pas exécuté sous la surveillance et le contrôle des autorités publiques. Depuis que des contrats de gestion et d'exécution des peines de travail d'intérêt général sont attribués à des compagnies privées, des personnes condamnées à ce type de peine sont concédées ou mises à la disposition d'entreprises privées.

Législation et pratique régissant les peines de travail d'intérêt général

11. Les organisations plaignantes indiquent que des travaux d'intérêt général peuvent être imposés à des auteurs d'infraction de 18 ans et plus, en application de l'article 177 de la loi sur la justice pénale (*Criminal Justice Act* (CJA)) de 2003, ainsi qu'à des auteurs d'infraction de 16 ou 17 ans à titre de «mesure de réinsertion des mineurs», en application de l'article 1 de la loi sur la justice pénale et l'immigration (*Criminal Justice and Immigration Act* (CJIA)) de 2008. En 2010-11, quelque 100 000 auteurs d'infraction ont été condamnés à des peines de travail d'intérêt général.
12. Les organisations plaignantes se réfèrent aux dispositions de la loi sur la justice pénale régissant les travaux d'intérêt général imposés à des auteurs d'infraction adultes. Selon les articles 197 à 200, le nombre d'heures travaillées doit être spécifié dans l'ordonnance (de 40 à 300 heures), les auteurs d'infraction doivent exécuter ces travaux à des moments tels qu'ils puissent recevoir des instructions de la part de l'agent responsable et les travaux ne doivent pas excéder une durée de douze mois. L'agent responsable est un agent d'un comité de probation local ou un prestataire de services de probation; il est chargé de s'assurer que l'auteur d'infraction respecte bien l'ordonnance et, le cas échéant, de veiller à ce qu'il s'acquitte effectivement de ses obligations. Le pouvoir de coercition consiste, entre autres, à donner à l'auteur d'infraction un avertissement s'il n'a pas satisfait, sans motif valable, à une quelconque des obligations imposées par l'ordonnance et à en référer à un juge en cas de nouveau manquement. Les organisations plaignantes font observer que l'auteur d'infraction n'est pas tenu de donner, d'aucune manière, son consentement pour les travaux d'intérêt général qui lui sont imposés.

La sous-traitance des travaux d'intérêt général

13. Les organisations plaignantes soulignent que la loi sur la prise en charge des délinquants (*Offender Management Act* (OMA)) de 2007 a aboli les comités de probation du secteur public et donné au ministre le pouvoir de mettre en place des agences de probation («Probation Trusts»), ce qui a conduit à la création des 35 agences locales existantes. L'OMA permet au ministre de faire appel à des organismes tant privés que publics pour assurer la prestation de services de probation. Ces organismes sont des «prestataires de services de probation» et peuvent être autorisés à nommer des agents. En 2011, en application de l'OMA, le gouvernement a engagé un processus de sous-traitance des travaux d'intérêt général à des prestataires du secteur privé ainsi qu'aux agences locales de probation.
14. Les organisations plaignantes fournissent des documents précisant les modalités de la passation, par le ministère de la Justice, de contrats pour l'exécution des peines de travail d'intérêt général, qualifiées de *Community Payback*: «paiement de la dette envers la société»¹. Ces contrats devaient être proposés par «lots» (dans l'ensemble de l'Angleterre et du pays de Galles), mais, jusqu'à présent, seul le lot pour Londres a été attribué. Selon les dispositions de l'accord-cadre, le contrat entre le ministère de la Justice et le prestataire concerné couvre une période de quatre ans et exige la prestation d'un certain nombre de «services essentiels», notamment: organisation de placements appropriés; suivi, gestion et application effective du système de *Community Payback*; préparation de l'auteur d'infraction à exécuter la peine de travail d'intérêt général; exécution, par l'auteur d'infraction, de la peine. Dans l'annexe A de l'accord-cadre, il est indiqué que la partie contractante fournit les services conformément aux dispositions du «cahier des charges»

¹ Document du ministère de la Justice intitulé *Competition to Provide Community Payback Service for London Lot 1, Invitation to Participate in Dialogue*, juin 2011 (ITPD).

figurant dans l'annexe C. Selon les dispositions de cette annexe, le service national de prise en charge des auteurs d'infraction (*National Offender Management Service* (NOMS)), un organisme d'exécution relevant du ministère de la Justice, continue d'avoir la haute main sur la dimension stratégique du *Community Payback* et se charge d'évaluer la performance des prestataires. Toutefois, la surveillance et l'exécution effectives des travaux d'intérêt général sont du ressort du prestataire, à qui il incombe d'assurer la surveillance des auteurs d'infraction participant aux projets de travaux, d'évaluer et de gérer ces projets, d'évaluer les auteurs d'infraction, de planifier les peines, de veiller à leur exécution et d'engager des poursuites en cas de manquement. Le cahier des charges indique comment les prestataires doivent s'acquitter de ces diverses tâches. Les organisations plaignantes soulignent que seule la présentation des manquements devant les tribunaux reste du ressort de l'agence locale de probation; tous les autres aspects des travaux d'intérêt général qui ne sont pas assortis d'une autre peine doivent être pris en charge par le prestataire. De plus, les autorités demandent aux prestataires de multiplier les possibilités de générer des revenus afin de participer aux frais d'exécution des peines.

Consultations récentes

15. Les organisations plaignantes font référence à plusieurs documents du ministère de la Justice sur la réforme des ordonnances et des services de probation; il en ressort que le gouvernement a l'intention de lancer un vaste programme de mise en concurrence et d'inviter des prestataires du secteur privé et du secteur bénévole à soumissionner pour la fourniture de la majorité des services courants de probation, y compris les ordonnances de services communautaires, dont font partie les peines de travail d'intérêt général. Bien que Londres soit toujours la seule zone disposant d'une agence locale de probation dans laquelle le *Community Payback* a été privatisé, le ministère de la Justice prévoit que, d'ici à 2015, des contrats de gestion à cet effet auront été conclus dans l'ensemble des 21 zones où de tels contrats ont été proposés.

Le contrat conclu avec Serco à Londres

16. Les organisations plaignantes indiquent que, le 13 juillet 2012, un contrat d'exécution des peines de travail d'intérêt général a été attribué pour quatre ans à Serco, avec l'agence de probation pour Londres (*London Probation Trust* (LPT)) intervenant comme sous-traitant. C'était la première fois qu'une partie importante des activités de probation s'ouvrait au secteur privé. A l'exception des chargés de dossiers, tous les membres du personnel de la LPT s'occupant des travaux d'intérêt général ont été transférés à Serco et sont donc devenus des salariés d'un organisme du secteur privé. A cet égard, les organisations plaignantes font état du rôle très limité de la LPT dans les modalités pratiques des travaux d'intérêt général. Le personnel des tribunaux relevant de la LPT interroge l'auteur d'infraction et, compte tenu des facteurs de risque, recommande ou non un travail d'intérêt général dans le cadre d'une peine d'intérêt général. Dans les trois jours qui suivent sa condamnation, l'intéressé assiste à une réunion avec le chargé de dossiers de la LPT. Ce dernier, après avoir procédé à une évaluation des risques, demande à l'auteur d'infraction de signer le «pacte d'intérêt général» (*Community Compact*), qui précise ce qu'il est censé faire pendant l'exécution de sa peine de travail d'intérêt général. Il remplit aussi un formulaire servant à mieux cerner les facteurs individuels susceptibles d'influer sur le choix du placement le mieux adapté à la personne condamnée et à recueillir toute autre information pertinente pour un éventuel placement. Le chargé de dossiers de la LPT prend ensuite contact avec le centre de contrôle de Serco, dont le personnel relève uniquement de cette entreprise, pour demander un placement au titre d'une peine de travail d'intérêt général. Sur la base des informations sur l'auteur d'infraction communiquées par le chargé de dossiers de la LPT, le responsable des placements de Serco s'emploie alors à trouver le

projet de travail d'intérêt général le mieux adapté. Si le chargé de dossiers donne son adhésion au projet, il enjoint à l'auteur d'infraction de se présenter.

17. Il existe deux sortes de placements: le placement «de niveau un» et le placement «de niveau deux». Les placements de niveau un conviennent à la plupart des auteurs d'infraction et correspondent habituellement à des groupes de travail chargés d'effectuer des tâches manuelles. Les placements de niveau deux sont destinés à des auteurs d'infraction bénéficiant de circonstances atténuantes, à qui l'on peut proposer des placements à titre individuel. La plupart des auteurs d'infraction commencent au niveau un, avec la possibilité de passer ultérieurement à des placements de niveau deux. Les placements de niveau un sont mis en œuvre sous la supervision exclusive du personnel de Serco, sans aucune intervention du personnel de la LPT. L'auteur d'infraction est placé sous l'autorité du surveillant du lieu (un salarié de Serco), reste avec lui pendant toute la journée de travail et suit toutes les instructions qu'il lui donne. Le surveillant peut exclure un auteur d'infraction d'un projet si celui-ci n'a pas respecté les règles, telles qu'elles sont définies dans les instructions journalières. En ce cas, il signale de telles exclusions, mais aussi tout doute concernant le respect, par un auteur d'infraction, de son ordonnance de travaux d'intérêt général, au chargé de dossiers relevant de la LPT compétente, qui est le seul habilité à modifier les horaires de travail d'un auteur d'infraction ou à engager des poursuites pour manquement. Quant aux placements de niveau deux, ils sont habituellement mis en œuvre sous la direction d'autres organismes (autorités locales, organisations caritatives, etc.). Les organisations caritatives qui ne relèvent pas du secteur public peuvent assurer des placements à titre individuel. En ce cas, ce sont elles qui sont chargées de la surveillance. Elles prennent aussi contact avec le chargé de dossiers de la LPT si des auteurs d'infraction affectés à des projets particuliers posent des problèmes.

La convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930

18. Les organisations plaignantes se réfèrent à l'article 1 de la convention n° 29, qui prévoit que les Membres qui ratifient la convention s'engagent à supprimer le recours au travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes, ainsi que l'article 2, qui définit le travail forcé et en précise les exceptions. Elles affirment que la prestation de travaux d'intérêt général assurée par des organismes qui ne relèvent pas du secteur public, comme Serco, viole la convention n° 29 et que l'attribution, par le gouvernement, d'autres contrats à des organismes privés constituera autant de manquements supplémentaires, et cela pour les raisons suivantes.
- a) Travail exigé d'un individu sous la menace d'une peine et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré
19. Les organisations plaignantes considèrent que les deux éléments figurant dans la définition du travail forcé donnée à l'article 2, paragraphe 1, s'appliquent aux travaux d'intérêt général. En premier lieu, le travail exécuté par les auteurs d'infraction est exigé sous la menace d'une peine, puisque la seule façon d'éviter l'application de l'ordonnance est une autre sanction pénale. Il en va de même si l'auteur d'infraction n'a pas satisfait, sans motif valable, à une quelconque des obligations imposées par l'ordonnance. En second lieu, l'imposition d'une peine de travail d'intérêt général ne donne lieu à aucun consentement, de sorte que l'intéressé ne s'offre pas de plein gré à faire ce travail. De plus, étant donné la sanction alternative existante et l'absence de rémunération du travail, les conditions de travail ne sont pas assimilables à une relation de travail libre, de sorte qu'aucun consentement ne peut être donné librement. A cet égard, les organisations plaignantes citent la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR), qui estimait, dans son étude d'ensemble de 2007, que, pour ne pas être considéré comme une forme de travail forcé, le travail exigé dans le cadre de la peine de travail d'intérêt général doit donc respecter les deux conditions posées à l'article 2,

paragraphe 2 c), de la convention. Selon cette disposition, le travail forcé ne comprend pas «tout travail ou service exigé d'un individu comme conséquence d'une condamnation prononcée par une décision judiciaire, à la condition que ce travail ou service soit exécuté sous la surveillance et le contrôle des autorités publiques et que ledit individu ne soit pas concédé ou mis à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées»².

b) Travail exécuté sous la surveillance et le contrôle des autorités publiques

20. Se référant à l'étude d'ensemble de 2007, les organisations plaignantes font observer que, en exigeant que les autorités publiques surveillent et contrôlent le travail exécuté par les auteurs d'infraction, la convention vise à s'assurer que les conditions dans lesquelles les prisonniers travaillent ne sont déterminées que par les autorités publiques. Selon la proposition du gouvernement du Royaume-Uni, les auteurs d'infraction condamnés à des peines de travail d'intérêt général doivent exécuter ces travaux sous la surveillance et le contrôle d'organismes du secteur privé choisis comme prestataires et non pas sous le contrôle d'un organisme public. Tel est le cas du contrat conclu avec Serco pour Londres, aux termes duquel le choix d'un placement, la mise au courant initiale ainsi que la surveillance et le contrôle du travail au quotidien sont assurés par Serco dans le cas des placements de niveau un. Il revient donc au personnel de Serco de déterminer si l'ordonnance a été convenablement appliquée ou non. Aux termes de ce contrat, le rôle du personnel de la LPT se borne à procéder à l'évaluation initiale des placements au titre d'un travail d'intérêt général et à prendre des mesures en cas de manquement signalé par Serco.

21. A cet égard, les organisations plaignantes font observer que le rôle des tribunaux se borne à fixer le nombre d'heures travaillées et à prononcer une nouvelle condamnation en cas de manquement. Les tribunaux ne précisent pas la nature du travail à exécuter ni ne s'assurent des conditions de cette exécution. Leur rôle ne peut guère être assimilé à une forme de «surveillance et de contrôle». Il en va de même pour le NOMS, dont le rôle se borne à contacter la direction de Serco et qui n'exerce aucune surveillance ou aucun contrôle de l'exécution du travail des personnes condamnées à des peines de travail d'intérêt général. Si le NOMS est toujours en mesure de suivre de près la performance du prestataire sous contrat, ce suivi ne peut, là encore, être assimilé à une forme de surveillance ou de contrôle du travail effectué par les auteurs d'infraction.

c) Individu concédé ou mis à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées

22. Les organisations plaignantes estiment que, lorsqu'un prestataire du secteur privé tel que Serco s'acquitte des tâches liées aux peines de travail d'intérêt général, les auteurs d'infraction sont «mis à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées» au sens de l'article 2, paragraphe 2 c), de la convention, raison supplémentaire pour laquelle l'exception prévue à cet article ne s'applique pas. Elles se réfèrent aux paragraphes 125 et 126 de l'étude d'ensemble de 2007, où la commission d'experts examine les peines de travail d'intérêt général à la lumière de l'exception prévue à l'article 2, paragraphe 2 c), de la convention. Lorsque la législation qui institue ce genre de peine prévoit que le travail d'intérêt général devant être accompli par la personne condamnée peut s'exécuter pour le compte d'une entité autre qu'une personne morale de droit public, la commission d'experts «veille alors à s'assurer de deux éléments: d'une part, que la personne condamnée consent formellement à la peine de travail d'intérêt

² *Eradiquer le travail forcé*, étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Conférence internationale du Travail, 96^e session, 2007, paragr. 125.

général et, d'autre part, que les modalités d'accomplissement du travail sont suffisamment encadrées et contrôlées afin de garantir que le travail réalisé est effectivement un travail d'intérêt général et que les entités pour le compte desquelles le travail est exécuté ne poursuivent pas un but lucratif». Elle veille aussi à s'assurer que le travail exécuté «revêt effectivement un caractère d'intérêt général», en cherchant en particulier à savoir si le travail est exécuté pour une organisation sans but lucratif et en tenant compte des modalités de cette exécution et du contrôle opéré par le système judiciaire à cet égard. Les organisations plaignantes font observer à ce propos que, en plus du montant forfaitaire que le NOMS doit payer pour le contrat proprement dit, les organismes du secteur privé peuvent aussi générer des revenus provenant du travail exécuté par les délinquants condamnés à des peines de travail d'intérêt général. De ce fait, elles estiment que, dans le cas où un prestataire du secteur privé, tel que Serco à Londres, est désigné pour assurer la gestion et la surveillance des travaux d'intérêt général, cela ne relèverait pas de l'exception à l'interdiction du travail forcé prévue à l'article 2, paragraphe 2 c), de la convention. Le consentement au travail est manifestement absent, tout comme le sont les assurances que cherche à obtenir la commission d'experts au sujet du caractère d'intérêt général du travail pour des organismes privés; rien ne garantit que le travail est exécuté dans l'intérêt général, et l'entité pour laquelle le travail est effectué est, dans le cas des prestataires du secteur privé, une entreprise à but lucratif. Pour toutes ces raisons, tout auteur d'infraction exécutant des travaux d'intérêt général pour un prestataire du secteur privé est mis à la disposition d'une compagnie privée au sens de l'article 2, paragraphe 2 c).

23. En conclusion, les organisations plaignantes demandent à l'OIT de considérer que le Royaume-Uni a violé la convention n° 29 en confiant la surveillance et le contrôle des travaux d'intérêt général à des prestataires du secteur privé (en particulier Serco dans la région de Londres).

B. Réponse du gouvernement

24. Dans sa réponse du 30 avril 2015, le gouvernement indique que la condamnation à une peine de travail d'intérêt général a une vocation à la fois punitive et réparatrice. Cette sanction est destinée à rétablir la justice en imposant aux auteurs d'une infraction d'accomplir un travail au service de la collectivité dans laquelle ils vivent – les travaux d'intérêt général consistant le plus souvent à ramasser des déchets et à nettoyer des graffiti, à apporter un appui à des organismes caritatifs spécialisés dans le domaine de la santé ou dans l'aide aux sans-abri, ou encore à effectuer des travaux de peinture dans des centres communautaires. La peine de travail d'intérêt général doit aussi permettre la réinsertion des auteurs d'infraction par la formation à l'emploi et par l'autodiscipline. D'après le gouvernement, beaucoup de personnes condamnées à un travail d'intérêt général trouvent par la suite un emploi grâce à l'expérience et aux compétences qu'elles ont acquises durant l'accomplissement de leur peine. Le fonctionnement au jour le jour des services de probation a été sous-traité suivant une procédure d'appel d'offres conforme à la législation européenne. Les réformes mises en œuvre visaient à réduire le taux de récidive, à améliorer la sécurité au niveau local et à faire un meilleur usage de l'argent du contribuable. En vertu des contrats conclus dans ce cadre, les prestataires sont incités à réduire le taux de récidive, puisqu'une partie du paiement qu'ils recevront pour leurs services ne sera pas garantie et sera subordonnée à leur capacité de prévenir la récidive, conformément au principe de la rémunération aux résultats. Chaque année, les tribunaux de l'Angleterre et du Pays de Galles imposent environ 7 millions d'heures de travail d'intérêt général. Il est par conséquent essentiel de procéder rapidement et de veiller à une bonne gestion de l'exécution des peines.

25. Le gouvernement se réfère aux arguments présentés par les organisations plaignantes, qui concluent que ces nouvelles modalités sont contraires à la convention n° 29, et estime que cette réclamation devrait être rejetée pour les motifs exposés ci-après. S'il est vrai qu'une peine de travail d'intérêt général est, de prime abord, constitutive de travail forcé, les exceptions prévues pour les condamnations pénales aux termes de l'article 2, paragraphe 2 c), s'appliquent en l'espèce: i) le sous-traitant est une autorité publique; ii) les services du sous-traitant et les travaux d'intérêt général sont exécutés sous la surveillance et le contrôle étroits des autorités publiques; et iii) nul n'est concédé ou mis à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées.
26. Le gouvernement fait observer que les organisations plaignantes n'allèguent pas que les délinquants ont été victimes d'un traitement inéquitable en conséquence de la procédure d'appel d'offres. Qui plus est, elles ne représentent pas des auteurs d'infraction astreints au travail forcé, mais se servent en fait de la procédure de réclamation du BIT pour s'opposer à toute participation du secteur privé à la fourniture de services de probation.

La convention

27. En ce qui concerne l'article 1 de la convention, qui fait obligation aux Etats Membres de supprimer le recours au travail forcé sous toutes ses formes, le gouvernement indique que la convention, adoptée en 1930, était destinée à garantir aux individus la capacité de choisir à qui offrir leur force de travail et d'obtenir un salaire en échange. Le gouvernement fait également référence à la définition du travail forcé figurant à l'article 2, paragraphe 1, ainsi qu'aux cinq types de travail obligatoire qui sont exclus de cette définition. S'agissant du travail imposé à des individus en conséquence d'une condamnation – exception énoncée à l'article 2, paragraphe 2 c) –, le gouvernement fait observer que la possibilité d'exiger de l'auteur d'une infraction qu'il accomplisse un travail au service de la collectivité est reconnue dans la convention comme étant une partie importante de la politique de sanction pénale. Néanmoins, la convention prévoit deux conditions afin d'éviter tout abus. D'après le gouvernement, elle n'interdit pas de faire appel à des entités du secteur privé pour assurer la gestion au jour le jour de l'exécution des peines de travail d'intérêt général, mais exige, d'une part, la «surveillance et le contrôle des autorités publiques» et, d'autre part, que l'intéressé ne soit pas «concédé ou mis à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées».

Législation nationale

28. En vertu de la loi sur la justice pénale de 2003, une peine de travail d'intérêt général peut être prononcée à l'encontre d'une personne âgée de plus de 18 ans, qui peut être condamnée à effectuer entre 20 et 300 heures de travail sur une période de douze mois. Lorsqu'une peine de travail d'intérêt général est prononcée, il incombe à l'agent responsable de prendre toutes les dispositions nécessaires au titre de cette condamnation et de favoriser le respect par le condamné des modalités de la peine. L'agent responsable doit être un agent d'un prestataire de services de probation³. Au sens de la loi sur la prise en charge des délinquants, les buts de la probation comprennent la surveillance et la réinsertion des personnes accusées d'avoir commis une infraction ou déclarées coupables. Le ministre est habilité à passer des accords contractuels avec un tiers aux fins de la fourniture de services de probation. Toutefois, lorsque la fourniture de tels services consiste à «assister un tribunal dans la détermination de la peine appropriée», les accords contractuels ne peuvent être passés qu'avec une agence locale de probation ou tout autre organisme public. Le ministre garde un droit de regard sur la nomination des agents responsables, même

³ Articles 177, 190, 197 et 198 de la loi sur la justice pénale.

lorsqu'il s'agit du personnel employé par le sous-traitant, car il doit directement ou indirectement autoriser leur nomination.

Accords en vigueur

29. Notant que, dans leur réclamation, les organisations plaignantes concentrent leur attention sur un contrat pilote exécuté à Londres par Serco, le gouvernement souligne que ce projet expérimental n'est plus en vigueur compte tenu de la mise en œuvre des réformes plus vastes mentionnées ci-dessus. Le gouvernement considère qu'il n'est pas nécessaire de détailler les arrangements contractuels avec Serco dans la mesure où ils ne sont pas matériellement différents des accords actuellement en place en Angleterre et dans le pays de Galles, qui sont les suivants:
- des peines de travail d'intérêt général sont exécutées en vertu d'un contrat passé avec un certain nombre d'entreprises de réinsertion communautaire (*Community Rehabilitation Companies* (CRC)) qui, outre l'exécution de ces peines, surveillent l'application d'autres types de sanction d'intérêt général;
 - les CRC peuvent être des entreprises privées, mais elles s'acquittent de fonctions publiques et sont par conséquent assujetties au droit public, notamment au droit administratif, tout comme le sont leurs obligations contractuelles vis-à-vis du ministre;
 - les contrats prévoient que les CRC doivent assurer l'accomplissement de travaux d'intérêt général; que ces travaux doivent être exigeants mais permettre aussi la réinsertion sociale de l'auteur d'infraction; que celui-ci doit faire l'objet d'un traitement équitable et décent en vue de favoriser des changements positifs dans sa vie; que, compte tenu des fonctions publiques qu'elles exercent, les CRC sont tenues de se conformer à la loi sur les droits de l'homme de 1998 (*Human Rights Act*) et aux obligations qui incombent aux entités du secteur public en vertu de la loi sur l'égalité de 2010 (*Equality Act*); et que des audits doivent être conduits et des mesures correctives appliquées en cas de non-respect des dispositions contractuelles.

Une peine de travail d'intérêt général est-elle constitutive de travail forcé au sens de l'article 2, paragraphe 1?

30. Le gouvernement reconnaît que les peines de travail d'intérêt général supposent un travail qui n'est pas effectué de plein gré et dont la non-exécution est passible de sanction. Toutefois, la nature de ce travail diffère en tous points de celle du travail forcé, tel qu'il est envisagé dans la convention. En effet, les auteurs d'infraction continuent d'avoir pleinement et librement accès au marché du travail. Le travail d'intérêt général est conçu de manière à être compatible avec un emploi à plein temps et à ne pas compromettre un éventuel travail rémunéré. Les auteurs d'infraction ne constituent pas une main-d'œuvre captive. Le tribunal prononcera une peine de travail d'intérêt général uniquement s'il estime que le prévenu a le profil requis pour accomplir un tel travail et tiendra compte à cet effet de la situation du prévenu et de l'avis d'un fonctionnaire chargé de l'application de la loi. Le travail d'intérêt général est une sanction moins onéreuse que la peine d'emprisonnement et se révèle être une alternative plus efficace pour réintégrer socialement les auteurs d'infraction et prévenir la récidive en instaurant une éthique du travail, en leur permettant d'acquérir une expérience professionnelle et des compétences et en leur offrant la possibilité de réparer le préjudice subis par la collectivité du fait de leur comportement délictueux.

La peine de travail d'intérêt général relève-t-elle de l'exception prévue à l'article 2, paragraphe 2 c)?

- 31.** Le gouvernement souligne que les trois conditions cumulatives énoncées dans l'article 2, paragraphe 2 c), sont remplies. Premièrement, une peine de travail d'intérêt général ne peut être imposée qu'en conséquence d'une condamnation prononcée par une décision judiciaire. Deuxièmement, les CRC exercent des fonctions publiques et, dans la mesure où elles prennent en charge des délinquants, elles sont des autorités publiques. En outre, l'exécution du travail reste placée sous la surveillance et le contrôle du ministre et des tribunaux. Troisièmement, les individus condamnés ne sont pas concédés ou mis à la disposition d'entités privées.
- a) **Condamnation prononcée par une décision judiciaire**
- 32.** Le gouvernement indique que le respect de cette condition n'est pas contesté par les organisations plaignantes.
- b) **Autorités publiques**
- 33.** D'après le gouvernement, la condition relative aux autorités publiques prévue dans l'article 2, paragraphe 2 c), de la convention est destinée à garantir des conditions de travail acceptables et la possibilité d'engager la responsabilité de l'autorité publique, par voie judiciaire ou parlementaire, concernant le traitement des détenus. Les CRC sont des autorités publiques lorsqu'elles supervisent des délinquants. Elles s'acquittent de fonctions publiques pour le compte de l'Etat et, à ce titre, elles sont réputées être des autorités publiques et traitées comme telles par la loi et sont assujetties au contrôle judiciaire exercé par les tribunaux. Ceux-ci contrôleront les CRC pour s'assurer qu'elles agissent de manière raisonnable, légale et équitable. Par conséquent, un délinquant qui ne serait pas correctement traité aurait la possibilité de porter directement plainte contre la CRC et d'engager une action auprès des tribunaux administratifs afin de faire cesser tout abus éventuel. Les auteurs d'infraction peuvent également s'adresser au médiateur pour obtenir réparation ou saisir le tribunal pénal ayant prononcé la condamnation pour demander la modification, voire l'annulation, de l'ordonnance.
- 34.** Les CRC font également l'objet d'inspections régulières effectuées par la Direction des inspections de probation de Sa Majesté (HMIP) qui contrôle les services de probation fournis par les services nationaux de probation et par les prestataires sous-traitants. Les résultats de l'inspection sont publiés et examinés en détail par le Parlement dans le cadre de la commission parlementaire chargée de la justice, de sorte que les ministres doivent rendre des comptes sur les services de probation sous-traités exécutés en leur nom. A l'instar de toute autre autorité publique s'occupant de l'exécution de sanctions pénales, les CRC agissent sous l'entière surveillance du ministre, des tribunaux, du médiateur et de la HMIP. L'objectif de la convention est que le travail forcé soit organisé par les autorités publiques de manière à garantir l'existence d'un contrôle légal et le traitement effectif des plaintes. Ces conditions sont remplies dans le cas des CRC.
- c) **Surveillance et contrôle**
- 35.** Le gouvernement se réfère aux orientations fournies par la commission d'experts au paragraphe 53 de son étude d'ensemble de 2007 au sujet de la signification des termes «surveillance et contrôle» figurant à l'article 2, paragraphe 2 c), et de l'application de cette disposition. En se fondant sur ces orientations, le gouvernement explique que les devoirs et obligations des CRC sont définis dans un cahier des charges contraignant et détaillé élaboré par le ministre, qui exerce un contrôle rigoureux sur le respect de ces obligations. Une annexe jointe au contrat énonce les tâches précises que la CRC doit effectuer à chaque

fois qu'une peine de travail d'intérêt général est prononcée. Ce cahier des charges couvre tous les aspects de l'exécution de la peine, notamment: organisation d'un entretien individuel avec le délinquant; préparation d'un plan d'exécution de la peine raisonnable et mesuré; évaluation de l'état de vulnérabilité du délinquant; attribution d'un travail qui bénéficiera à la collectivité; et fixation de la date à laquelle l'intéressé devra commencer le travail. Les CRC ont donc un rôle extrêmement circonscrit. Elles sont tenues de fournir régulièrement des informations détaillées au ministre afin que celui-ci ait l'assurance qu'elles s'acquittent de leurs obligations. Si un manquement important est constaté, le ministre peut demander l'application d'un plan de mesures correctives. Des manquements graves ou persistants peuvent entraîner la résiliation du contrat.

d) **Concédé ou mis à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées**

36. Le gouvernement fait observer que, si la commission d'experts s'en est tenue au sens strict de cette disposition lorsqu'elle s'applique aux prisons privées, elle a adopté une approche différente dans le cas des travaux d'intérêt général, en partie parce que les auteurs d'infraction ne sont pas placés en détention. En effet, ils continuent d'avoir pleinement accès aux possibilités d'emploi de leur choix. D'après le gouvernement, la condition selon laquelle l'auteur d'infraction ne doit pas être «concédé ou mis à la disposition» a été prévue pour éviter que le travail ne soit effectué au profit d'une entité privée, à des fins lucratives et privées. Si l'entité privée retire un bénéfice, à des fins privées, d'un travail non rémunéré, le travailleur a bien été mis à sa disposition. Si, en toute analyse, le travail est effectué au bénéfice de la collectivité et non pas à des fins lucratives et privées, le travailleur n'a pas, dans les faits, été concédé ou mis à la disposition d'une entité privée.

37. Tous les travaux imposés au titre d'une peine de travail d'intérêt général sont gérés avec soin pour garantir qu'ils seront effectués dans l'intérêt du public et non à des fins lucratives et privées. Le contrat contient un certain nombre de clauses de sauvegarde pour garantir notamment que le travail accompli revêt une utilité pour les collectivités locales, du fait qu'il consiste en des tâches qui sinon n'auraient pas été effectuées – par exemple, le nettoyage de graffiti, l'enlèvement de déchets ou le débroussaillage d'espaces verts. En outre, les revenus dégagés sont réinvestis dans la fourniture du service et les informations relatives à ces revenus sont intégralement communiquées au ministre. Par conséquent, les CRC peuvent globalement tirer profit du contrat concernant la surveillance des délinquants, mais le contrat établit expressément qu'elles ne doivent pas réaliser des bénéfices sur les travaux d'intérêt général. Des mesures de sauvegarde rigoureuses sont en place pour garantir que ces conditions sont pleinement respectées.

Conclusion

38. Le gouvernement souligne que l'approche adoptée par le Royaume-Uni en matière de travaux d'intérêt général a été conçue pour être conforme à la convention. Ainsi, les CRC exercent des fonctions publiques et sont des organismes publics. Le travail des CRC est limité, contrôlé et fait l'objet de mesures de surveillance étroite. En outre, aucun bénéfice n'est retiré, à des fins privées, de l'exécution de la peine de travail d'intérêt général, puisque le produit de ce travail est réinvesti dans la fourniture de services et n'est donc pas destiné à des fins lucratives et privées. Le gouvernement fait remarquer que le litige avec les organisations plaignantes porte sur l'opportunité de la participation du secteur privé à la gestion de l'exécution des peines de travail d'intérêt général. Il estime que la convention n'interdit pas de sous-traiter la gestion matérielle de l'application de ces peines à une entreprise privée, sous réserve d'une surveillance et d'un contrôle rigoureux, et pour autant qu'aucun bénéfice ne soit retiré du travail d'intérêt général à des fins privées. Par conséquent, le gouvernement considère que la réclamation est dénuée de fondement.

Conclusions du comité

39. Le comité observe que les organisations plaignantes se sont référées aux arrangements contractuels avec SERCO mais que le gouvernement n'a pas fourni d'informations à cet égard dans la mesure où ce projet pilote n'existe plus.
40. Le comité note que, selon les organisations plaignantes, la sous-traitance à des organismes du secteur privé de la surveillance, du contrôle et de l'application de l'exécution de la peine de travail d'intérêt général est une violation de la convention n° 29. Elles affirment que le travail exécuté dans le cadre de ce type de peine constitue un travail forcé au sens de l'article 2, paragraphe 1, de la convention, du fait que ce travail est exigé d'un individu sous la menace d'une peine et que ledit individu ne s'est pas offert de plein gré pour le faire. De plus, les travaux d'intérêt général ne relèvent pas de la seule exception pertinente prévue à l'article 2, paragraphe 2 c), de la convention. Par ailleurs, si le travail résulte effectivement d'une condamnation prononcée par une décision judiciaire, il n'est pas exécuté sous la surveillance et le contrôle des autorités publiques, et des personnes condamnées à ce type de peine sont désormais concédées à des entreprises privées ou mises à leur disposition. Quant au gouvernement, il considère que, si le travail d'intérêt général, de prime abord, est constitutif d'un travail forcé au sens de l'article 2, paragraphe 1, de la convention, il relève bien de l'exception prévue à son article 2, paragraphe 2 c). Le sous-traitant exécute des fonctions publiques au nom de l'Etat et, à ce titre, est traité comme une autorité publique par la loi; le travail du sous-traitant et le travail d'intérêt général font l'objet de la surveillance et du contrôle rigoureux des autorités publiques; et aucun individu n'est concédé ou mis à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées.
41. Le comité observe que la commission d'experts a examiné l'incidence des peines de travail d'intérêt général sur l'application de la convention n° 29 dans les paragraphes 123 à 128 de son étude d'ensemble de 2007 ⁴.

⁴ Les paragraphes 125 à 128 se lisent comme suit:

125. L'incidence que la peine de travail d'intérêt général peut avoir sur l'application de la convention doit être examinée à la lumière de l'exception prévue à l'article 2, paragraphe 2 c), de la convention. Selon cette disposition, n'est pas considéré comme du travail forcé «tout travail ou service exigé d'un individu comme conséquence d'une condamnation prononcée par une décision judiciaire, à la condition que ce travail ou service soit exécuté sous la surveillance et le contrôle des autorités publiques et que ledit individu ne soit pas concédé ou mis à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées». Pour ne pas être considéré comme une forme de travail forcé, le travail exigé dans le cadre de la peine de travail d'intérêt général doit donc respecter les deux conditions posées par cette disposition de la convention. La première condition n'engendre généralement pas de difficulté puisque dans les législations que la commission a eu à examiner la peine de travail d'intérêt général constitue une sanction pénale qui ne peut être prononcée que par une juridiction. La deuxième condition prévue à l'article 2, paragraphe 2 c), de la convention est également remplie lorsque le travail d'intérêt général s'exécute au profit de l'Etat ou de ses démembrés (administrations, collectivités territoriales, services publics, établissements publics, etc.). Lorsque ces deux conditions sont remplies, la peine de travail d'intérêt général entre dans le champ d'application de l'exception prévue par la convention et n'appelle pas de commentaires de la part de la commission.

42. Le comité observe que les travaux d'intérêt général imposés aux auteurs d'infraction relèvent de la définition générale du travail forcé au sens de l'article 2, paragraphe 1, de la convention, dans la mesure où les intéressés réalisent ces travaux non rémunérés sous la menace d'une peine sans s'être offerts de leur plein gré pour ce travail. Les organisations plaignantes et le gouvernement concordent sur ce point. Il convient par conséquent maintenant d'examiner si ce travail constitue une exception au travail forcé au sens de la convention.
43. Tant les organisations plaignantes que le gouvernement ont considéré que l'incidence que la peine de travail d'intérêt général peut avoir sur l'application de la convention doit être examinée à la lumière de l'exception prévue à l'article 2, paragraphe 2 c), de la convention. Selon cette disposition, n'est pas considéré comme du travail forcé «tout travail ou service exigé d'un individu comme conséquence d'une condamnation prononcée par une décision judiciaire, à la condition que ce travail ou service soit exécuté sous la surveillance et le contrôle des autorités publiques et que ledit individu ne soit pas concédé ou mis à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées». Pour ne pas être considéré comme une forme de travail forcé, le travail exigé dans le cadre de la peine de travail d'intérêt général doit donc respecter les trois conditions posées par cette disposition de la convention. Ces conditions et garanties concernent à la fois le fondement de l'obligation de travailler – une condamnation prononcée par une décision judiciaire – et les modalités régissant le recours au travail forcé.

126. Il en va différemment lorsque la législation qui institue cette peine prévoit que le travail d'intérêt général devant être accompli par la personne condamnée peut s'exécuter pour le compte d'une entité autre qu'une personne morale de droit public. Or il s'avère que, dans la très grande majorité des législations examinées, le travail d'intérêt général peut s'accomplir au profit de personnes morales de droit privé telles que les associations ou autres institutions caritatives. La commission veille alors à s'assurer de deux éléments: d'une part, que la personne condamnée consente formellement à la peine de travail d'intérêt général et, d'autre part, que les modalités d'accomplissement du travail soient suffisamment encadrées et contrôlées afin de garantir que le travail réalisé est effectivement un travail d'intérêt général et que les entités pour le compte desquelles le travail est exécuté ne poursuivent pas un but lucratif.

127. Le consentement de la personne condamnée à la peine de travail d'intérêt général est généralement garanti par la législation. La peine de travail d'intérêt général permet aux juridictions de pouvoir sanctionner certains délinquants par une peine qui n'entraîne pas l'emprisonnement mais consiste en la réalisation de travaux qui visent, dans une certaine mesure, à réparer le préjudice subi par la société en raison du délit commis. Compte tenu de l'objectif poursuivi, il a généralement été considéré souhaitable que la personne condamnée consente formellement à l'exécution d'un travail de ce type. Ainsi, les législations examinées prévoient, par exemple, la présence obligatoire du condamné lors du prononcé de la peine, l'obtention de son accord, la possibilité pour le condamné de demander la peine alternative ou au contraire de la refuser. Ce n'est que dans de rares cas que la commission a été amenée à demander aux gouvernements d'indiquer si la personne condamnée consentait ou non à la peine ou de préciser la manière dont le consentement était donné.

128. Comme indiqué ci-dessus, la plupart du temps la législation permet que, à côté de l'Etat et des institutions publiques, le travail d'intérêt général s'effectue également pour le compte de personnes morales de droit privé: associations ou institutions caritatives. Dans ce cas, la commission s'assure que le travail exécuté dans ces associations et institutions revêt effectivement un caractère d'intérêt général. Il s'agit d'examiner si le travail bénéficie réellement à la communauté et si les associations pour le compte desquelles il est réalisé ne recherchent pas le profit. La législation peut prévoir expressément que l'association pour laquelle le travail est effectué ne poursuit pas un but lucratif ou que l'exécution des travaux ne doit pas être subordonnée à la recherche d'un intérêt économique. Plusieurs éléments sont de nature à garantir que le travail n'est pas détourné de son objectif initial: les modalités dans lesquelles il est réalisé; le contrôle opéré par le système judiciaire sur les conditions d'exécution de la peine; les critères utilisés par l'autorité judiciaire pour habiliter les associations à fournir un travail aux personnes condamnées à la peine de travail d'intérêt général. Pour parfaire son examen de la situation dans un pays, la commission peut également être amenée à demander au gouvernement de fournir la liste des associations ou institutions habilitées et les exemples de travaux demandés dans le cadre de la peine de travail d'intérêt général.

44. La première condition prévue à l'article 2, paragraphe 2 c), de la convention est «une condamnation prononcée par une décision judiciaire». A cet égard, le comité note que tant les organisations plaignantes que le gouvernement se réfèrent à l'article 177 de la loi sur la justice pénale de 2003. En vertu de cette disposition, après avoir décidé qu'une personne est condamnée pour une infraction, le tribunal peut ordonner l'imposition d'une peine de travail d'intérêt général. Par conséquent, le comité observe qu'un tel travail constitue une sanction pénale prononcée par un tribunal lorsque la personne concernée est déclarée coupable d'une infraction.
45. Conformément à la deuxième condition prévue à l'article 2, paragraphe 2 c), de la convention, le travail exigé doit être exécuté sous la surveillance et le contrôle des autorités publiques. A cet égard, le comité note que, selon les organisations plaignantes, dans le cadre du processus de sous-traitance des services de probation à des prestataires du secteur privé, la surveillance réelle et l'exécution effective des travaux d'intérêt général sont du ressort du prestataire, à qui il incombe d'assurer la surveillance des auteurs d'infraction participant aux projets de travaux, d'évaluer et de gérer ces projets, d'évaluer les auteurs d'infraction, de planifier les peines, de veiller à leur exécution et d'engager des poursuites en cas de manquement. A cet égard, les organisations plaignantes font état du rôle très limité de l'agence de probation (une entité publique) en ce qui concerne les modalités pratiques des travaux d'intérêt général, puisqu'elle n'intervient que dans l'évaluation des facteurs individuels susceptibles d'influer sur le type de placement adapté à l'auteur d'infraction et lorsqu'il lui est renvoyé par le prestataire en cas de manquement. C'est ce qui se passe aussi avec le NOMS, qui se borne à évaluer la performance des prestataires et qui n'a pas à surveiller et contrôler l'exécution du travail par les auteurs d'infraction. Le gouvernement quant à lui considère que si les CRC peuvent être des entreprises privées, elles s'acquittent de fonctions publiques au nom de l'Etat et, à ce titre, sont reconnues comme des autorités publiques par la loi et assujetties au contrôle judiciaire exercé par les tribunaux et aux recours que les auteurs d'infraction pourraient déposer auprès du médiateur. Le rôle des prestataires est très circonscrit: dans un cahier des charges contraignant et très détaillé, leurs devoirs et leurs tâches sont définis par le ministre, qui exerce un contrôle sur eux. Ce cahier des charges couvre tous les aspects du travail d'intérêt général, notamment: entretien face à face avec le délinquant, planification des peines, évaluation de la vulnérabilité du délinquant, attribution des travaux, fixation de la date de commencement d'exécution du travail exigé.
46. Le comité note que ces dispositions permettent au ministre de conclure des arrangements contractuels avec des centres de réinsertion communautaire privés pour l'exécution des peines de travail d'intérêt général. Il observe que, sur la base des informations fournies, aux termes de ces arrangements, les prestataires privés participent directement à toute l'organisation concrète de l'attribution, de la gestion, de l'évaluation et de la surveillance du travail obligatoire exigé des délinquants. Par conséquent, ce travail est surveillé au jour le jour directement par des entités privées. Le comité note cependant que le gouvernement a mis en place toute une série de garanties concernant le rôle et le fonctionnement des prestataires privés. Leurs devoirs sont définis précisément: le ministre exerce son contrôle sur eux, ils sont régis par le droit public et sont assujettis au contrôle judiciaire exercé par les tribunaux. Le comité observe que, s'il est vrai qu'en vertu des nouvelles dispositions les délinquants condamnés à des travaux d'intérêt général ne sont plus placés sous la surveillance directe des autorités publiques, ces dernières, par le biais du ministre et des tribunaux, surveillent et contrôlent les prestataires privés, en droit et en pratique. Le comité reconnaît que ces entités privées s'acquittent de fonctions publiques au nom de l'Etat et, en tant que telles, sont considérées comme des autorités publiques par la loi et soumises au contrôle judiciaire des tribunaux. ***Le comité recommande à cet égard que le gouvernement continue de garantir que les autorités publiques exercent ce contrôle et cette surveillance dans une mesure suffisante et avec soin et que, comme indiqué par le***

gouvernement, les auteurs d'infraction ont effectivement accès à des mécanismes de plainte publics.

47. La dernière condition prévue à l'article 2, paragraphe 2 c), de la convention exige que les personnes concernées «ne soient pas concédées ou mises à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées». Les organisations plaignantes estiment que, lorsqu'un prestataire du secteur privé gère et supervise les tâches liées aux peines d'intérêt général, les auteurs d'infraction sont «mis à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées». Les prestataires privés sont des organismes à but non lucratif et sont incités à générer des revenus provenant du travail exécuté par les personnes condamnées à des peines d'intérêt général. Le gouvernement quant à lui considère que les prestataires privés peuvent tirer profit du contrat général concernant la surveillance des auteurs d'infraction, mais le contrat établit expressément qu'ils ne doivent pas réaliser des bénéfices sur le travail non rémunéré. Il souligne que les travaux exécutés au titre d'une peine de travail d'intérêt général sont gérés de façon à garantir qu'ils sont effectués dans l'intérêt du public et non à des fins lucratives et privées, et donc que les personnes concernées ne sont pas vraiment concédées ou mises à la disposition d'une entité privée.
48. Tout en observant que les nouvelles modalités permettent aux prestataires privés de participer directement à l'exécution des peines de travail d'intérêt général, le comité reconnaît que les délinquants ne sont pas directement concédés aux prestataires privés; ils sont néanmoins mis à la disposition des prestataires pour exercer des activités; et les prestataires ne sont pas les bénéficiaires du produit des travaux effectués par les délinquants. Cependant, vu l'implication des prestataires privés dans le processus, il est d'avis qu'il doit y avoir des sauvegardes en ce qui concerne les conditions dans lesquelles le travail est effectué, afin de garantir qu'il s'agit effectivement d'un travail d'intérêt général et que les entités pour le compte desquelles le travail est exécuté ne sont pas à la recherche d'un intérêt économique.
49. Sur la question du travail exécuté dans l'intérêt général, le comité rappelle que, se référant au mémoire du BIT sur le travail pénitentiaire, la commission d'experts a souligné dans l'étude d'ensemble de 2007 que l'exception relative au travail pénitentiaire a été introduite dans la convention dans l'intérêt de la société en général. Cet intérêt peut être direct lorsque le travail s'effectue dans le cadre d'activités publiques, ou indirect, quand il vise la réinsertion de l'intéressé⁵. En outre, se référant spécifiquement au travail d'intérêt général, la commission d'experts a également rappelé que:

[...] la plupart du temps la législation permet que, à côté de l'Etat et des institutions publiques, le travail d'intérêt général s'effectue également pour le compte de personnes morales de droit privé: associations ou institutions caritatives. Dans ce cas, la commission s'assure que le travail exécuté dans ces associations et institutions revêt effectivement un caractère d'intérêt général. Il s'agit d'examiner si le travail bénéficie réellement à la communauté et si les associations pour le compte desquelles il est réalisé ne recherchent pas le profit. La législation peut prévoir expressément que l'association pour laquelle le travail est effectué ne poursuit pas un but lucratif ou que l'exécution des travaux ne doit pas être subordonnée à la recherche d'un intérêt économique⁶.

A cet égard, le comité note que, comme le gouvernement l'indique, pour tout placement au titre d'un travail d'intérêt général, le contrat prévoit qu'il ne s'agit pas de remplacer directement un emploi rémunéré par les projets de travail proposés mais de fournir une valeur ajoutée à la collectivité locale en effectuant des tâches qui autrement ne seraient pas exécutées. Le comité note de surcroît que le travail d'intérêt général vise à permettre la

⁵ Etude d'ensemble de 2007, CEACR, paragr. 49.

⁶ *Ibid.*, paragr. 128.

réinsertion des auteurs d'infractions par la formation à un métier et que beaucoup de personnes condamnées à un travail d'intérêt général ont trouvé par la suite un emploi grâce à l'expérience et aux compétences qu'elles ont acquises durant l'accomplissement de leur peine. Il observe que, d'après les informations fournies, les travaux accomplis dans le cadre d'une peine de travail d'intérêt général le sont dans l'intérêt de la collectivité. ***Le comité encourage donc le gouvernement à continuer de s'assurer que toutes les garanties nécessaires sont mises en place pour que le travail réalisé dans le cadre de la peine de travail d'intérêt général soit véritablement accompli dans l'intérêt général et ne poursuive pas un intérêt économique.***

50. Le comité note aussi que les informations dont il dispose ne lui permettent pas de conclure que les entités qui bénéficient de ce travail sont à but lucratif. Il observe néanmoins que les CRC sont encouragées à générer des revenus et que le contrat prévoit que les revenus dégagés doivent être réinvestis dans la prestation de services et l'amélioration de cette prestation. ***Le comité est donc d'avis que le gouvernement devrait continuer de surveiller de près le fonctionnement du système pour assurer que les prestataires privés sont payés en conformité stricte avec les termes du contrat qu'ils ont conclu et qu'ils ne tirent aucun profit du travail non rémunéré exigé des personnes condamnées, la valeur produite par leur travail devant revenir à la collectivité.***
51. Enfin, le comité rappelle que la commission d'experts a indiqué dans son étude d'ensemble de 2007 que, lorsque les deux conditions prévues à l'article 2, paragraphe 2 c), de la convention sont remplies, «la peine de travail d'intérêt général entre dans le champ d'application de l'exception prévue par la convention et n'appelle pas de commentaires de sa part. Il en va différemment lorsque la législation qui institue cette peine prévoit que le travail d'intérêt général devant être accompli par la personne condamnée peut s'exécuter pour le compte d'une entité autre qu'une personne morale de droit public.» «La commission veille alors à s'assurer de deux éléments: d'une part, que la personne condamnée consent formellement à la peine de travail d'intérêt général et, d'autre part, que les modalités d'accomplissement du travail sont suffisamment encadrées et contrôlées afin de garantir que le travail réalisé est effectivement un travail d'intérêt général et que les entités pour le compte desquelles le travail est exécuté ne poursuivent pas un but lucratif⁷.» Le comité observe que, en vertu de la loi de 2003 sur la justice pénale, une peine de travail d'intérêt général peut être prononcée sans que la personne condamnée ne donne son consentement à une telle peine. ***Il est donc essentiel que les modalités existantes concernant le rôle des prestataires privés dans l'exécution des peines de travail d'intérêt général n'aient pas pour résultat que le prestataire privé place les auteurs d'infraction auprès d'une entité à but lucratif pour effectuer un travail obligatoire en vue d'en retirer un intérêt économique.***

⁷ *Ibid.*, paragr. 125-127.

Recommandations du comité

52. A la lumière des conclusions qui figurent aux paragraphes 39 à 51 ci-dessus au sujet des questions soulevées dans la réclamation, le comité recommande au Conseil d'administration:

- a) d'approuver le présent rapport;**
- b) de prier le gouvernement, afin de continuer d'assurer que le travail exigé de personnes condamnées à une peine de travail d'intérêt général reste dans les limites de l'exception au travail forcé prévue à l'article 2, paragraphe 2 c), de tenir compte des mesures requises aux paragraphes 46, 49, 50 et 51;**
- c) d'inviter le gouvernement à présenter des informations sur les recommandations qu'il soumet pour examen par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations à sa prochaine session en novembre-décembre 2016, date à laquelle elle devra présenter un rapport sur l'application de la convention;**
- d) de rendre public le présent rapport et de déclarer close la procédure de réclamation.**

Genève, le 10 novembre 2015

(Signé) Jan Terstegen

Peter Woolford

Catelene Passchier

Point appelant une décision: paragraphe 52