HAL
open science

L'impact de la pandémie de COVID-19 sur les sanctions et mesures non privatives de liberté

Jean-Paul Céré, Joana Falxa

To cite this version:

Jean-Paul Céré, Joana Falxa. L'impact de la pandémie de COVID-19 sur les sanctions et mesures non privatives de liberté. [Rapport de recherche] Faculté de droit de l'Université de Coimbra; Penal Reform International. 2022. hal-03658540

HAL Id: hal-03658540

https://univ-pau.hal.science/hal-03658540v1

Submitted on 4 May 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

PENAL REFORM INTERNATIONAL

1 2 9 0
INSTITVTO IVRIDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE D
COIMBRA

L'impact de la pandémie de COVID-19 sur les sanctions et mesures non privatives de liberté

Rapport de synthèse d'une étude comparative dans les États membres de l'Union européenne

L'impact de la pandémie de COVID-19 sur les sanctions et mesures non privatives de liberté?

Ce rapport a été réalisé avec le soutien financier de la Fondation internationale pénale et pénitentiaire (FIPP) dans le cadre du projet Addressing gaps in the implementation and management of alternatives to imprisonment and post-release support during the COVID-19 global pandemic (Combler les lacunes dans la mise en œuvre et la gestion des alternatives à l'emprisonnement et au soutien post-libération pendant la pandémie globale de COVID-19). Le projet a reçu un financement de la FIPP en appui à l'objectif de la Fondation de veiller à ce que les systèmes de justice pénale traitent équitablement et efficacement l'impact de la COVID-19 sur les personnes placées en milieu carcéral ou autre.

Penal Reform International
The Hague Humanity Hub
Fluwelen Burgwal 58
2511 CJ Den Haag
Netherlands

The Green House
244–254 Cambridge Heath Road
London E2 9DA
United Kingdom

info@penalreform.org
@PenalReformInt
@Penalreforminternational

www.penalreform.org

University of Coimbra
Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
Colégio da Trindade
3000-018 Coimbra
Portugal

pri.alt.eur@uc.pt / geral@ij.uc.pt
@fduc
@ij.fduc

www.uc.pt/fduc/ij

Cofinancé par l'Union européenne.
Le contenu de ce rapport représente uniquement le point de vue des auteurs et relève de leur seule responsabilité. La Commission européenne décline toute responsabilité quant à l'utilisation qui pourrait être faite des informations qu'il contient.

Cette publication peut être librement revue, résumée, reproduite et traduite, en partie ou en totalité, mais ne peut être utilisée pour la vente ou à des fins commerciales. Toute modification du texte de cette publication doit être approuvée par Penal Reform International. Il convient d'accorder à Penal Reform International à l'Université de Coimbra et à cette publication le crédit qui leur est dû.
Pour tout renseignement, s'adresser à : publications@penalreform.org.

Auteurs
Prof. Dr. Anabela Miranda Rodrigues, Professeur Titulaire – Chercheur principal

Prof. Dr. Maria João Antunes, Professeur Agrégé

Prof. Dr. Sónia Fidalgo, Professeur Adjoint

Inês Horta Pinto, Candidat au Doctorat en Droit Pénal

Karla Tayumi Ishiy, Candidat au Doctorat en Droit Pénal

Faculté de droit de l'Université de Coimbra

Informations sur les images
Illustration de couverture : Personnes dans les cercles de distanciation sociale.
Carte en page 6 de: vecteezy.com

Publié pour la première fois en janvier 2022.
ISBN: 978-1-909521-90-2
© Penal Reform International 2022

Remerciements

Penal Reform International et l'équipe de recherche de la Faculté de droit de l'Université de Coimbra remercient les experts et les organisations suivants des États membres de l'UE qui ont fourni des rapports nationaux et/ou des informations qui ont rendu possible cette étude comparative.

Belgique

Wendy De Bondt
Professeur de Droit pénal à l'Université de Gand

Nele Audenaert
Docteur Chercheur à l'Université de Gand

Manon Maes
Master en Sciences criminologiques, Université de Gand

Bulgarie

Dobrinka Chankova
Professeur de Droit de procédure pénale, Université du Sud-Ouest 'Neofit Rilski', Blagoevgrad, Faculté de droit.

Irena Petkova
Elena Churukova
Département de la coopération internationale de la Direction générale Exécution des sanctions

Croatie

Tea Dabić
Coordonnatrice du Programme des droits de la personne et de la magistrature Maison des droits de l'homme Zagreb

Sunčana Roksandić
Professeur associé, Département de droit pénal, Faculté de droit de l'Université de Zagreb

République Tchèque

Andrea Matoušková
DG du Service de probation et de médiation de la République tchèque.
Professeur à l'Université Karlova

Danemark

Service de probation du Danemark

Estonie

Jaan Ginter
Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Tartu

Finlande

Nora Lähteenmäki
Candidat au Doctorat, LL.M.
Institut de criminologie et de politique juridique, Université d'Helsinki

France

Jean-Paul Céré
Professeur à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, Directeur du *Centre de Recherche sur la Justice Pénale et Pénitentiaire*

Joana Falxa
Professeur à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, Membre du *Centre de Recherche sur la Justice Pénale et Pénitentiaire*

Allemagne

Frieder Dünkel
Professeur de criminologie, Université de Greifswald

Grèce

Nikolaos K. Koulouris
Professeur Agrégé en Politique sociale et Traitement des Contrevenants placés en milieu carcéral ou autre au Département de Politique sociale de l'Université Démocrite de Thrace

Dimitrios Koros
Avocat, Docteur en Politique correctionnelle, Associé scientifique à la Faculté de droit, Université Démocrite de Thrace

Sophia Spyrea
Candidat au Doctorat, Université Démocrite de Thrace

Hongrie

Dóra Szegő
Ádel Lukovics
Comité Helsinki hongrois

Italie

Alessandro Bernardi
Professeur de l'Université de Ferrare

Marco Venturoli
Chercheur à l'Université de Ferrare

Irlande

Avril M Brandon
Chargé de cours/Professeur adjoint en Criminologie, Département de droit, Université de Maynooth

Louise Kennefick
Professeur agrégé, Département de droit, Université de Maynooth

Lettonie

Service de probation de Lettonie

Lituanie

Gintautas Sakalauskas
Chargé de cours à l'Université de Vilnius, Faculté de droit, Département de justice pénale

Malte

Sandra Scicluna
Maître de conférences, Chef du Département de Criminologie, Université de Malte

Pays-Bas

Gerard de Jonge
Professeur (émérite), Droit pénal et Criminologie/Droit de la détention
Faculté de droit, Université de Maastricht

Sonja Meijer
Professeur de Droit pénitentiaire à l'Université Radboud de Nimègue et Professeur Assistant à l'Université VU d'Amsterdam

Leo Tigges
M. Sc, Criminologue. Consultant indépendant en Conseil communautaire et Expert principal au Comité Helsinki des Pays-Bas

Pologne

Pawel Daniluk
Professeur, Département de Droit pénal/Institut d'Études Juridiques/Académie polonaise des Sciences, Varsovie

Piotr Gensikowski
Juge

Roumanie

Marian Badea
Direction roumaine de la Probation et Professeur Associé à l'Université de Bucarest

Ramona Balaita
Direction roumaine de la Probation

Suède

Le Service suédois des Prisons et de la Probation

Table des matières

Introduction 4

1. Peines non privatives de liberté ou mesures visant à réduire la population carcérale 6
Suspension de l'exécution des peines d'emprisonnement 7
Grâces 7
Congé pénitentiaire 8
Mesures extraordinaires de libération 9
Promouvoir les sanctions et mesures non privatives de liberté existantes 10
Impact des mesures extraordinaires visant à réduire la population carcérale 11

2. L'impact de la pandémie sur la préparation des personnes à la libération de prison 14

3. L'impact de la pandémie sur l'utilisation et la mise en œuvre des peines non privatives de liberté 16
Activité judiciaire 16
Données statistiques sur les peines non privatives de liberté et les charges de travail 16
Nouvelle législation adaptant la mise en œuvre des sanctions non privatives de liberté 17
Adaptation des méthodes de travail pour les services de probation 17
Usage et mise en œuvre des sanctions non privatives de liberté 19
Service communautaire 19
Détention à domicile et surveillance électronique 21
Autres peines non privatives de liberté 21
Programmes de réadaptation 21

4. L'impact sur le travail et le bien-être des agents de probation 23
Santé et bien-être du personnel de probation 23
Changements dans le travail quotidien 24

5. Impacts spécifiques sur les personnes en situation de vulnérabilité 25
Persons deprived of their liberty 25
Chômage et autres vulnérabilités socio-économiques 25
Personnes âgées et personnes ayant des problèmes de santé 26
Jeunes adultes 27
Personnes en situation d'itinérance 28
Ressortissants étrangers 28

6. Impact de la pandémie sur l'avenir des services de probation 29

Introduction

Afin de réduire la propagation de la COVID-19 parmi la population carcérale, de nombreux États se sont tournés vers l'utilisation de sanctions et de mesures non privatives de de liberté et l'adoption de programmes de libération anticipée ou d'urgence. Bien que l'impact de la pandémie sur les prisons ait été bien documenté,[1] il est moins clair comment la COVID-19 et les différentes mesures gouvernementales adoptées en réponse à la pandémie ont eu un impact sur l'utilisation, la mise en œuvre, la gestion et l'expérience des sanctions et mesures non privatives de liberté, ainsi que sur la libération et le soutien.

Ce rapport comparatif de synthèse sur l'impact de la pandémie de COVID-19 sur l'imposition et la mise en œuvre de peines non privatives de liberté et la préparation des personnes à la libération de prison fait partie du projet international *Addressing gaps in the implementation and management of alternatives to imprisonment and post-release support during the COVID-19 global pandemic* (Combler les lacunes dans la mise en œuvre et la gestion des alternatives à l'emprisonnement et au soutien post-libération pendant la pandémie mondiale de COVID-19), financé par la Fondation Internationale Pénale et Pénitentiaire et mis en œuvre entre mars 2021 et janvier 2022. Les objectifs du projet sont les suivants :

- comprendre les répercussions de la pandémie de COVID-19 sur l'utilisation, la mise en œuvre et l'expérience des peines non privatives de liberté ;
- sensibiliser et mobiliser les intervenants gouvernementaux, par le biais de recommandations pratiques, pour prendre des mesures urgentes et systémiques afin de protéger les droits des personnes en probation, en veillant à ce qu'en temps de crise et d'urgence nationale, celles-ci bénéficient d'une supervision adéquate, accomplissent leur peine et ne soient pas victimes de discrimination ;
- élaborer un plan en 10 points, assorti de recommandations fondées sur des données probantes qui s'appliquent à l'échelle internationale, pour améliorer la mise en œuvre de solutions alternatives à l'emprisonnement en période de crise ou d'urgence nationale ou internationale et qui élargissent le recours aux mesures non privatives de liberté de manière non discriminatoire (c.-à-d. à qui ces mesures sont appliquées et comment elles sont gérées).

Dans quatre pays – la Géorgie, la Hongrie, le Kirghizistan et le Portugal – des équipes de recherche ont mené des études approfondies, produisant quatre rapports indépendants sur l'impact de la COVID-19 concernant l'utilisation, la mise en œuvre et l'expérience des sanctions non privatives de liberté et les personnes libérées de prison durant la pandémie.[2] Des recherches antérieures menées par Penal Reform International (PRI) sur les impacts de la pandémie de COVID-19 sur les systèmes de justice pénale à l'échelle mondiale, ainsi que l'expérience pratique et l'expertise en matière de bonnes pratiques et de mise en œuvre de normes internationales, telles que les Règles minimales des Nations Unies pour les mesures non privatives de liberté (Règles de Tokyo),[3] éclaireront l'élaboration de recommandations applicables à l'échelle internationale pour une probation adaptable, résiliente, équitable et efficace, en temps de crise et aussi d'opérations normales. Le présent rapport contribue également à ces efforts.

Dans le cadre d'une étude comparative plus large menée par l'Université de Coimbra faisant partie du projet *Promoting non-discriminatory alternatives to imprisonment across Europe* (Promouvoir des alternatives non discriminatoires à l'emprisonnement en Europe).[4] Cette étude comparative étant basée sur des rapports nationaux, fournis par des experts de 19 États membres de l'Union européenne (UE).[5] Dans deux autres pays, où l'équipe de recherche n'a pas pu obtenir

1. Pour une analyse plus approfondie et des informations sur l'impact de la pandémie de COVID-19 sur les prisons, voir par exemple les publications suivantes de Penal Reform International: Global Prison Trends 2021, mai 2021; *Coronavirus: Preventing harm and human rights violations in criminal justice systems* (Coronavirus : Prévenir les dommages et les violations des droits de l'homme dans les systèmes de justice pénale), juillet 2020; Coronavirus: healthcare and human rights of people in prison (Coronavirus: Soins de santé et droits de l'homme des personnes en prison), mars 2020 disponible à l'adresse: www.penalreform.org/covid-19/resources-related-to-covid-19/ Available at: www.penalreform.org/resource/country-reports-covid-19-impact-non-custodial-measures/.
2. Disponible sur: www.penalreform.org/resource/country-reports-impact-of-covid-19-on-non-custodial-measures/.
3. Assemblée Générale des Nations Unies, Règles minimales normalisées pour les mesures non privatives de liberté (Règles de Tokyo), A/RES/45/110 (14 Dec. 1990).
4. Le projet est financé par le Programme Justice de l'Union européenne (2014-2020) et coordonné par Penal Reform International, en partenariat avec l'Institut de Recherche Juridique de la Faculté de droit de l'Université de Coimbra et le Comité Helsinki hongrois.
5. La liste des experts ayant contribué se trouve dans la section Remerciements. Bien que l'équipe de recherche ait invité des experts des 27 États membres à participer à l'étude, il n'a pas été possible de recevoir des contributions de la part de tous, dans le délai imparti pour la présentation de ce rapport.

de rapports nationaux, des entretiens semi-structurés ont été menés avec des représentants des services pénitentiaires et de probation.[6]

Les rapports nationaux et les entretiens de collecte de données ont suivi un questionnaire guide préparé par l'équipe de recherche, destiné à assurer la normalisation des réponses. Le questionnaire était divisé en trois parties, chacune englobant plusieurs questions portant sur les aspects suivants: (i) les peines non privatives de liberté ou les mesures visant à réduire la population carcérale comme moyen de prévenir la propagation du virus, dans les établissements pénitentiaires; (ii) l'impact de la pandémie sur les peines et les mesures non privatives de liberté; (iii) l'impact de la pandémie sur l'avenir des peines non privatives de liberté. Ponctuellement, les rapports et les données des entrevues ont été complétés par des informations provenant d'autres sources publiées.[7]

Ce rapport suit les grandes lignes du questionnaire, bien que l'équipe de recherche ait jugé approprié de discuter les questions ayant trait à la préparation des personnes en vue de leur libération, de l'impact de la pandémie sur le travail et le bien-être du personnel de probation et des impacts spécifiques sur les personnes en situation de vulnérabilité dans des chapitres distincts.

Il est important de noter que, bien que les États membres de l'UE partagent des principes et des valeurs communs, chaque État membre dispose de son propre droit pénal, de son système pénal et de ses propres règles de procédure pénale. La situation des systèmes pénitentiaires (en particulier, les taux d'occupation), au début de la pandémie, différait également de manière significative. Les différences dans l'enregistrement statistique des données sur les prisons et les probations affectent également leur comparabilité. Ces difficultés ont un impact sur les études comparatives en droit pénal en général, et avec la nature sans précédent du phénomène à l'étude – la pandémie de COVID-19 – de tels défis sont encore plus présents, car il n'y a pas eu le temps de stabiliser les solutions ou d'harmoniser les procédures de collecte de données. En outre, tous les rapports nationaux ne traitaient pas de tous les éléments du questionnaire et tous les rapports ne fournissaient pas le même niveau de détail, ce qui rendait parfois le processus comparatif difficile, limitant la comparabilité de l'information. En outre, alors que dans certains pays des données sur le sujet ont été publiées – permettant de vérifier ou de compléter les informations – dans d'autres, peu d'informations sur l'impact de la pandémie étaient disponibles, au moment de la rédaction de cette étude. En conséquence, tout au long du rapport, les données comparatives sont ponctuées par l'apport d'exemples individuels provenant de pays spécifiques. Nous croyons que ces exemples individuels, bien qu'ils ne constituent pas une comparaison au sens strict, enrichissent l'étude en montrant comment divers systèmes ont trouvé des solutions pour faire face aux défis posés par la pandémie.

Dans les États membres couverts par l'étude, nous avons cherché à identifier les problèmes et les difficultés communs rencontrés, dans le contexte de la pandémie de COVID-19 et des peines et mesures non privatives de liberté, à comparer les mesures prises pour y faire face et à mettre en évidence des exemples de bonnes pratiques.

Nous tirons des conclusions générales des expériences des 21 pays, anticipons les leçons qui seront tirées des mesures et des politiques introduites pendant la pandémie et recensons des recommandations, pour tirer parti des enseignements reçus et rendre les systèmes pénaux plus résilients aux crises futures.

6. Ce fut le cas de la Lettonie et du Danemark (entretiens en ligne).
7. Dans ces cas, les sources ont été dûment référencées.

1. Peines non privatives de liberté ou mesures visant à réduire la population carcérale

Compte tenu des mauvaises conditions de détention et de l'état de santé des détenus, dans de nombreux pays, les gouvernements – confrontés à la vulnérabilité accrue des personnes incarcérées à l'infection à la COVID-19 – ont été contraints de faire face au problème de la surpopulation pour prévenir les épidémies de COVID-19 dans les prisons. Ainsi, les États membres de l'UE ont pris différentes mesures pour protéger la santé des personnes incarcérées et du personnel pénitentiaire en fonction des besoins particuliers de chaque contexte national. Alors que la plupart des États membres ont adopté des mesures pour éviter les contacts physiques avec le monde extérieur en suspendant les visites, les transferts, les congés, le travail et d'autres activités, certains États membres ont également décidé de réduire la population carcérale en suspendant l'exécution des peines d'emprisonnement ou en libérant des personnes, au moyen d'alternatives non privatives de liberté, de libération anticipée ou de grâce.[8]

➔ En Italie, il a été signalé que les juges responsables de l'exécution des peines (*magistratura di sorveglianza*) ont joué un rôle supplémentaire, dans la lutte contre la COVID-19, au sein du système pénitentiaire, en utilisant, plus largement, les mécanismes de libération existants et les alternatives à la détention, en les appliquant dans une perspective d'urgence, facilitant ainsi la libération des personnes plus à risque du point de vue de la santé. Cette politique judiciaire, combinée aux mesures législatives, a contribué à une réduction des taux d'incarcération, de mars 2020 à octobre 2021.

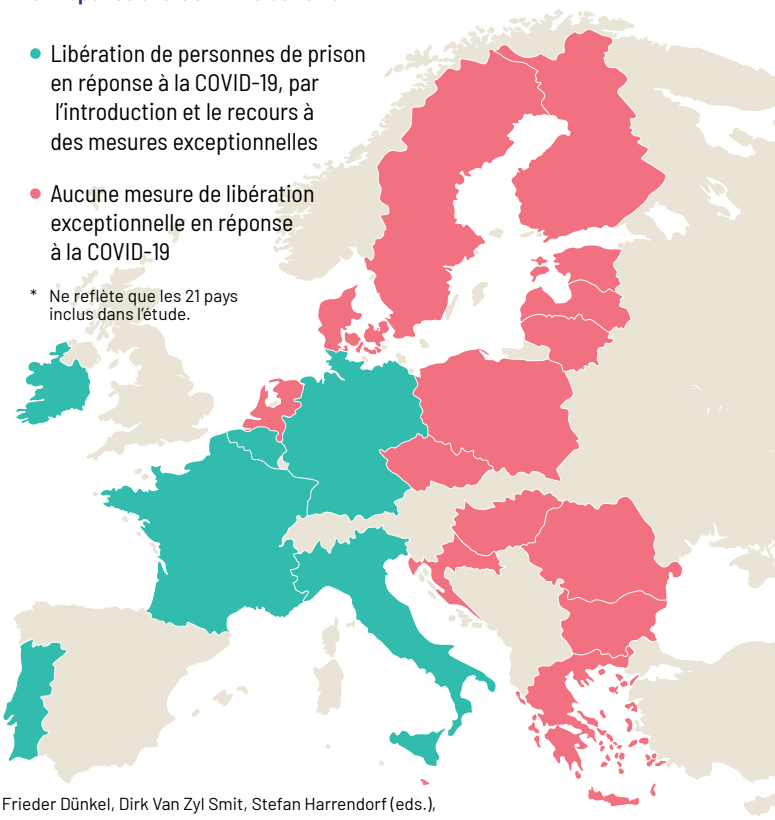
Dans les pays où les mécanismes de libération existants ou les mesures alternatives ont été jugés insuffisants pour réduire les niveaux d'emprisonnement, les gouvernements ont introduit de nouvelles mesures exceptionnelles, au niveau législatif, pour permettre la libération de personnes de prison (comme on l'a vu en Belgique, en France, en Italie et au Portugal).

➔ En Belgique, la détention limitée (une forme de congé pénitentiaire) ne pouvait plus être appliquée en raison de l'impossibilité d'élaborer le plan de probation requis pour l'octroi de la détention partielle à domicile, ce qui rendait impossible l'application de cette mesure. Cela a contribué à la mise en place de mesures temporaires qui ont permis aux individus de quitter la prison.

Dans les États où la surpopulation carcérale n'était pas un problème, comme en République tchèque, au Danemark, en Estonie, en Lituanie, à Malte et en Suède, les mesures de libération n'ont pas été adoptées. Dans d'autres, malgré la surpopulation, les mesures de libération n'ont pas été envisagées par le gouvernement (Hongrie) ou bien les propositions d'organisations de défense des droits humains et de professionnels de la justice pénale visant à adopter des politiques de réduction de la population carcérale ont été abandonnées, car les prisons n'ont pas été confrontées à une grave épidémie d'infections à la COVID-19, après l'adoption de mesures restrictives (Grèce).

Les mesures visant à réduire la population carcérale ont pris différentes formes, notamment la suspension de l'exécution de nouvelles peines d'emprisonnement, les grâces, les congés d'emprisonnement temporaires, les régimes de libération anticipée et le recours à des alternatives à l'emprisonnement (peines ou mesures non privatives de liberté).

Mesures exceptionnelles de libération de prison en réponse à la COVID-19 dans l'UE*



8. Pour plus d'informations sur l'impact de la pandémie sur les systèmes pénitentiaires, Frieder Dünkel, Dirk Van Zyl Smit, Stefan Harrendorf (eds.), *The Impact of the Coronavirus on Prisoners and Penal Policy*, (Routledge, à paraître).

Suspension de l'exécution des peines d'emprisonnement

La suspension de l'exécution d'une peine d'emprisonnement – parfois désignée 'peine avec sursis' – a pris deux formes différentes, pendant la pandémie : la suspension de l'exécution de nouvelles peines d'emprisonnement et la suspension des peines d'emprisonnement déjà exécutées, ce qui a entraîné la libération de personnes de prison. En Bulgarie, au Danemark et en Lettonie, par exemple, l'exécution de nouvelles peines d'emprisonnement a été reportée et de nombreuses personnes condamnées sont restées en liberté, attendant le début de l'exécution de leur peine.

- ➔ En Finlande, l'admission en prison de personnes condamnées à une peine d'emprisonnement inconditionnelle pouvant aller jusqu'à six mois ou à une peine d'emprisonnement prononcée pour amendes impayées était limitée.
- ➔ En Autriche, les personnes infectées par la COVID-19 ou en quarantaine, en raison d'un contact avec une personne infectée, ont été considérées comme inaptes à la détention. Si la personne condamnée était libre et que la peine à exécuter n'excédait pas trois ans, la peine d'emprisonnement ne pouvait être exécutée que si la personne avait été reconnue coupable d'un délit sexuel ou avait été jugée comme constituant une menace pour la sécurité publique, par exemple en raison d'un crime violent.[9]
- ➔ Au Portugal, alors qu'il n'y a pas eu de suspension officielle de l'exécution des peines d'emprisonnement, le Conseil consultatif du Bureau du Procureur Général a émis un avis soutenant la suspension de l'émission et de l'exécution des mandats d'arrêt.

Dans certains pays (comme on l'a vu au Danemark et en Finlande), le report des peines d'emprisonnement a entraîné un retard d'exécution des peines, surchargeant les services pénitentiaires et de probation, à un moment ultérieur.

Alors que de nombreux Länder allemands ont également reporté l'exécution de nouvelles peines, en particulier des sanctions subsidiaires pour défaut de paiement d'amendes, ainsi que des peines d'emprisonnement de courte durée, d'autres ont temporairement libéré des personnes purgeant des peines subsidiaires (détention pour défaut de paiement d'amende) et des peines de courte durée, interrompant l'exécution de la peine. Certains Länder sont allés plus loin et ont interrompu l'exécution des peines d'emprisonnement ordinaires, jusqu'à un certain degré, en libérant temporairement des personnes, ce qui était le cas pour des peines allant jusqu'à six mois (Bade-Wurtemberg, Bavière), 12 mois (Basse-Saxe, Rhénanie-du-Nord-Westphalie) ou même jusqu'à trois ans (Berlin, Hambourg, Saxe); Hambourg n'a pas convoqué les condamnés à une peine d'emprisonnement pour commencer à purger leur peine allant jusqu'à trois ans et a interrompu l'exécution des peines allant jusqu'à 18 mois.

La Belgique a autorisé les personnes à demander une sortie temporaire de prison en tant qu'interruption temporaire de l'exécution des peines d'emprisonnement, dénommée le «congé Corona». La mesure n'était offerte qu'aux personnes qui satisfaisaient à certaines exigences (c.-à-d. avoir un lieu de résidence permanent, ne pas avoir commis certaines infractions, comme des infractions liées au terrorisme ou des infractions sexuelles, et ne pas avoir été condamnées à une ou plusieurs peines d'emprisonnement qui, ensemble, dépasseraient dix ans). Les personnes à risque de développer des symptômes graves, à la suite d'une infection à la COVID-19, ont été exemptées de se conformer à ces exigences afin de se qualifier pour le congé Corona.

> “La Belgique a introduit le « congé Corona », une nouvelle interruption temporaire de l'exécution des peines de prison. Au 30 novembre 2021, 826 personnes avaient été libérées dans le cadre de cette mesure.”

En Belgique, comme en Allemagne, les libérations temporaires ont été considérées comme une interruption de l'exécution de la peine d'emprisonnement; par conséquent, le temps passé hors de prison n'a pas eu d'incidence sur la durée de la peine d'emprisonnement. En Belgique, cependant, une première version du congé, selon laquelle les particuliers devaient se conformer à certaines conditions pendant le congé, a été jugée inconstitutionnelle par la Cour de Cassation, et une deuxième version du « congé Corona » a été introduite, par la loi du 20 décembre 2020, exempte de toute condition à respecter pendant la période de congé. Alors qu'une prolongation de cette mesure temporaire a été prévue, en Belgique, par un arrêté ministériel (du 25 juin 2021) jusqu'au 15 septembre 2021, en Allemagne, certains Länder ont repris l'exécution des peines de courte durée et de la détention par défaut, à la mi-2020, et d'autres ont renouvelé les mesures en octobre 2020 – lors de la deuxième vague de la pandémie.

9. Observatoire Européen des Prisons, COVID-19: *What is happening in European prisons ?* (COVID-19: Que se passe-t-il dans les prisons européennes ?), Mise à jour #3, 17 avril 2020, p. 3, www.prisonobservatory.org.

Grâces

Le Portugal et l'Allemagne ont été les seuls États membres, inclus dans cette étude, à avoir signalé l'octroi de grâces exceptionnelles de peines, afin de permettre la libération de personnes de prison, dans le cadre de leur réponse à la COVID-19. En Italie, il a été noté que s'attaquer aux niveaux élevés de surpopulation carcérale, par le biais de grâces, était une impossibilité politique, même si les experts nationaux ont estimé que cela pouvait être justifié, dans le contexte de l'urgence.

> "Deux types différents de grâces exceptionnelles ont été introduits au Portugal en réponse à la COVID-19 : une grâce collective pour les personnes condamnées à des peines inférieures ou égales à deux ans d'emprisonnement ou pour lesquelles il reste jusqu'à deux ans d'une peine de prison plus longue, et une grâce présidentielle individuelle exceptionnelle pour les personnes emprisonnées âgées de 65 ans ou plus et souffrant d'une maladie physique ou mentale ou d'une diminution du degré d'autonomie considérée comme incompatible avec le maintien en prison pendant la pandémie."

En Allemagne, quelques Länder ont accordé une amnistie aux personnes condamnées à une peine d'emprisonnement pour amendes impayées (par exemple, Berlin, et aussi, dans une moindre mesure, Hambourg). Les 16 ministères de la Justice ont indiqué que seules quelques demandes de grâce, en raison d'un risque d'infection (par exemple, de la part de personnes vulnérables en prison), avaient été présentées. L'issue de ces cas individuels est inconnue.

Au Portugal, deux grâces distinctes ont été créées par la loi n° 9/2020 du 10 avril, qui a établi un système exceptionnel pour l'exécution des peines, dû à la pandémie. La loi prévoit une grâce collective accordée aux personnes condamnées à une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans ou, dans le cas de peines d'emprisonnement plus longues, aux personnes dont la période d'emprisonnement restante est de deux ans, au maximum, à condition qu'au moins la moitié de la peine ait été purgée. Ce pardon comprenait l'emprisonnement résultant de la conversion d'amendes impayées et le non-respect d'une peine non privative de liberté, ainsi que des peines d'emprisonnement purgées simultanément pour plusieurs infractions. Elle ne s'appliquait qu'aux personnes dont la peine était définitive, avant l'entrée en vigueur d e la loi et excluait expressément certains crimes.[10]

Appliquée par les tribunaux, à la suite d'une analyse, au cas par cas, la grâce était conditionnelle à ce que son béné-ficiaire ne récidive pas, pendant une période d'un an ; la récidive exigeant que la peine initiale soit purgée en totalité, en plus de la peine prononcée pour la nouvelle infraction. La loi prévoyait également une grâce individuelle exceptionnelle, accordée par le Président de la République aux personnes emprisonnées, âgées de 65 ans ou plus, souffrant d'une maladie physique ou mentale ou d'un degré d'autonomie diminué incompatible avec le fait d'être en prison pendant la pandémie. Le consentement de la personne était requis pour la grâce, et les personnes reconnues coupables des crimes énumérés ci-dessus n'ont pu non plus bénéficier de cette mesure. Quatorze grâces individuelles ont été accordées par le président, en avril 2020, en réponse à la pandémie.

Congé pénitentiaire

Afin d'éviter tout contact physique entre les personnes incarcérées et le monde extérieur, des congés pénitentiaires réguliers (permettant aux individus de quitter la prison pendant de courtes périodes durant leur peine, également appelés libérations temporaires) ont été suspendus et restreints dans plusieurs pays (par exemple, Croatie, Danemark, Finlande, Allemagne, Portugal). En Allemagne, les données statistiques montrent clairement l'impact de la pandémie sur les congés pénitentiaires. Le pourcentage de personnes temporairement absentes est passé de 5,6 % à la fin de mars 2020 à 3,7 % et s'établissait à 4,0 % à la fin de juin 2020. À l'inverse, dans d'autres États membres, de nouvelles possibilités de congé pénitentiaire ont été créées, afin de réduire la population carcérale pendant la pandémie.

10. Les crimes exclus comprenaient le meurtre, la violence domestique, les voies de fait graves, les infractions sexuelles, la torture, les incendies criminels, l'appartenance à une organisation criminelle, la corruption, le blanchiment d'argent, le trafic de drogue et les crimes commis par des membres de la police et des forces de sécurité, des forces armées ou par des fonctionnaires ou des agents pénitentiaires, dans l'exercice de leurs fonctions, et ceux commis par des titulaires de fonctions politiques ou publiques élevées, dans l'exercice de leurs fonctions.

Aux Pays-Bas, où aucune sanction, peine ou mesure spéciale n'a été adoptée pour libérer des personnes de prison, la dernière période d'emprisonnement, habituellement purgée dans des établissements de faible sécurité, a été temporairement suspendue. Dans la pratique, cela a été facilité par l'octroi de congés plus longs, mis en œuvre en recourant à la surveillance électronique.

Au Portugal, pour les personnes non éligibles à une grâce (voir ci-dessus), la loi n° 9/2020 a établi un système de congé pénitentiaire de 45 jours, renouvelable pour des périodes successives de 45 jours. L'octroi de la licence relevait de la responsabilité du Directeur général du Service des prisons et de la probation et était subordonné au consentement de la personne concernée. Le renouvellement dépendait de sa conduite pendant la période d'octroi de la licence, ainsi que de l'évolution de la pandémie. Cette licence extraordinaire ne pouvait être accordée qu'aux personnes ayant précédemment bénéficié d'un congé pénitentiaire judiciaire et remplissant les conditions générales de la mesure. Contrairement à la libération normale sur licence, ce congé extraordinaire exigeait que la personne reste à la maison –tel qu'il était en vigueur pour la communauté en général, pendant l'état d'urgence – et qu'elle accepte la surveillance des services de probation et des autorités policières, qu'elle se conforme à leurs directives et qu'elle leur réponde lorsqu'elle soit contactée, notamment par téléphone. Les personnes qui étaient dans un régime carcéral ouvert, travaillant à l'extérieur de la prison, pouvaient être autorisées à conserver leur emploi, pendant leur congé. Si une personne ne respectait pas, sans excuse justifiable, les conditions imposées pendant l'obtention d'une licence, les services de probation le signaleraient immédiatement à l'administration pénitentiaire, et un avertissement solennel pouvait être émis par le directeur de la prison ou le permis pouvait être révoqué par le Directeur général.

Mesures extraordinaires de libération

Pour remédier à la surpopulation carcérale, certains États membres (Belgique, Italie, Portugal) ont également introduit de nouvelles formes de peines non privatives de liberté ou de systèmes de libération anticipée, tandis que d'autres (par exemple, la France et la Pologne) ont introduit une nouvelle base pour l'octroi de mesures existantes, au lieu d'en créer de nouvelles.

En Belgique, l'arrêté royal n° 3, du 9 avril 2020, a introduit une mesure de libération anticipée, à titre provisoire, accordant le pouvoir aux administrateurs pénitentiaires de libérer des personnes, au lieu des tribunaux

> “Alors que les libérations temporaires, en Belgique et en Allemagne, étaient considérées comme une interruption de l'exécution de la peine d'emprisonnement, le temps passé en congé pénitentiaire, en vertu de la loi d'urgence portugaise, était considéré comme du temps purgé, sauf en cas de révocation pour non-respect.”

d'exécution des peines. Six mois avant la fin de la partie exécutable de la peine d'emprisonnement, les détenus pouvaient demander à l'administration pénitentiaire une libération provisoire anticipée, à condition qu'ils disposent d'un lieu de résidence permanent et de moyens financiers suffisants. La libération conditionnelle anticipée ne pouvait être accordée si la durée de la peine d'emprisonnement imposée dépassait dix ans ou si le requérant était reconnu coupable d'une infraction terroriste ou sexuelle.

En Italie, le législateur a cherché à réduire le nombre de personnes incarcérées en recourant à des mesures non privatives de liberté. En particulier, le décret-loi n° 18, du 17 mars 2020 (le décret « Cura Italia »), a introduit une forme spéciale de détention à domicile, pour des peines allant jusqu'à 18 mois. Bien que la détention à domicile offre une procédure simplifiée, elle exige que les personnes ayant purgé plus de six mois de leur peine soient soumises à une surveillance électronique, ce qui limite sa disponibilité en raison d'un manque de dispositifs de surveillance électroniques. Le nombre de personnes ayant bénéficié de cette nouvelle forme de détention à domicile a été encore limité parce que plusieurs groupes de détenus ont été exclus de la mesure.[11]

Au Portugal, les personnes qui avaient déjà bénéficié du congé pénitentiaire extraordinaire décrit ci-dessus pouvaient, à condition que la mesure soit accomplie avec succès, bénéficier d'une libération anticipée, en avançant leur libération conditionnelle d'une période maximale de six mois, par décision de justice. La différence par rapport au système de libération conditionnelle ordinaire était que la période devait être passée à la maison, sous la supervision des services de probation et de la police, ce qui nécessitait des ressources supplémentaires de la part des services de probation. Les personnes reconnues coupables

11. Les personnes suivantes ont été exclues: « les détenus sanctionnés pour des infractions disciplinaires liées à des émeutes ou à des troubles en prison [...] ou pour lesquels un rapport disciplinaire a été établi, dans le cadre de troubles et d'émeutes, depuis le 7 mars 2020 [...] et les personnes condamnées pour mauvais traitements infligés à des membres de leur famille et concubins ou pour persécution »..

> Au début de la pandémie, plusieurs mesures ont été rapidement prises, en France, pour réduire le risque extrême de contagion parmi les personnes incarcérées, dans les prisons surpeuplées du pays, notamment, des réductions des peines privatives de liberté et des possibilités spécifiques de libération anticipée, ainsi qu'une flexibilité accrue, dans certains processus, grâce à des règles de procédure pénale adaptées.

d'infractions contre la police et les forces de sécurité, les forces armées ou les gardiens de prison et les fonctionnaires, dans l'exercice de leurs fonctions, ont été exclues de cette mesure exceptionnelle de libération anticipée.

En France, les prisons étaient confrontées à des risques élevés d'épidémies de COVID-19, en raison des niveaux critiques de surpopulation au début de la pandémie : au 1er mars 2020, 72 400 personnes étaient incarcérées dans des établissements de 61 500 places. En raison de la pandémie, des mesures importantes ont été prises rapidement pour réduire le risque d'épidémies de COVID-19 posé par la surpopulation, telles que des réductions de peine supplémentaires de deux mois pour la plupart des personnes purgeant une peine d'emprisonnement pendant le confinement national, au cours des premiers mois de la pandémie, et l'établissement de l'ordonnance n° 2020-303, du 25 mars 2020, portant adaptation de règles de procédure pénale, qui a permis une plus grande flexibilité dans certains processus. Dans ce contexte, des dispositions spécifiques pour la libération anticipée avec assignation à résidence et la conversion des peines (y compris l'exécution de travaux d'intérêt général et la détention à domicile, sous surveillance électronique) ont été créées pour les personnes condamnées à moins de cinq ans d'emprisonnement et dont la peine restante était inférieure ou égale à deux mois (pour une libération anticipée) ou six mois (pour la conversion de la peine), à condition qu'elles aient un logement. Selon une ordonnance administrative, il était préférable de convertir la peine d'emprisonnement en service communautaire plutôt qu'en surveillance électronique, car le personnel pénitentiaire (qui est nommé pour installer des dispositifs de surveillance électronique) était surchargé, ce qui rendait impossible l'application efficace de la surveillance électronique. Ces mesures excluaient, explicitement, les personnes condamnées pour des infractions liées au terrorisme, à la violence domestique, aux infractions sexuelles contre les enfants et celles qui participaient à une action collective violente en prison ou mettaient d'autres personnes en danger en ne respectant pas les règles de santé publique concernant la COVID-19.

En Pologne, un acte législatif du 31 mars 2020 a introduit une nouvelle base pour suspendre l'exécution de l'emprisonnement. Le régime instauré par le législateur ne s'applique pas aux personnes condamnées pour des infractions passibles d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans, aux personnes qui ont récidivé ou aux personnes qui gagnent un revenu régulier en commettant des infractions pénales. Deuxièmement, le législateur a étendu la possibilité de purger une peine d'emprisonnement, en dehors de la prison, en modifiant la formulation de la prémisse formelle de ladite institution: conformément à la loi, le tribunal pénitentiaire peut autoriser l'exécution d'une peine d'emprisonnement, dans le cadre du système de surveillance électronique lorsque, par exemple, la personne a été condamnée à une peine d'emprisonnement n'excédant pas 18 mois. Avant l'amendement, cette option n'était offerte qu'aux personnes condamnées à une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à un an.

Promouvoir les sanctions et mesures non privatives de liberté existantes

Dans leurs efforts pour réduire la population carcérale, en partie à partir de l'introduction de mesures extra-ordinaires, les États membres ont également cherché à promouvoir le recours aux sanctions non privatives de liberté existantes. Il en est résulté un recours accru à des solutions de rechange à l'emprisonnement, telles que les peines avec sursis (Allemagne), la surveillance électronique (Belgique) et la libération conditionnelle (République tchèque).

En France, les procédures de réduction des peines minimales obligatoires ou de modification des peines d'emprisonnement en mesures plus souples – telles qu'un placement extérieur (placement extérieur, une peine de prison purgée à l'extérieur de la prison), la semi-liberté ou la libération conditionnelle – ont été simplifies à la suite de l'ordonnance nº 2020-303. La procédure a également été adaptée pour les réductions de peine et les suspensions de peine (simples et médicales). Ces mesures étaient préexistantes mais sous-utilisées, et la crise sanitaire a forcé les juges (*juges de l'application des peines*), l'administration pénitentiaire et le Ministère

public (qui impose l'exécution des peines pénales) à trouver des moyens d'éviter des épidémies massives de COVID-19, dans les prisons surpeuplées. À cette fin, le Ministère de la Justice, dans une circulaire publiée le 20 mai 2020, a demandé aux procureurs de faciliter les libérations et de limiter les nouvelles admissions dans les prisons.[12] Néanmoins, il convient de noter que ces instructions et mesures ont été appliquées de manière variable, selon la localisation en France.

En Irlande, le Service de la probation a contribué à faciliter la libération anticipée et la supervision de certaines personnes incarcérées, par le biais de programmes tels que '*le Retour dans la Communauté*'. La majorité des personnes libérées ont été considérées des personnes ´à faible risque´ car elles purgeaient une peine de moins de 12 mois ou avaient moins de six mois à purger.

En Italie, en raison des possibilités limitées d'appliquer la forme spéciale de détention à domicile, établie pendant la pandémie (comme détaillé ci-dessus), le tribunal responsable de la mise en œuvre des peines d'emprisonnement (*Magistratura di sorveglianza*) a joué un rôle important dans l'utilisation de sanctions et de mesures alternatives comme moyen d'atténuer l'impact du virus sur les prisons italiennes. Afin d'éviter les limites de la forme spéciale de détention à domicile, les tribunaux ont continué d'appliquer la version précédente ou la forme « ordinaire » de détention à domicile, qui ne nécessitait pas de surveillance électronique obligatoire. D'autre part, la *Magistratura di sorveglianza* a adopté une perspective d'urgence, tout en appliquant les mesures ordinaires prévues par la loi, en essayant d'étendre autant que possible le champ d'application des mesures non privatives de liberté existantes, en facilitant la libération de prison des personnes ayant des problèmes de santé, car elles faisaient face au risque sanitaire le plus grave de la COVID-19.

Au Portugal, outre la grâce exceptionnelle et la libération conditionnelle extraordinaire, la loi nº 9/2020 prévoyait également le réexamen des motifs de détention provisoire d'une personne (détention avant le procès), en particulier dans le cas de personnes âgées de 65 ans ou plus et présentant des problèmes de santé incompatibles avec le fait de cohabiter avec la population carcérale générale, pendant la pandémie de COVID-19. La même disposition réaffirme la règle selon laquelle la détention provisoire est une mesure de dernier recours et ne devrait être appliquée que lorsque toutes les autres mesures sont manifestement inadéquates ou insuffisantes.

Contrairement aux approches adoptées par la majorité des autres États membres de l'UE, des pays tels que la Hongrie et la Roumanie ont signalé une diminution significative du nombre de personnes libérées de prison, en 2020. En Hongrie, la diminution du nombre de personnes mises en liberté conditionnelle et de celles placées en « détention de réintégration »– une forme de libération anticipée de prison où la personne condamnée est placée chez elle avec une surveillance électronique – s'explique par la suspension des activités des tribunaux, bien que les juges aient été autorisés, en vertu des lois pertinentes, à décider à la fois de la libération conditionnelle et de la « détention de réintégration » au moyen d'audiences à distance. En Lettonie, bien qu'il n'y ait pas eu de diminution du nombre de personnes mises en liberté conditionnelle, il y a eu des cas de retards dans les décisions de libération conditionnelle, en raison de l'impossibilité de préparer les rapports requis par les services de probation, car les contacts en personne n'étaient pas viables et il n'y avait pas de processus permettant des réunions en ligne.

Impact des mesures extraordinaires visant à réduire la population carcérale

Les mesures extraordinaires adoptées pendant la pandémie de COVID-19 ont sans aucun doute contribué à la réduction de la population carcérale et à l'objectif de créer plus d'espace à l'intérieur des prisons dans tous les États membres. Ces mesures se sont avérées cruciales pour permettre une plus grande distanciation physique, au sein des établissements, la séparation des personnes détenues plus sensibles à la COVID-19 et l'isolement des personnes infectées ou en quarantaine.

- ➔ Au Portugal, environ 2000 personnes ont été libérées, entre avril et juin 2020, ce qui a réduit la population carcérale du pays.
- ➔ En Allemagne, où la surpopulation n'a pas été un problème dans la plupart des Länder, la diminution de la population carcérale due aux libérations et à la non-exécution des peines d'emprisonnement de courte durée a réduit les taux d'emprisonnement de 77 à 67 (pour 100 000) et augmenté la proportion de personnes hébergées dans des cellules individuelles.

12. Observatoire Européen des Prisons, *COVID-19 : What is happening in European prisons?* (COVID-19 : Que se passe-t-il dans les prisons européennes?), Mise à jour #9, 5 juin 2020, p. 3, www.prisonobservatory.org,

Il convient de souligner qu'en décembre 2021, aucun décès dû à la COVID-19 n'avait été enregistré dans les prisons portugaises ou allemandes.

- ➔ En France, les mesures exceptionnelles ont permis de réduire la population carcérale d'environ 13 000 personnes, dont 6000 en libération anticipée.
- ➔ En Italie, la politique législative et judiciaire extraordinaire a contribué à une réduction du taux d'incarcération: Au-delà du virus, un rapport sur les conditions de détention, publié en mars 2021 par l'ONG italienne Antigone, montre qu'en douze mois (à partir du 28 février 2020) il y a eu 7533 personnes de moins dans les établissements pénitentiaires italiens, ce qui correspond à 12,3 % de la population totale détenue.[13]
- ➔ En Belgique, 356 personnes au total ont bénéficié d'une libération provisoire et 826 ont bénéficié d'une interruption de leur peine d'emprisonnement.
- ➔ En Irlande, le nombre de personnes en détention est passé de 4235, en mars 2020, à 3807, en avril 2020.

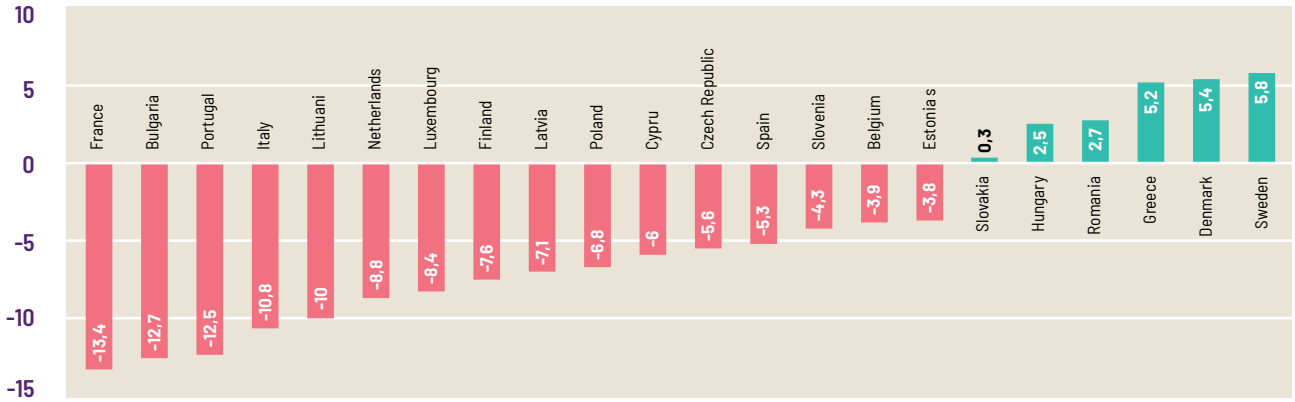
Outre les mesures visant spécifiquement à réduire la population carcérale afin de prévenir la propagation de la COVID-19, à l'intérieur du système carcéral, il est probable que les confinements ou les ordres de « rester à la maison » et d'autres restrictions adoptées par les gouvernements de la région aient, également, contribué au déclin de la population carcérale, dans l'UE. Cela signifie qu'il y a eu une réduction de l'activité, dans le système de justice pénale, avec moins d'arrestations, tandis que moins de possibilités de commettre divers types de crimes peuvent avoir entraîné, simultanément, une diminution des crimes commis. Cette dernière hypothèse a été démontrée statistiquement, dans des pays tels que la République tchèque, la France, l'Allemagne, le Portugal et la Roumanie. Dans quelques pays seulement (par ex. Grèce, Hongrie, Suède, etc.), la population carcérale n'a pas diminué malgré la pandémie.[14]

En revanche, il convient de noter que l'apparition de la COVID-19 et les mesures qui ont dû être prises par la suite ont entraîné d'importants retards dans les systèmes de justice pénale de plusieurs États membres (Belgique, Danemark, Finlande, Pays-Bas).

Bien qu'aucune réaction défavorable significative à la libération extraordinaire de personnes de prison n'ait été signalée dans la société portugaise, en Belgique, les mesures de libération ont fait l'objet d'un débat public, les critiques exprimant leur opposition et citant l'impact possible sur la récidive. En France, il y a eu quelques critiques sur les libérations de prison parmi le public, ainsi que parmi certains membres du Parlement qui ont exprimé leur mécontentement face aux choix du gouvernement. En Italie, il a été signalé que l'opinion publique se méfie de plus en plus des réductions de peines d'emprisonnement et que les préoccupations humanitaires, sur lesquelles les programmes de libération de prison devraient principalement être fondés, en cas d'urgence, étaient considérées comme subordonnées aux besoins de sécurité publique, que le législateur est tenu de sauvegarder.

Plusieurs rapports nationaux (Pologne, France) ont noté que les données officielles, concernant l'impact des mesures exceptionnelles de libération sur les taux de récidive sont encore rares, et il est difficile de dire si les personnes qui ont bénéficié des mesures adoptées, pendant la pandémie, ont commis de nouveaux crimes, après leur sortie de prison. Cependant, la perception générale est qu'il n'y a pas eu d'augmentation significative de la récidive causée par la libération anticipée.

Variation en pourcentage des taux de population carcérale
15 septembre par rapport au 1er janvier 2020



Source: Marcelo F. Aebi et Mélanie M. Tiago, Prisons and prisoners in Europe in pandemic times: An evaluation of the medium-term impact of the COVID-19 on prison populations. (Prisons et prisonniers en Europe en temps de pandémie : Évaluation de l'impact à moyen terme du COVID-19 sur la population carcérale) Strasbourg , Conseil de L'Europe, 2020.

13. Michele Miravalle et Alessio Scandurra, *Oltre il virus*, XVII rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione, Antigone, 2021, www.rapportoantigone.it/diciassettesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/.
14. Marcelo F. Aebi et Mélanie M. Tiago, *Prisons and Prisoners in Europe in Pandemic Times: An evaluation of the medium-term impact of the COVID-19 on prison populations* (Prisons et prisonniers en Europe en temps de pandémie : Évaluation de l'impact à moyen terme du COVID-19 sur la population carcérale), Conseil de l'Europe/UNIL, 15 déc. 2020, p. 23.

- Très peu de cas de récidive ont été signalés, dans la presse française, et le gouvernement a mentionné 30 cas de récidive entraînant une réincarcération.
- En Belgique, seules 22 des 826 personnes qui ont obtenu un « congé Corona » ne sont pas retournées en prison volontairement, et des 365 personnes ayant bénéficié d'une libération provisoire anticipée, dix ont commis une nouvelle infraction (mineure).
- En Irlande, parmi les personnes libérées, pendant la pandémie (environ 400 personnes), 6 % ont été rappelées en prison et le taux de respect des conditions de libération anticipée était supérieur à 85 %.
- En Lituanie, où aucune mesure de libération extraordinaire n'a été adoptée pendant la pandémie, il a été constaté que, malgré des contacts moins intenses entre le service de probation et les clients, le taux de non-respect des peines non privatives de liberté et le nombre de nouvelles infractions pénales commises pendant la période de probation n'a pas augmenté, par rapport à 2019.
- Au Portugal, sur les 906 personnes qui ont bénéficié d'une libération sous licence extraordinaire, 120 ont vu leurs licences révoquées, en raison du non-respect des conditions imposées, et sur les 1945 personnes libérées, en vertu de l'ensemble des mesures extraordinaires, 235 ont été rappelées en prison pour avoir commis de nouvelles infractions. Du point de vue des autorités portugaises, ce chiffre statistiquement faible est d'autant plus pertinent, considérant que la pandémie a entraîné des conditions économiques et sociales qui ont entravé à la fois des possibilités d'emploi et d'autres aspects de la réinsertion sociale.

Il convient de noter qu'au Portugal, il y a eu des cas de personnes qui, après avoir été placées en congé extraordinaire, avec la condition de rester à la maison, ont soit retiré leur consentement, soit n'ont pas consenti à un renouvellement de la licence et sont donc retournées en prison. Selon le service de probation, ces décisions ont été prises essentiellement en raison de difficultés financières ou d'un manque de soutien familial ou de logement adéquat. Bien que seule une faible proportion de personnes ait été touchée, cela appelle à une réflexion, non seulement sur la vulnérabilité financière et sociale d'une partie importante de la population carcérale, mais aussi sur l'(in)adéquation du soutien social disponible à la fois pour ceux qui ont été libérés de prison et pour leurs familles.

2. L'impact de la pandémie sur la préparation des personnes à la libération de prison

Parallèlement aux options de libération anticipée et exceptionnelle, les mesures adoptées pour prévenir la propagation de la COVID-19, dans les prisons, ont entraîné des restrictions aux contacts avec le monde extérieur, ce qui a eu un impact significatif sur la routine carcérale quotidienne, notamment la suspension du travail, les programmes de réadaptation et les activités éducatives, récréatives et religieuses. Les lacunes dans l'apport d'un soutien, avant et après la libération, sont devenues apparentes, dans de nombreux pays.

Chaque fois que les agents de probation ne pouvaient pas entrer en prison, en raison des restrictions imposées par la pandémie, le contact avec les détenus était établi par vidéoconférence (République tchèque, Lettonie). De nombreux projets et programmes de développement personnel et d'intégration sociale gérés par des organisations de la société civile ont été suspendus (par exemple en Croatie). Par exemple, le soutien fourni par les ONG à certaines personnes au Portugal a commencé à se faire par correspondance, ce qui a été souligné comme une bonne pratique qui a permis de fournir un soutien et peut être poursuivi après la pandémie de COVID-19. La suspension du travail a également affecté le revenu des personnes incarcérées, qui n'avaient pas les moyens de subvenir aux besoins des membres de leur famille ou de payer leurs dettes. En Allemagne, quelques Länder ont offert une compensation salariale aux détenus incapables de travailler, pendant la pandémie.

De nombreux systèmes pénitentiaires se sont tournés vers la technologie. Comme les contacts en personne étaient restreints, la communication avec les membres de la famille, les réunions avec les agents de probation et la poursuite des activités éducatives dépendaient de la disponibilité de la technologie nécessaire. Le manque d'équipement, dans certaines prisons, signifiait que peu de personnes pouvaient bénéficier de cours en ligne (par exemple, au Portugal, environ 15 % des prisons seulement disposaient de l'équipement nécessaire, pour des cours en ligne, en direct; là où l'équipement n'était pas disponible, les prisons avaient recours à un modèle dans lequel les enseignants fournissaient aux élèves du matériel d'apprentissage, livré aux prisons, en personne ou par courrier électronique), et certains rapports de libération conditionnelle ou sociale n'ont pas pu être préparés, par les services de probation, ce qui a entraîné des retards dans les décisions de libération conditionnelle (Lettonie). Il est toutefois mentionné que lorsque l'équipement nécessaire était disponible, les individus bénéficiaient de l'utilisation des nouvelles technologies de communication; en particulier, pour favoriser le contact avec leurs familles. Au Portugal, par exemple, le nombre d'appels téléphoniques autorisés par jour est passé d'un à trois, et l'administration pénitentiaire a lancé deux projets pilotes, dans le cadre desquels des téléphones fixes ont été installés dans les cellules.

Outre les effets négatifs de l'isolement et de l'inactivité sur la réadaptation sociale, la libération soudaine de nombreuses personnes de prison à la suite des mesures extraordinaires a posé des défis à l'apport de services de surveillance et de soutien dans la communauté, pour les personnes libérées. Il a été constaté que les réponses aux besoins des personnes, pendant la période de transition, avant la mise en liberté, étaient insuffisantes et que le suivi, après la mise en liberté, était insuffisant; en particulier, pour celles qui avaient déjà purgé leur peine (elles n'étaient donc soumises à aucun type de supervision). Cependant, ici, la pandémie semble ne faire que révéler des faiblesses et exacerber les défaillances déjà existantes dans les systèmes, telles que les situations de personnes sortant de prison sans documents personnels valides, sans transport à la maison ni argent pour les transports publics, sans logement ni lieu de séjour et sans argent pour leur subsistance ou un plan de vie approprié (Portugal). En tant que tels, l'insuffisance du travail de réinsertion, dans les prisons, le manque de ressources humaines et la coopération insuffisante avec les organisations de la société civile et les services publics ont été mis en évidence comme des lacunes majeures qui ont rendu plus difficile, pour les services de probation, de traiter les personnes libérées, en vertu des diverses lois d'urgence.

En Hongrie, en revanche, la suspension des contacts en personne avec des personnes faisant l'objet de sanctions et de mesures non-privatives de liberté a permis aux agents de probation de passer plus de temps avec des personnes en prison et de les préparer à leur libération. Profitant de ce temps, le service de probation a introduit de nouveaux programmes, avec des activités de groupe pour l'amélioration des compétences sociales d'une communauté cellulaire, a emmené, à la bibliothèque, des personnes pour qui, selon les rapports des personnes concernées, il n'y avait pas eu d'opportunité auparavant, et a lancé un programme en ligne de prévention de la toxicomanie. De plus, en réaffectant leurs capacités disponibles, les agents de probation ont aidé les agents de réinsertion qui ont connu des charges de travail plus lourdes.

> "Les agents de probation en Hongrie ont pu utiliser le temps libéré par la suspension des contacts en personne, en réponse à la pandémie de COVID-19, pour introduire de nouveaux services et aider les agents de réintégration surchargés."

3. L'impact de la pandémie sur l'utilisation et la mise en œuvre des peines non privatives de liberté

Activité judiciaire

Pendant la pandémie, les activités judiciaires ont été considérablement réduites, dans de nombreux États membres. Les audiences et les audiences du Ministère public n'ont pas pu avoir lieu (Pays-Bas) ou les autorités judiciaires ont été recommandées (par exemple, par le Ministère de la Justice, en Lettonie) ou déterminées (par exemple, en vertu d'un décret gouvernemental, en Hongrie) à ne mener que des procédures urgentes, telles que celles impliquant des personnes en détention provisoire (Allemagne), des affaires pénales comportant des éléments de violence, des affaires de mineurs, violence domestique (Croatie), décisions relatives à la libération conditionnelle, à la « détention de réintégration» ou à la surveillance probatoire (Hongrie). En Croatie, en plus de la pandémie de COVID-19, les tremblements de terre qui ont frappé Zagreb et Banija, en 2020, ont considérablement ralenti les tribunaux. Au Portugal, l'exception a été la mise en œuvre des peines qui a vu sa charge de travail augmenter de manière significative, en avril et mai 2020, en raison des grâces d'urgence, en vertu de la loi n° 9/2020. Au cours de cette période, les effectifs de ces tribunaux ont été temporairement augmentés, afin d'assurer qu'ils étaient en mesure de se conformer pleinement et rapidement aux dispositions de la loi sur l'état d'urgence.

Des changements ont également été apportés aux méthodes de travail des tribunaux judiciaires, qui ont dû s'adapter aux nouvelles réglementations sur les sanctions (c'est-à-dire les mesures extraordinaires), la distanciation sociale et les mesures de travail à distance. Premièrement, le travail à distance a été privilégié, bien qu'il n'ait pas toujours été possible ou recommandé (au Portugal, par exemple, toute audience devant le juge de surveillance concernant le non-respect des personnes en détention à domicile a eu lieu, en règle générale, avec le client physiquement présent au tribunal). Dans la plupart des pays, le personnel des organes judiciaires travaillait à domicile chaque fois que cela était possible, les audiences et les contacts entre les parties et tous les participants à la procédure étaient effectués par des moyens de communication électroniques, y compris les audiences et autres actes de procédure concernant les personnes privées de liberté.

- ➔ Au Portugal, du point de vue du service de probation, le recours à la vidéoconférence a permis aux tribunaux d'entendre les évaluations techniques des agents de probation et a permis de gagner du temps et d'ainsi accroître l'efficacité du service.

Les procédures ont également été adaptées de différentes manières.

- ➔ En Lettonie, les tribunaux ont remplacé les audiences orales par des procédures écrites.
- ➔ Aux Pays-Bas, le Ministère public a réglé de son propre chef davantage d'affaires pénales, et les tribunaux ont tenu des sessions plus souvent avec un seul juge et ont rappelé des juges à la retraite à la magistrature.
- ➔ En Hongrie, une pratique consistant à proposer des peines acceptables à la fois pour l'accusé et pour l'accusation aurait été suivie, réduisant ainsi le nombre d'audiences de procès.

Données statistiques sur les peines non privatives de liberté et les charges de travail

Malgré la promotion de sanctions et de mesures non privatives de liberté, dans la plupart des États membres, en 2020, afin d'atténuer le problème de la surpopulation carcérale, les peines non privatives de liberté et les charges de travail de probation ont diminué, par rapport à 2019. Le nombre de nouveaux cas supervisés par les services de probation a diminué de 19,6 % au Portugal, de 12 % en Roumanie et de 7 % en République tchèque, tandis que le nombre d'affaires supervisées

par probation a diminué de 6 % aux Pays-Bas et que le nombre d'affaires pendantes supervisées par des agents de probation a diminué de 13,5 % en Hongrie.

Le nombre de demandes de rapports pré-sentence ou de documents de conseils techniques, préparés par le service public, pour les décisions des services répressifs a diminué de près de 50 % en Lettonie, de 19,9 % en République tchèque, de 14,8 % au Portugal et de 7 % aux Pays-Bas. La libération conditionnelle a augmenté, en République tchèque, où les juges ont décidé de la libération conditionnelle, plus fréquemment, en 2020, que les années précédentes, et au Portugal, en raison de la législation d'urgence, mais la libération conditionnelle a diminué en Lettonie, qui a enregistré moins de demandes de libération conditionnelle, et en Hongrie, en raison de la suspension des activités judiciaires.

Nouvelle législation adaptant la mise en œuvre des sanctions non privatives de liberté

Dans certains États membres, une législation spéciale a été adoptée pour modifier les modes de fonctionnement des services de probation et mettre en œuvre des peines non privatives de liberté, pendant la pandémie.

- ➔ Au Danemark, il existait une législation d'urgence régissant le travail du service pénitentiaire et de probation, permettant de reporter la mise en œuvre des peines non privatives de liberté à septembre 2021.
- ➔ En Finlande, une loi sur les mesures temporaires pour l'exécution des sanctions et la détention provisoire, en raison de la COVID-19, et un décret établissant des restrictions temporaires à la mise en œuvre des peines communautaires sont entrés en vigueur, en juin 2021, limitant l'application des nouvelles sanctions communautaires.
- ➔ En Lettonie, une modification a été apportée au règlement régissant les procédures de supervision du service national de probation, permettant aux fonctionnaires du service national de probation de remplacer les réunions en personne par des moyens de communication à distance, pour autant que certaines conditions soient remplies[t].
- ➔ En Roumanie, une loi d'urgence comprenait des dispositions régissant les situations dans lesquelles les conditions attachées aux peines communautaires ne pouvaient pas être remplies, en raison de la pandémie, permettant de modifier ces conditions.
- ➔ En Hongrie, des adaptations à la mise en œuvre des sanctions ont été adoptées, par des décrets spéciaux, publiés par le Gouvernement, en vertu d'une loi d'autorisation, adoptée par le Parlement.

Cependant, même si la plupart des États membres n'ont pas adopté des mesures juridiques pour adapter le travail des services de probation, la pandémie a eu un impact sur la probation, dans tous les pays, en particulier, en ce qui concerne les méthodes de travail, les contacts avec les clients et la mise en œuvre des peines communautaires.

Adaptation des méthodes de travail pour les services de probation

Dans tous les pays inclus dans l'étude comparative, les services de probation ont adapté leurs méthodes de travail. Les adaptations comprenaient la réduction des réunions, en face à face, le recours à des moyens de communication à distance, et la restriction ou la suspension des programmes de réadaptation de groupe, pour les personnes purgeant des peines, dans la communauté. De nombreux services de probation ont organisé des quarts de travail, certains membres du personnel travaillant à distance ou au bureau, selon un horaire rotatif, pour maintenir une distance sociale et réduire les contacts personnels. Dans l'exercice de ses fonctions en personne, le personnel de probation devait intégrer le respect des directives des autorités de santé publique dans ses pratiques de travail, notamment en ce qui concerne les règles de distanciation sociale et l'utilisation d'équipements de protection individuelle (EPI).

Les moyens de communication à distance, avec les clients et les collègues, comprenaient le téléphone, la vidéoconférence et le courrier électronique. En général, le personnel de probation a été en mesure de s'adapter aux nouvelles méthodes, même si cela nécessitait un effort plus important de la part de ceux qui connaissaient moins bien la technologie. Les possibilités offertes par les outils en ligne ont été considérées comme particulièrement positives en ce qui concerne la communication et le partage des connaissances entre les régions, ce qui est considéré comme un aspect important de l'harmonisation de la prestation de services et des normes.

Dans les pays où les agents de probation n'étaient pas équipés d'ordinateurs et d'autres appareils, le personnel devait utiliser son propre équipement personnel (par exemple, en France), les États s'efforçant, par la suite, de doter le personnel des outils nécessaires.

- En Lettonie, le Service national de probation a élaboré un manuel pour l'utilisation des outils de communication numérique lorsqu'il s'agit de contacter des clients.
- En Irlande, l'accès à distance au système informatique du Service de probation n'était pas disponible pour tout le personnel, aux premiers stades de la pandémie, ce qui a créé de la frustration parmi le personnel qui ne pouvait pas tenir les dossiers et ajuster les plans de gestion des cas.

La mesure dans laquelle les contacts en personne ont été restreints variait en fonction du risque de pandémie, à chaque moment. La phase initiale de la pandémie a eu tendance à être caractérisée par des restrictions plus importantes, les services adaptant, ensuite, leurs méthodologies pour la poursuite de leur travail.

Dans certains pays, la suspension des réunions en personne était subordonnée à une évaluation des risques, les réunions en personne n'étant conservées que pour les personnes à risque élevé.

- Aux Pays-Bas, où le passage aux réunions en ligne a eu lieu, à grande échelle, les réunions en personne n'ont pas été suspendues pour les personnes à haut risque.
- En République tchèque, les agents du Service de probation et de médiation devaient évaluer, individuellement, la nécessité d'un contact en face à face avec le client. Lorsque cela a été le cas, les réunions ont été programmées à l'avance et les règles de distanciation sociale et d'hygiène ont été respectées.
- En Lettonie, les réunions en personne pour la préparation des rapports pré-sentences ont également fait l'objet d'une évaluation des risques et ont été limitées à la personne à condamner et à la victime (où normalement les membres de la famille et du réseau social seraient également interrogés), et l'évaluation des conditions de logement a été suspendue. En ce qui concerne les réunions avec les personnes en probation, il y a eu des changements, dans le format et la fréquence, en fonction du niveau de risque, maintenant des réunions en personne, pour les personnes à risque plus élevé.
- En Suède, les clients à risque élevé ont eu des réunions en personne combinées à des vidéoconférences, tandis que les clients à faible risque et les personnes appartenant à des groupes à risque d'infection ont purgé la majeure partie de leur peine non privative de liberté, sans aucune réunion physique.

Bien que les visites à domicile aient été restreintes, elles ont tout de même été effectuées avec l'adoption de procédures de sécurité. Il s'agissait notamment de porter un EPI et de ne pas entrer dans la maison du client. Un exemple notable, aux Pays-Bas, a été la pratique consistant à alterner, occasionnellement, des réunions en ligne avec des promenades à l'extérieur, avec le client. Cependant, dans certains pays, les visites à domicile ont été complètement suspendues, au moins pendant les périodes avec des restrictions plus strictes ou lorsque le nombre de cas de COVID-19 était élevé (Belgique, Malte).

> "Confrontés aux restrictions sur le travail de bureau et à la nécessité de suivre des mesures de sécurité, certains membres du personnel de probation, aux Pays-Bas, ont fait des promenades avec les clients, au lieu de réunions en ligne."

Bien que la technologie ait été, généralement, considérée comme très utile pour la gestion de la probation, pendant la pandémie, certaines lacunes ont également été relevées. Premièrement, la technologie n'est pas un substitut complet au travail en personne, et elle n'est pas non plus considérée comme un objectif à atteindre. C'est notamment le cas des programmes de réadaptation, qui n'ont pas pu être adaptés, de manière satisfaisante, à un format en ligne. Deuxièmement, certaines personnes en probation n'étaient pas aussi facilement accessibles, en particulier celles qui se trouvaient dans des situations de vulnérabilité sociale ou économique (par exemple, celles qui se trouvaient dans des logements plus précaires, qui n'avaient pas accès à Internet, qui n'avaient pas d'appareils ou qui n'avaient pas les compétences informatiques nécessaires).

- En Suède, des personnes moins familiarisées avec des technologies numériques ont pu continuer à se rendre au bureau de probation ou combiner des vidéoconférences avec des réunions, en face à face, afin de minimiser les effets négatifs de la mise en œuvre de mesures de réduction des risques.

Troisièmement, l'absence de contacts personnels augmentait le risque que les personnes en probation perdent leur motivation à respecter les conditions de leur peine non privative de liberté. De tels défis ont été relevés, par exemple, en Belgique et au Portugal.

Usage et mise en œuvre des sanctions non privatives de liberté

Service communautaire

Certains experts nationaux ont indiqué que, de toutes les peines non privatives de liberté, les travaux d'intérêt général étaient les plus touchés par la pandémie (Belgique, Irlande, Malte, Pays-Bas). Aux Pays-Bas, par exemple, l'exécution des travaux d'intérêt général a diminué de 47 % et 58 % des projets de travail ont été clôturés. En Belgique, seulement 3 % des commandes de travaux d'intérêt général, en Flandre, ont été exécutées, pendant la pandémie. En Irlande, le nombre de personnes sous le coup d'une ordonnance de service communautaire est passé de 2376, en mars 2020, à 1747, en juillet 2020, en raison d'une suspension des travaux d'intérêt général.

La pandémie a entraîné des répercussions sur l'imposition et la mise en œuvre du service communautaire, principalement en raison du fait que certaines institutions qui fournissaient des lieux de travail n'étaient pas en mesure ou désireuses d'accepter des travailleurs des services communautaires. Toutefois, dans la plupart des pays, les situations où il n'était pas possible de continuer à effectuer un travail communautaire coexistaient avec des situations où il était possible de poursuivre le travail.

Lorsqu'il a été possible de continuer à fournir des services communautaires, des mesures de protection ont été adoptées, semblables aux mesures introduites sur les lieux de travail en général (par exemple, port de masques faciaux et autres EPI, désinfection des mains, distanciation sociale, réduction de la capacité, réduction des contacts entre collègues, désinfection régulière des installations). Dans certains pays (par exemple la Lettonie), le travail communautaire lié à la prévention ou à l'atténuation de la pandémie (par exemple, le nettoyage et l'assainissement) s'est poursuivi, tandis que dans d'autres il s'est limité aux activités de plein air, telles que le nettoyage des espaces publics, le travail dans les parcs et jardins ou la collecte des déchets (Grèce, Irlande).

Les raisons courantes de la suspension des travaux d'intérêt général étaient les suivantes: i) fermetures d'établissements où le travail était fourni; (ii) l'impossibilité de fournir un travail conforme aux directives de distanciation sociale et d'hygiène; iii) la nécessité de prévenir la contagion par le virus, comme dans le cas du travail effectué dans les maisons de retraite; iv) les situations dans lesquelles la personne sanctionnée est tombée malade, a dû se mettre en quarantaine ou était particulièrement vulnérable à la COVID-19, en raison de problèmes de santé; (v) difficultés à trouver des placements pour de nouvelles peines de travail communautaire; (vi) l'imposition de la vaccination ou la présentation d'un test COVID-19

Plusieurs solutions différentes ont été adoptées pour faire face aux situations où le service communautaire ne pouvait pas se poursuivre. Les solutions étaient les suivantes :

- interrompre l'exécution des travaux, jusqu'à ce qu'il soit possible de les reprendre (Bulgarie, République tchèque, France, Hongrie, Lettonie, Portugal, Roumanie) ou à condition qu'il ne soit pas possible de trouver un autre lieu de travail (Pologne) ;
- reporter la mise en œuvre de nouvelles peines de travail communautaire (Finlande, Hongrie, Lettonie) ;
- changer le lieu de travail, dans une autre institution (République tchèque, Estonie, Hongrie, Pologne) ;
- adapter le travail, par exemple, en remplaçant les tâches initiales par des tâches qui pourraient être effectuées à distance ou à l'extérieur (Finlande, Estonie, Roumanie) ;
- réduire le nombre d'heures à purger (Grèce) ou remplacer l'obligation d'exécution du travail par d'autres obligations (Finlande, Portugal) ;
- proroger le délai d'exécution de la peine, soit au cas par cas (Belgique/Flandre, Danemark, France, Grèce, Malte), soit par la loi (Hongrie, Pays-Bas) ;
- mettre fin à la peine plus tôt, compte tenu de la peine purgée, lorsque la partie déjà purgée a été jugée satisfaisante par le tribunal (France, Grèce, Portugal) ;
- le déploiement de personnel supplémentaire pour assurer la mise en œuvre du service communautaire (Belgique/Flandre).

négatif, comme condition préalable à l'acceptation de personnes pour effectuer des travaux d'intérêt général ou pour leur permettre d'entrer dans des bâtiments publics.

- ➔ En Roumanie, les lignes directrices, pour les services de probation, comprenaient la tentative de remplacer le travail communautaire dans les hôpitaux, les centres de soins ou d'autres institutions où les infections COVID-19 ont été confirmées, par d'autres tâches visant à soutenir les personnes ayant besoin d'assistance, telles que faire les courses pour les personnes âgées, distribuer du matériel hygiénique et sanitaire, au sein de la communauté, désinfecter les espaces publics, etc.
- ➔ En Irlande, en raison des défis posés par le service communautaire de groupe, en face à face, le service de probation a développé et mis à l'essai des opportunités en ligne permettant aux clients de s'engager dans un travail en ligne significatif, dans le cadre d'une ordonnance de service communautaire, en partenariat avec des associations et des ONG.
- ➔ En République tchèque, en fonction du délai imparti pour purger chaque peine de service communautaire, une combinaison de trois solutions a été adoptée. Lorsque le délai pour purger la peine était suffisant et qu'il était prévisible que le travail avec le même fournisseur pourrait se poursuivre, lorsque les restrictions liées à la pandémie seraient assouplies, le travail communautaire a été interrompu, jusqu'à ce que les mesures restrictives soient assouplies et qu'il soit possible de reprendre le travail; une deuxième solution consistait à changer de fournisseur du lieu de travail, ce qui était soumis à l'approbation du tribunal; une troisième possibilité, pour les cas où il n'était pas possible de changer de fournisseur et où il n'était pas prévisible que les heures de travail communautaire pouvaient être effectuées, dans le délai légal pour purger la peine, était de déposer une requête en suspension de l'exécution de la peine.
- ➔ En Finlande, alors que la mise en œuvre de nouvelles peines communautaires a été reportée, pour les peines déjà appliquées, le contenu du travail a été adapté, par exemple, par le biais de travaux écrits, de travaux en ligne fournis par des services ou des programmes de toxicomanie et de santé mentale et des réunions avec le superviseur du client.
- ➔ Aux Pays-Bas, pour surmonter l'augmentation du nombre de personnes qui n'ont pas terminé leur service communautaire, les services de probation ont créé des 'entraîneurs d'absence' qui ont réussi à motiver les absents à reprendre leurs projets de travail.

Le manque de lieux de travail a également favorisé de nouveaux partenariats visant à fournir de nouveaux lieux de travail. Cela a été signalé en Belgique/Flandre, en Hongrie et aux Pays-Bas, où le service de probation s'est concentré sur la recherche de grands partenaires nationaux (voir page 30, ci-dessous, pour plus de détails).

Dans certains pays, les lois ou mesures d'urgence régissaient les adaptations au travail communautaire (Finlande, Hongrie, Pays-Bas, Pologne), alors que les lois existantes étaient suffisantes pour relever les défis dans d'autres pays.

- ➔ En Finlande, un décret du ministère de la Justice a restreint l'exécution de nouvelles peines de travail d''intérêt général.
- ➔ Aux Pays-Bas, sur la base de l'article 29, de la Loi d'urgence COVID, la période de mise en œuvre de 18 mois pour l'achèvement du service communautaire a été prolongée d'un an et a ensuite été prolongée tous les deux mois.
- ➔ En Pologne, le législateur a introduit une suspension légale du délai d'exécution des peines de travail d'intérêt général.

En revanche, au Portugal, le Code pénal contenait déjà des dispositions qui permettaient de traiter la question de l'impossibilité de poursuivre le travail d'intérêt général comme d'habitude, ce qui s'est avéré approprié et suffisant pour résoudre les cas survenant pendant la pandémie. En effet, l'article 59 du Code pénal dispose que: les services communautaires peuvent être provisoirement suspendus pour des motifs médicaux, familiaux, professionnels, sociaux ou autres motifs graves (bien que la durée totale de la peine ne puisse excéder 30 mois); si l'exécution du service d'intérêt général est jugée satisfaisante, le tribunal peut y mettre fin une fois que les deux tiers de la peine ont été purgés (sauf pour les peines de moins de soixante-douze heures); et, si le travail communautaire n'a pas été achevé pour une raison qui n'est pas imputable à la personne condamnée, au lieu d'avoir à purger la peine d'emprisonnement initiale, le tribunal la remplace par une amende ou la suspend pendant une période comprise entre un et trois ans, sous réserve de l'exécution des obligations appropriées.

Dans d'autres cas, comme en Grèce, où il n'existait pas de lois spécifiques prévoyant des adaptations aux peines communautaires, ce sont les professionnels de la justice pénale eux-mêmes qui ont trouvé des solutions, au cas par cas, allant de la prolongation du délai d'exécution de la peine ou de la réduction du temps de travail à la résiliation anticipée de la peine ou à la surveillance à distance.

Détention à domicile et surveillance électronique

Les visites de surveillance régulières auprès des personnes en détention à domicile se sont poursuivies, mais ont parfois été adaptées, par exemple en n'entrant pas au domicile du client (par exemple, en République tchèque) ou en s'y rendant moins souvent (Lettonie, sauf pour les personnes à haut risque). Des mesures de protection ont également été généralement adoptées lors de l'installation des dispositifs de surveillance et de la réalisation des contrôles.

- ➔ Au Danemark, les visites à domicile ont été remplacées par des appels téléphoniques, et il a été signalé que les clients estimaient qu'ils étaient en mesure de parler plus longtemps avec leurs agents de probation parce qu'ils avaient plus de temps.
- ➔ En Bulgarie, l'adaptation du travail des agents de probation a conduit à une utilisation plus large de la surveillance électronique, avec les personnes qui avaient besoin d'une surveillance plus intensive. En Belgique, une augmentation significative de l'utilisation de la surveillance électronique a également été signalée.
- ➔ En Hongrie, la détention de réintégration (libération anticipée de prison vers la détention à domicile avec surveillance électronique) a également été touchée. L'évaluation des conditions techniques de dispositifs de surveillance à installer devait être effectuée à distance sur la base des documents disponibles et par vidéoconférence. Si la détention de réintégration était ordonnée, mais que le dispositif de surveillance électronique ne pouvait pas être installé, la personne condamnée ne pourrait pas être placée en détention de réintégration.

Autres peines non privatives de liberté

Des mesures similaires à celles décrites ci-dessus, en ce qui concerne le travail communautaire, s'appliquaient également à d'autres peines non privatives de liberté impliquant une sorte de probation ou de surveillance dans la communauté, y compris le report de la mise en œuvre de nouvelles ordonnances de probation (Finlande).

- ➔ En Pologne, malgré l'absence de suspension formelle de l'exécution des peines, les restrictions ordonnées par le tribunal sur le travail des agents de probation ont conduit à un manque de supervision de la suspension conditionnelle d'emprisonnement, pendant les premiers stades de la pandémie de COVID-19.
- ➔ En France, la supervision communautaire (suivi socio-judiciaire) a été suspendue lors de la première vague de la pandémie et le délai d'exécution de la peine a été prolongé.
- ➔ En Roumanie, si le respect des conditions attachées à une peine communautaire n'était pas possible en raison de la pandémie, les agents de probation pouvaient modifier le contenu des conditions ; lorsque cela n'était pas possible, les agents en avisaient le tribunal.

Lorsque la mise en œuvre des peines communautaires a été reportée ou suspendue, cela a parfois donné lieu à des listes d'attente (Belgique, Danemark, Pays-Bas) qui ont non seulement eu une incidence sur la charge de travail en probation, mais ont également creusé l'intervalle de temps entre l'infraction et l'exécution de la peine.

En ce qui concerne les amendes pécuniaires, en Pologne, des mesures spéciales, pendant la pandémie, ont permis la suspension de l'exécution des peines, le paiement des amendes par tranches et la remise de l'amende. Cette dernière pourrait avoir lieu dans une situation où une personne condamnée, pour des raisons indépendantes de sa volonté (par exemple, en raison de la perte de son emploi pour cause de pandémie de COVID-19), n'a pas payé l'amende et que son application par d'autres moyens s'est avérée impossible ou inopportune. Aux Pays-Bas, un décret gouvernemental spécial de 2020 concernant le principe de la « capacité de payer » a facilité l'organisation d'un règlement pour payer une amende par tranches.

Comme déjà expliqué au chapitre un, les mesures d'urgence, en Allemagne, comprenaient une suspension de l'exécution de la détention pour défaut de paiement d'amendes, en mars 2020 (renouvelée pendant les périodes où les cas de COVID-19 ont atteint un pic). Conséquemment, la population carcérale purgeant des peines d'emprisonnement, pour défaut de paiement d'amende, a considérablement diminué (de 72 % entre février et juin 2020). La proportion de contrevenants à des amendes, par rapport à la population carcérale adulte totale, est passée de 10,6 % à 5,8 %, à la fin de mars 2020, et à 3,5 %, en juin 2020 (avec des variations significatives entre les Länder). Certains États fédéraux ont également accordé des amnisties pour les amendes.

Programmes de réadaptation

Les restrictions imposées aux contacts en personne ont eu un impact important sur les programmes de réadaptation qui font partie des sanctions communautaires (par exemple, comme condition d'une peine avec sursis ou d'autres peines communautaires). Dans la plupart des pays, les programmes individuels et collectifs ont été suspendus, au moins pendant les premiers mois de la pandémie (Bulgarie, Lettonie, Pologne, Portugal, Roumanie). Les services de probation ont ensuite fourni des efforts pour reprendre les

programmes en réduisant la taille des groupes, en les gérant individuellement ou en recourant à des moyens à distance.

Alors que dans certains pays, comme le Portugal ou la Lettonie (dans ce dernier, en particulier, en ce qui concerne la médiation), les services de probation restaient hésitants à transférer les programmes de réadaptation vers des modes à distance, des programmes de réadaptation en ligne ont été essayés dans d'autres pays.

- ➔ À Malte, des séances de thérapie ont eu lieu en ligne et des méthodes telles que la désensibilisation et le retraitement des mouvements oculaires sur Internet (iEMDR) ont été utilisées.
- ➔ En Estonie, dans les cas où des personnes en probation ont été mandatées par le tribunal pour suivre un programme social (c'est-à-dire un programme structure de réadaptation ou de réinsertion), il a été évalué s'il était possible de l'exécuter sur une base individuelle. Dans l'affirmative, le programme a été exécuté par téléphone, le matériel étant distribué par courrier électronique; les programmes de groupe nécessitant des réunions en face à face ont été reportés.
- ➔ En Roumanie, les lignes directrices comprenaient la fourniture de programmes par des moyens à distance; lorsque cela n'était pas possible, les programmes reprenaient en personne, mais les programmes de groupe étaient adaptés aux versions individuelles.
- ➔ En Suède, les programmes individuels ont été principalement menés par vidéo et il y a également eu quelques tentatives initiales de mener des programmes de traitement de groupe à distance –- mais la plupart des programmes de groupe ont fini par être menés en tant que séances individuelles, tandis que d'autres ont été suspendus.

La surveillance de la consommation de drogues et d'alcool a été suspendue ou restreinte, dans certains cas, afin d'éviter les risques pour la santé. Cependant, dans des pays comme la République tchèque, pour les personnes en détention à domicile avec surveillance électronique, les tests à distance étaient déjà disponibles, avant la pandémie ; il était donc possible de maintenir les processus en place. En Finlande, les contrôles de la consommation de substances ont continué d'être effectués, avec l'adoption de mesures de sécurité telles que l'utilisation d'EPI.

4. L'impact sur le travail et le bien-être des agents de probation

Le confinement, le travail à distance, la distanciation sociale et d'autres restrictions ont également eu un impact sur le personnel de probation – sur leur travail, leur bien-être, leur équilibre travail-vie personnelle et en termes de risque pour leur santé. Les nombreux changements, souvent soudains, dans les méthodes et les outils dont disposaient les agents de probation pour s'acquitter de leurs fonctions et maintenir le contact avec les personnes sous leur supervision ont accru l'incertitude et les défis liés au travail. Pendant ce temps, le personnel devait tenir compte de leur santé personnelle, de leur sécurité et des préoccupations qu'ils pouvaient avoir concernant les responsabilités envers les membres de leur famille à la maison.

Santé et bien-être du personnel de probation

Dans de nombreux États membres, les travailleurs en probation ont obtenu le statut de travailleurs de première ligne ou de services publics essentiels (Bulgarie, Pays-Bas, Portugal, Roumanie). Dans les pays où ils ne l'étaient pas (Malte), des mesures ont encore été prises pour protéger leur bien-être, telles que la disponibilité d'EPI, des tests réguliers et une sorte de priorité dans la vaccination. En Grèce, il a été signalé que le personnel de probation n'était pas traité comme professionnel de première ligne et qu'il devait payer les tests rapides de dépistage de la COVID-19.

> “Le personnel de probation n'a pas toujours été inclus comme groupe prioritaire pour les vaccinations contre la COVID-19.”

Alors que dans certains pays, le personnel de probation était inclus comme groupe prioritaire pour la vaccination (Bulgarie, France, Malte, Roumanie), dans d'autres pays, cela ne s'est pas produit (République tchèque, où ils ont reçu des vaccins en fonction de leur groupe d'âge, aux côtés du grand public). Dans d'autres, comme au Portugal, en raison de la rareté des vaccins, au début du processus de vaccination, seuls les agents de probation travaillant dans les prisons et, plus tard, ceux travaillant avec des personnes sur la surveillance électronique ont été prioritaires, les autres membres du personnel de probation étant vaccinés par groupe d'âge, comme le reste de la population.

Alors que le personnel de probation dans des pays comme les Pays-Bas et le Portugal avait, comme le personnel de santé, droit à la garde d'enfants, pendant la fermeture des écoles, cette prestation n'a pas été étendue au personnel de probation dans tous les pays (par exemple en France).

Des problèmes liés aux ajustements nécessaires à l'octroi de sanctions et de mesures non privatives de liberté, d'une part, et aux dispositions limitées et à la clarté, d'autre part, ont été signalés par le personnel de probation, dans plusieurs pays.

➔ En Grèce, les agents de probation ont indiqué que l'absence de dispositions législatives pour les personnes purgeant des peines communautaires et l'absence d'instructions et de directives sur la manière dont les questions qui ont émergé, pendant la pandémie, devraient être traitées ont suscité chez le personnel un sentiment perçu de négligence et d'indifférence de la part de l'État. Ils estimaient que « les groupes avec lesquels ils travaillaient [les personnes en probation et autres personnes surveillées] n'existent pas pour l'État ».

- ➔ En Suède, de nombreux agents de probation ont décrit le travail quotidien comme moins gratifiant lorsqu'ils ne rencontrent pas les clients en personne, et certains d'entre eux ont signalé un comportement plus antisocial de la part de leurs clients, lors de vidéoconférences, par rapport aux réunions en personne.
- ➔ 26 des 36 agents de probation qui ont répondu à une enquête menée pour le rapport belge ont indiqué que tous les changements résultant de la pandémie ont eu un impact significatif sur leur bien-être mental, et les juges, avocats et procureurs qui ont répondu ont subi un impact similaire.

Néanmoins, le personnel de probation bénéficiait, généralement, d'un certain type de soutien, soit de nature psychologique, soit par des efforts individualisés de la direction (par exemple, par le biais de réunions et de conversations pour discuter des besoins et des solutions), pour les aider à faire face aux problèmes liés à la pandémie et au stress lié à la peur de contracter le virus et à s'inquiéter des membres vulnérables de la famille (Irlande, Malte, Portugal).

Changements dans le travail quotidien

Dans tous les pays étudiés, il y a eu un remplacement partiel des contacts en face à face avec les clients par des moyens à distance, comme décrit au chapitre 3. En général, le personnel de probation a pu s'adapter au travail à distance, même s'il a fallu des efforts importants pour apprendre et adapter les pratiques à ces nouvelles méthodes de travail, en peu de temps.

La pandémie a également affecté le nombre de cas, comme décrit ci-dessus. Dans les pays qui ont adopté des mesures de libération extraordinaires, qui nécessitaient une certaine surveillance ou un soutien de la part du service de probation (par exemple, avec les libérations anticipées en France, ou le congé temporaire extraordinaire au Portugal), l'augmentation de la charge de travail s'est fait sentir à un stade précoce. Toutefois, cette situation a été atténuée, dans une certaine mesure, par une diminution de la charge de travail dans d'autres domaines, comme les réunions en personne ou une diminution des demandes de rapports présentenciels et de nouvelles peines à surveiller. En revanche, il y a eu des juridictions où une sorte de suspension dans l'imposition ou l'exécution de nouvelles peines a entraîné une diminution de la charge de travail, en premier lieu, mais a entraîné une charge de travail plus lourde, à mesure que la mise en œuvre de nouvelles peines a repris, et les services de probation ont dû faire face à des retards et des listes d'attente importants (Belgique, Danemark, Pays-Bas). L'absence d'agents, pour cause de maladie ou de quarantaine, a également entraîné une augmentation de la charge de travail de leurs collègues (Bulgarie, Portugal).

La formation du personnel de probation a également été affectée, les sessions de formation ayant été annulées, au cours de la première phase de la pandémie, et ensuite effectuées en ligne (par exemple, République tchèque, Portugal).

5. Impacts spécifiques sur les personnes en situation de vulnérabilité

Tout au long de la pandémie de COVID-19, de nombreux gouvernements ont pris des mesures pour protéger les personnes en situation de vulnérabilité (personnes âgées, enfants, jeunes, personnes handicapées, personnes LGBTQ, cibles de violence domestique et de traite des êtres humains, ressortissants étrangers) et les réfugiés, les membres de la communauté Rom et les sans-abri). Toutefois, il s'agissait de mesures de nature générale, qui n'étaient pas spécifiquement conçues pour les cas de personnes condamnées ou purgeant des peines dans la communauté.

Un impact spécifique et différencié de la pandémie sur les personnes faisant l'objet de sanctions ou de mesures non privatives de liberté et appartenant à l'une des catégories énumérées ci-dessus n'a pas pu être évalué par la plupart des experts nationaux. Cela est dû, du moins en partie, à un manque de données désagrégées sur ces groupes spécifiques ou au fait que les services de probation ne classent pas leurs clients de cette manière, se concentrant plutôt sur les besoins individuels de chaque client. Ce fut le cas, par exemple, en Bulgarie, en République tchèque, en France, en Pologne et au Portugal.

Cependant, certaines informations sont disponibles et dignes de mention concernant des facteurs spécifiques qui peuvent augmenter le risque de vulnérabilité ou de marginalisation, dans la société, tels que l'âge, l'état de santé, le sans-abrisme, le faible statut socio-économique ou la pauvreté et le statut de ressortissant étranger. Celles-ci sont discutées ci-dessous, car elles jettent un éclairage important sur l'impact unique et disproportionné de la pandémie de COVID-19 sur certains et aident à approfondir notre compréhension des lacunes et des éventuels besoins dans la disponibilité et la mise en œuvre de sanctions et de mesures non privatives de liberté, en particulier en temps de crise.

Personnes privées de liberté

Les personnes privées de liberté se trouvent, par ce seul fait, dans une situation particulièrement vulnérable.[15] Elles dépendent de l'État pour presque tous les aspects de leur vie quotidienne et sont logées dans des espaces de vie communs, qui ne permettent pas, nécessairement, la distanciation sociale.

Les mesures exceptionnelles destinées à prévenir la propagation du virus à l'intérieur des prisons qui ont été adoptées dans la plupart des pays (telles que les libérations et les congés extraordinaires et les règles de distanciation sociale et autres mesures restrictives, à l'intérieur des prisons), décrites au chapitre un, visaient précisément à protéger cette population vulnérable.

Comme mentionné au chapitre un, les juges responsables de l'exécution des peines ont joué un rôle important dans le contrôle de la COVID-19 au sein du système pénitentiaire italien, en utilisant, plus largement, les mécanismes de libération existants et les alternatives à la détention. La politique judiciaire consistant à appliquer ces mesures, du point de vue de l'état d'urgence, a facilité la libération de personnes jugées plus à risque pour leur santé si elles demeuraient détenues et, combinée aux mesures législatives introduites, a contribué à la réduction des taux d'incarcération du pays, au cours de la dernière année et demie.

Pour ceux qui n'ont pas bénéficié de mesures de libération, la pandémie a eu un impact important, non seulement sur leur santé et la peur de contracter le virus, mais aussi en raison des restrictions sévères imposées aux contacts avec les travailleurs extérieurs et aux activités dans les prisons. Ici aussi, les vulnérabilités socio-économiques ont été de plus en plus ressenties. Par exemple, lorsque des systèmes d'appel vidéo étaient fournis par les prisons pour permettre la communication avec les membres de la famille et leurs proches, ceux dont les familles n'avaient pas accès à Internet, aux appareils mobiles ou aux compétences techniques étaient encore plus isolés.

Chômage et autres vulnérabilités socio-économiques

On sait qu'en général une proportion importante des personnes en contact avec le système de justice pénale est issue de milieux défavorisés. Depuis le début de la pandémie de COVID-19, au début de 2020, les vulnérabilités découlant d'un statut socio-économique inférieur ont été accrues à bien des égards.

Si l'on se penche sur les premiers stades de la pandémie, on constate une augmentation des obstacles auxquels sont confrontés les chômeurs, en raison de la situation générale de la société, c'est-à-dire le manque de possibilités d'emploi et la précarité du travail. Comme c'était le cas au sein de la population générale, l'augmentation du chômage et la suspension de nombreuses activités économiques ont eu une incidence négative sur l'employabilité des personnes purgeant des peines non privatives de liberté.

➔ En Grèce, certains groupes défavorisés, tels que les Roms, se sont heurtés à des obstacles particuliers pour purger des sanctions communautaires, car ils n'étaient pour la plupart pas vaccinés et ne pouvaient pas se permettre le coût des tests rapides requis pour participer à des stages dans la communauté.

> "Les personnes ayant des compétences informatiques limitées ou un accès limité à la technologie nécessaire ont eu plus de difficultés à s'adapter à la supervision numérique."

Les vulnérabilités socio-économiques se sont également traduites par la plus grande difficulté des personnes ayant des compétences informatiques limitées ou manquant d'équipement à s'adapter à la nouvelle réalité de la surveillance numérique par le service de probation (Belgique, Irlande, Malte, Portugal), que ce soit en raison d'un manque d'équipement informatique approprié ou de difficultés d'utilisation des plateformes électroniques. Les agents de probation se trouvant dans de telles situations étaient plus difficiles à joindre par des moyens de communication à distance. De même, les connaissances limitées en informatique ou l'absence d'accès à l'équipement nécessaire limitaient les possibilités d'éducation à distance ou de réadaptation et d'emploi des clients en probation.

➔ À Malte, où les réunions avec les personnes purgeant des peines communautaires se sont transférées vers des plateformes en ligne, celles qui n'avaient pas accès à Internet à la maison ont dû se rendre dans un espace public équipé d'une connexion Wi-Fi gratuite, ce qui augmentait les risques de contagion et limitait l'intimité des réunions.

➔ Le rapport irlandais suggère que la pauvreté numérique et la réduction de la protection de la vie privée, lors des appels téléphoniques, peuvent avoir eu un impact disproportionné sur certains groupes ethniques et étrangers minoritaires, car une proportion plus élevée de ressortissants étrangers vit dans des logements loués, avec une plus grande probabilité de partager l'espace avec des non-membres de la famille – cela a eu un impact sur un engagement significatif.

Personnes âgées et personnes ayant des problèmes de santé

Les personnes âgées et les personnes ayant des problèmes de santé figuraient parmi les rares catégories de personnes reconnues comme étant particulièrement vulnérables, parmi les personnes purgeant des peines pénales et, par conséquent, spécifiquement ciblées par des mesures visant à les protéger. En fait, toutes les mesures décrites dans les sections précédentes visaient à protéger, non seulement la santé publique en général, mais aussi, en particulier, les personnes ayant des problèmes de santé ou plus âgées – des caractéristiques qui les exposaient à un risque accru de présenter des symptômes graves de la COVID-19.

En ce qui concerne les personnes âgées et les personnes souffrant de problèmes de santé qui faisaient l'objet de sanctions pénales, certains pays ont adopté des dispositions spécifiques pour renforcer le recours aux mesures non privatives de liberté, en plus de l'adoption de dispositions générales visant à prévenir ou à atténuer la flambée de la COVID-19, dans les prisons.

➔ Au Portugal, la loi d'urgence qui prévoyait la libération des personnes de prison contenait une mesure spécifique (grâce individuelle exceptionnelle) qui ne s'appliquait qu'aux personnes âgées de plus de 65 ans souffrant de problèmes de santé, physiques ou mentaux ou pour lesquelles la permanence parmi la population carcérale générale, pendant la pandémie, était considérée comme inappropriée.

➔ En Belgique, les personnes physiquement vulnérables qui couraient un plus grand risque de contracter la COVID-19 ou de développer des symptômes graves ont été exemptées des conditions générales pour bénéficier d'une interruption temporaire de la peine d'emprisonnement – connue sous le nom de 'Congé Corona'.

➔ En France, bien que les mesures de libération extraordinaire ne contiennent pas de dispositions ciblant, spécifiquement, les personnes en situation de vulnérabilité, certaines catégories de personnes telles

que les femmes enceintes et les personnes souffrant de problèmes de santé étaient susceptibles d'être traitées comme prioritaires.

- ➔ En Italie, les juges chargés de l'exécution des peines ont exploité les mécanismes de libération existants et les alternatives à la détention pour faciliter la libération des personnes les plus exposées à un risque sanitaire.

Des difficultés particulières ont également été signalées dans la réinsertion des personnes âgées, libérées de prison, qui n'avaient pas la capacité de vivre de manière autonome, car les logements vacants dans les logements pour personnes âgées sont rares (Portugal).

> "Bon nombre des mesures adoptées par les États membres en réponse à la pandémie visaient spécifiquement à protéger les personnes exposées à un risque accru de COVID-19 en raison d'un âge avancé ou de problèmes de santé préexistants.."

En ce qui concerne les personnes âgées et les personnes souffrant de problèmes de santé, purgeant des peines non privatives de liberté, les services de probation de la plupart des États membres ont évité les contacts en personne et les ont remplacés par des contacts à distance, dans la mesure du possible. Bien que cela visait à offrir une meilleure protection aux personnes vulnérables à la COVID-19, il a été noté que les personnes âgées, ainsi que celles dont l'alphabétisation était limitée ou inexistante, ne pouvaient pas toujours être couvertes par les activités de probation qui se déroulaient sur des plateformes électroniques. Parce que les personnes âgées sont reconnues comme un groupe à risque de COVID-19, elles ont ressenti la peur de l'infection plus intensément.

Les personnes souffrant de problèmes de santé mentale ont posé un défi particulier aux services de probation, pendant les confinements (Malte, Portugal), car les services de soutien requis ont été considérablement touchés ou suspendus et les restrictions imposées et l'isolement accru pouvaient intensifier les besoins en santé mentale.

Jeunes adultes

Il est de plus en plus largement reconnu que les jeunes adultes ont des besoins particuliers, en matière de développement, et nécessitent une approche unique en matière de détermination de la peine et de mise en œuvre des sanctions et mesures pénales. La recherche actuelle a mis en évidence peu d'impacts particuliers de la pandémie de COVID-19 sur les jeunes adultes purgeant des peines dans les pays inclus. Au Portugal, les restrictions aux visites, aux contacts extérieurs et aux activités carcérales ont été durement ressenties d'une manière particulière par les jeunes en prison. En ce qui concerne les jeunes purgeant des peines non privatives de liberté, le rapport roumain souligne que la réduction des interactions en personne avec les agents de probation entraîne une réduction significative de l'efficacité des interventions.

Personnes en situation d'itinérance

La discrimination à l'égard des personnes qui n'ont pas de logement propre ou fourni par des membres de leur famille a été particulièrement ressentie, pendant la pandémie, en raison du fait que ces personnes ont été exclues des mesures de libération qui nécessitaient un confinement à domicile. C'était le cas en Belgique, où les conditions pour bénéficier d'une interruption temporaire de la peine d'emprisonnement – le « Congé Corona » – incluaient le fait d'avoir un lieu de résidence; la même exigence s'appliquait à la mesure de libération anticipée, qui pouvait être décidée par le directeur de la prison. C'était également le cas au Portugal, où ceux qui n'avaient pas de logement étaient exclus du congé de prison extraordinaire.

Les mesures de mise en liberté qui n'exigeaient pas que la personne ait un logement étaient également problématiques, car la libération soudaine de personnes, sans préparation adéquate, a entraîné la permanence de certaines personnes dans la rue. Au Portugal, ce problème était évident dans le cas de l'extraordinaire grâce de prison. Toutefois, des solutions ont été trouvées grâce à des efforts de collaboration entre les organisations publiques et de la société civile, en fournissant un hébergement aux personnes se trouvant dans cette situation. En Lettonie, les personnes libérées de prison qui n'ont pas de logement ont la possibilité de séjourner dans des centres de réadaptation sociale; toutefois, l'accès à ces centres a également été restreint, pendant la pandémie.

Ressortissants étrangers

Les ressortissants étrangers ont tendance à être surreprésentés, dans les systèmes carcéraux; toutefois, il n'existe souvent aucune disposition spécifique, en droit ou en pratique, pour leurs besoins, tels que le maintien du contact avec leur famille, les besoins linguistiques et culturels, et le besoin d'informations sur le fonctionnement de la prison et du système de justice pénale, au sens large, dans le pays où ils purgent une peine pénale. Leur statut est souvent un obstacle à l'octroi de sanctions et de mesures non privatives de liberté.

Certains experts nationaux ont noté que les restrictions à la liberté de mouvements, dues aux confinements en réponse à la COVID-19, étaient ressenties plus fortement par les ressortissants étrangers (par exemple, en Roumanie). Bien que cela puisse être vrai pour les ressortissants étrangers, en général, les personnes purgeant des peines non privatives de liberté sont dans une position unique : elles peuvent subir des pressions supplémentaires, en raison de la nécessité de respecter les obligations imposées par les tribunaux et de rester informées des restrictions et des exigences changeantes, alors que de nombreux services de soutien généralement disponibles étaient limités ou suspendus.

En Grèce, les ressortissants étrangers, sans statut migratoire régulier, se sont heurtés à des obstacles importants lorsqu'ils purgeaient des peines non privatives de liberté, car ils n'étaient pas en mesure d'obtenir des certificats de tests négatifs, ce qui les a exclus des programmes et des activités qui faisaient partie de leur sanction communautaire.

6. Impact de la pandémie sur l'avenir des services de probation

La pandémie de COVID-19 a mis en lumière de nombreuses défaillances et des lacunes de longue date, dans les systèmes de justice pénale, et a souligné la nécessité de s'y attaquer, de toute urgence, et de manière durable. Alors que la pandémie a forcé les gouvernements et les intervenants à agir, il y a un élan vers des réformes des pratiques de détermination de la peine et l'utilisation et la mise en œuvre de mesures non privatives de liberté. Ce chapitre explore certaines des principales leçons qui ont été tirées de l'expérience de la pandémie de COVID-19, à ce jour, dans l'imposition et la mise en œuvre de sanctions et de mesures non privatives de liberté.

La pandémie a démontré, plus que jamais, l'importance des contacts en personne pour l'exécution efficace des sanctions pénales et des mesures visant à réduire la récidive et à soutenir les objectifs de réadaptation. En ce qui concerne les services de probation, l'étude a révélé que, dans tous les États membres de l'UE couverts, l'interaction en face à face entre le personnel de probation et les clients est essentielle au succès de l'assistance requise, au développement des compétences et aptitudes individuelles, à l'établissement de relations de confiance et à la motivation des personnes à s'engager dans des activités de réadaptation. En tant que tel, **le contact personnel ne peut pas être remplacé** par la technologie ou les moyens de communication et de services à distance.

On s'inquiète particulièrement des limites de l'analyse des facteurs de risque de comportement criminel et de leur identification à distance. En outre, certaines activités ne peuvent pas être menées efficacement en ligne, telles que les programmes à composante psycho-éducative ou en groupe, la médiation et d'autres pratiques réparatrices. Même lorsque les activités peuvent être menées à distance, certains groupes en restent exclus, en particulier les personnes âgées, les personnes atteintes de certains problèmes de santé mentale ou de handicaps et les personnes dépourvues d'appareils électroniques ou des compétences nécessaires pour utiliser les nouvelles technologies. Enfin, il a été noté que le travail en personne est également important pour la formation et le développement des compétences du personnel, le renforcement de l'esprit d'équipe et le leadership.

Néanmoins, les services de probation ont adapté leur travail aux contraintes de la pandémie, et il est probable que certaines des pratiques nouvellement établies demeureront à l'avenir, car elles ont été bien acceptées par d'autres agents et clients.

L'utilisation de la technologie pour les communications a le potentiel de jouer un rôle supplémentaire important dans l'avenir des sanctions et des mesures non privatives de liberté et sera, certainement, plus courante qu'avant la crise de la COVID-19. Bien que le contact personnel ne puisse pas être remplacé, il peut être complété par une communication virtuelle, car il a été utile, non seulement pour atténuer les impacts négatifs de la pandémie (permettant aux services de probation de maintenir le contact avec les clients, de fournir un soutien et d'atténuer le manque temporaire de contrôle ou de surveillance), mais aussi pour promouvoir des changements dans les méthodes de travail et le suivi d'une manière innovante.

L'utilisation de la technologie peut accroître les possibilités de réadaptation, comme offrir des possibilités d'apprentissage à distance lorsque les cours ne sont pas disponibles dans la région de résidence du client. Les résultats positifs de l'utilisation quotidienne des outils en ligne, pendant la pandémie, ont également ouvert des possibilités d'envisager leur application à l'avenir pour développer de nouveaux projets, activités et programmes de réinsertion.

➔ En République tchèque, le Service de probation et de médiation a décidé de continuer à utiliser la communication en ligne lorsqu'il travaille avec des clients dans des cas définis, en particulier, lorsque la personne est malade ou absente, pour communiquer avec les victimes ou d'autres entités et dans les cas d'urgence.

- En Irlande, il a été suggéré que les clients semblaient plus à l'aise pendant la supervision téléphonique, par rapport à l'environnement de bureau traditionnel, et certains clients se sentaient rassurés de recevoir les appels téléphoniques de supervision, qui leur permettaient des niveaux d'engagement plus profonds.
- En Roumanie, grâce aux efforts d'une équipe de coordination et aux ressources personnelles des agents de probation, il a été possible d'adapter de manière créative certaines activités au travail en ligne (utilisation de l'image, du texte, de la voix, etc.), y compris le programme de réinsertion sociale le plus largement utilisé dans le pays ('Module de résolution').
- Le Service suédois de probation a indiqué qu'il avait appris qu'il était possible d'organiser des réunions de haute qualité avec les clients, de créer un bon environnement d'apprentissage, de mener des programmes de traitement et de travailler à distance avec des techniques d'établissement de relations et de comportement cognitif.

Cependant, il est essentiel de veiller à ce que la technologie reste complémentaire au contact humain et ne serve pas de prétexte pour le réduire ou le remplacer, car il s'agit d'une composante fondamentale du processus de socialisation. En Irlande, il a été signalé que le succès du passage à la surveillance à distance par téléphone et vidéoconférence semblait être en corrélation avec la qualité de la relation préexistante entre l'agent de probation et le client.

> "La question de savoir si le passage à la surveillance à distance est un succès peut être corrélée à la qualité de la relation préexistante entre l'agent de probation et le client."

En outre, la protection des données personnelles est une question importante qui doit être soigneusement prise en compte dans l'utilisation de tout moyen numérique.

L'utilisation de la vidéoconférence s'est également avérée utile pour contacter les personnes incarcérées, chaque fois que le personnel de probation, les membres de la famille et les représentants d'organisations communautaires, y compris des ONG, n'étaient pas en mesure d'entrer dans la prison. Le fait que les agents de probation puissent être entendus, par les tribunaux, par vidéoconférence, a également permis de gagner beaucoup de temps, mais les garanties procédurales devraient être revues et adaptées pour les audiences touchant les personnes en prison ou d'autres participants tels que les victimes et les témoins, afin d'assurer des garanties de procédure régulière, avec une attention particulière aux personnes se trouvant dans des situations de vulnérabilité spécifique. La communication entre les services répressifs donnant la priorité à la transmission de documents sous forme électronique a également été signalée comme une bonne pratique.

Le potentiel des nouvelles technologies à jouer un rôle important dans le système de justice pénale impose le besoin urgent **d'équipement adéquat et de formation du personnel**.

En ce qui concerne le travail à distance, le personnel de probation a indiqué qu'il était nécessaire d'accroître ses connaissances et ses compétences en travaillant avec des personnes en ligne. En ce sens, certains États membres ont pris conscience de la nécessité de former le personnel à l'utilisation des nouvelles technologies.

- Au Portugal, la formation la plus récente pour les agents de probation impliqués dans la mise en œuvre d'un programme pour les jeunes comprend déjà la préparation à sa prestation à distance.
- En Belgique, la majeure partie de la formation initiale des agents nouvellement embauchés et de la formation à l'administration d'un nouveau programme de réinsertion sociale pourraient être dispensées en ligne, et ils pourront probablement continuer de cette manière.

En plus des nouvelles technologies, d'autres moyens de communication ont été jugés utiles pour fournir un soutien aux personnes en probation.

- Au Danemark, par exemple, les entrevues téléphoniques se sont avérées être une bonne solution, et les personnes en probation ont estimé qu'elles avaient plus de temps pour parler avec l'agent de probation par rapport aux visites à domicile.
- Au Portugal, le soutien apporté par correspondance par les ONG à certaines personnes incarcérées, s'est avéré efficace et pourrait se poursuivre après la pandémie.

Le travail à distance s'est également avéré être une pratique qui deviendrait probablement permanente, même sous la forme d'un régime mixte. L'expérience du travail à distance a révélé que certaines tâches peuvent

être gérées à domicile, parfois plus efficacement car il y a moins de distractions, en particulier lorsque les gens partagent un espace de bureau ou ont un bureau à aire ouverte ou dans des zones où le transport est problématique et les distances sont longues et coûteuses en temps.

La possibilité de rencontrer en ligne des collègues d'autres régions afin d'échanger des informations et d'harmoniser les procédures a été identifiée comme un autre aspect positif du travail à distance.

➔ À Malte, le gouvernement discute de l'inclusion du travail à distance en tant qu'option permanente dans la fonction publique gouvernementale, en particulier pour des tâches telles que la rédaction de rapports et la prise de contact avec les agences. On estime qu'environ 40 % du travail pourrait être effectué à domicile, et la plupart des employés semblent être en faveur de cette idée.

➔ Aux Pays-Bas, une forme 'mixte' de probation (à la fois en ligne et en face à face) sera développée, par exemple, en élaborant des lignes directrices sur la 'Structuration des conversations de conseil à distance' et une **formation pour les agents de probation** axée sur les techniques (de discussion) et les compétences en ligne.

En ce qui concerne la mise en œuvre de sanctions et de mesures non privatives de liberté, les recherches ont clairement montré que la pandémie a mis en lumière et exacerbé **les problèmes et les déficiences sous-jacents** qui doivent être corrigés dans les systèmes pénitentiaires et de probation.

Le nombre insuffisant de personnel de probation, dans plusieurs pays, a été ressenti, plus intensément, pendant la pandémie. Dans les pays où il existe habituellement des listes d'attente pour la mise en œuvre de peines non privatives de liberté, la pandémie a aggravé ce problème et a montré douloureusement qu'il est nécessaire de trouver des alternatives aux longues listes d'attente.

➔ Aux Pays-Bas, le service de probation s'est rendu compte que l'exécution du travail d'intérêt général dépendait trop de nombreuses petites parties externes. C'est pourquoi le service de probation se concentre désormais sur la collaboration avec de grands partenaires nationaux (par exemple, la coopération avec le ministère de la Défense, le ministère de l'Infrastructure et de la gestion de l'eau, l'Agence pour la conservation de la nature et les Associations de logement).

L'une des principales leçons de la pandémie réside dans le fait que les lois d'urgence, dans de nombreux pays, ont permis une réduction significative des taux d'occupation des prisons, sans provoquer des pics de taux de criminalité ni d'augmentation des taux de récidive. Les mesures extraordinaires prises pour libérer des personnes ont eu des effets positifs et ont révélé que de nombreuses personnes pouvaient purger leur peine dans la collectivité plutôt qu'en prison. La possibilité de réduire la population carcérale, grâce à l'utilisation de systèmes de surveillance électronique, introduits ou élargis, dans certains États membres, en lien avec la pandémie de COVID-19, est soulignée comme une pratique qui devrait également être encouragée. Toutefois, lorsque l'on envisage d'élargir l'utilisation de la surveillance électronique et d'autres mesures non privatives de liberté, il est essentiel de veiller à ce que cela n'entraîne pas un élargissement du réseau par l'utilisation de mesures plus restrictives ou plus intrusives que nécessaire.

➔ En France, plusieurs associations, avocats, fédérations de juges et syndicats du personnel pénitentiaire ont exprimé le souhait de voir se développer des peines et des mesures non privatives de liberté – telles que mises en œuvre pendant le confinement – afin d'éviter de courtes peines de prison et une surpopulation accrue.

Enfin, il est nécessaire de **recueillir des données plus détaillées par les services pénitentiaires et de probation sur l'utilisation et la mise en œuvre des peines non privatives de liberté et de la libération conditionnelle**, y compris en ce qui concerne les personnes en situation de vulnérabilité ou appartenant à des groupes marginalisés. Cela serait essentiel pour une base de connaissances plus approfondie et une compréhension des besoins spécifiques, des lacunes, des possibilités d'amélioration et des bonnes pratiques et pour mesurer l'impact des changements dans le droit et la pratique.

À propos de Penal Reform International

Penal Reform International (PRI) est une organisation non gouvernementale indépendante qui développe et promeut des réponses équitables, efficaces et proportionnées aux problèmes de justice pénale dans le monde entier. Nous travaillons à promouvoir des systèmes de justice pénale qui défendent les droits de la personne pour tous et ne nuisent pas.Nous menons des programmes pratiques en matière de droits de l'homme et soutenons les réformes qui rendent une justice pénale juste et efficace. Nos principaux objectifs sont de garantir des procès impartiaux, des pratiques de détermination de la peine proportionnées et qui favorisent la réadaptation sociale et les conditions humaines de détention où des alternatives à l'emprisonnement ne sont pas possibles. Nous travaillons par le biais de missions nationales, régionales hubs, coordination à distance et par l'intermédiaire de partenaires.

www.penalreform.org

À propos de l'Université de Coimbra

L'Université de Coimbra (UC) est un établissement d'enseignement supérieur public portugais fondé en 1290. Sa Faculté de droit a une forte tradition de combinaison de l'enseignement et de la recherche de haut niveau, à travers son Institut de recherche juridique (Instituto Jurídico), une unité de R&D dédiée au développement de la recherche interdisciplinaire et transdisciplinaire. Les membres du corps professoral ont joué un rôle crucial dans la rédaction du Code pénal portugais, du Code de procédure pénale et des premières lois pour la mise en œuvre des peines d'emprisonnement, ainsi que dans bon nombre de leurs réformes ultérieures. Ceux-ci étaient considérés comme très progressistes en raison de l'accent mis sur la dignité humaine, l'emprisonnement en dernier recours et la réhabilitation.

www.uc.pt/fduc

FAIR AND EFFECTIVE CRIMINAL JUSTICE

Penal Reform International Headquarters

The Green House
244-254 Cambridge Heath Road
London E2 9DA
United Kingdom

The Hague Humanity Hub
Fluwelen Burgwal 58
2511 CJ Den Haag
Netherlands

+44 (0) 203 559 6752
info@penalreform.org

@PenalReformInt
@Penalreforminternational

www.penalreform.org

Penal Reform International in Central Asia

Syganak str. 29
Nur-Sultan
Kazakhstan

+7 (7172) 79-88-83

96 Toktogul street, office 7
Bishkek
Kyrgyzstan

+996 312 88 38 76

pricentralasia@penalreform.org

Penal Reform International in South Caucasus

+995 32 237 02 7
prisouthcaucasus@penalreform.org

Penal Reform International in Middle East and North Africa

22 Amro Bin Dinar
Amman
Jordan

+962 6 582 6017
priamman@penalreform.org

Penal Reform International in Sub-Saharan Africa

Plot 8, Kisozi Close
Kisozi Complex
Nakasero
Kampala
P.O. Box 11455
Uganda

+256 3920 01139
africa@penalreform.org