

Peines et mesures non carcérales adaptées aux crises

Enseignements tirés de la pandémie de COVID-19

Introduction

Deux des solutions auxquelles de nombreux pays ont eu recours dans la gestion de la propagation de la COVID-19 en milieu carcéral ont été d'augmenter l'utilisation de peines et mesures¹ non carcérales, et d'instaurer des programmes de libération conditionnelle ou d'urgence afin de réduire la population carcérale. Elles ont été menées en réponse à l'impact, largement documenté, de la pandémie dans les prisons du monde entier ; notamment le risque élevé d'infection au sein de la population carcérale et du personnel pénitentiaire. L'expansion accélérée du recours à la surveillance en milieu ouvert qui en a découlé a sensiblement alourdi la charge de travail des services de probation,² tant en termes de nombre de cas que de degré de complexité.

Dans le même temps, les services de probation ont dû faire face à des restrictions au sein de la société nécessitant des aménagements des méthodes de travail et rendant difficiles la surveillance et le respect des conditions d'aménagement des peines ; notamment en matière de déplacements, de contacts directs, de travail en groupe, de fonctionnement des services au sein de la communauté et des services publics. Pourtant, les impacts de la COVID-19, ainsi que les dispositifs adoptés relatifs à l'utilisation, la mise en œuvre et la gestion des peines et mesures non carcérales – y compris l'expérience des personnes accompagnées par les services de probation pendant la pandémie – ont fait l'objet de peu d'attention, particulièrement à l'échelle internationale.³

Ce programme en dix points vise à fournir aux services de probation, aux intervenants et aux autres prestataires de services impliqués dans la mise en œuvre des peines et mesures non carcérales, une feuille de route fondée sur des données factuelles, des directives et des outils ; pour mieux se préparer et répondre à la crise actuelle, ainsi qu'à celles qui suivront éventuellement.⁴ Basé sur des recherches ayant mis en lumière des lacunes dans le déploiement des alternatives à l'emprisonnement pendant la pandémie de COVID-19 (2020 et 2021),⁵ ce programme promeut des services de probation réactifs et adaptables pour répondre aux besoins de la société et des personnes suivies – qu'elles soient en attente d'un procès, qu'elles purgent une peine non carcérale ou qu'elles aient été remises en liberté. Ce programme vise à faire en sorte que toute adaptation de la surveillance en milieu ouvert et de la gestion des remises en liberté en temps de crise soit fondée sur les droits humains, qu'elle soit proportionnée et qu'elle n'entraîne pas de discrimination.

“

De précieuses leçons peuvent être tirées de l'expérience des agences de probation et d'autres acteurs de la justice pénale, pendant la pandémie de COVID-19.

”

Principaux enseignements

De nombreux enseignements clés peuvent aider les systèmes à mieux se préparer et s'adapter aux crises :

- Lors de crises soudaines ou d'événements néfastes qui imposent des changements opérationnels, la première étape, qui consiste à adapter les méthodes de travail, se révèle particulièrement difficile ; d'où **l'importance de la préparation et de la planification**. Il convient d'avoir un cadre juridique en place qui permette une certaine flexibilité, notamment en ce qui concerne le report ou la modification du mode d'exécution des peines ;
- Une **communication transparente et rapide** est essentielle, aussi bien pour tenir le personnel informé des évolutions opérationnelles ou des responsabilités de chacun, que pour prévenir les personnes suivies et les autres personnes impliquées dans l'exécution des peines non carcérales des modifications apportées aux services et aux conditions (comme par exemple les rapports à faire auprès des services de probation) ;
- La **technologie** représente un outil très utile en termes de polyvalence des services et de communication. En revanche, les services à distance limitent certains aspects du travail de probation et ne sont pas toujours en mesure de remplacer les services en présence. C'est particulièrement le cas pour l'évaluation préliminaire et le suivi psycho-social personnalisé. Cela présente également des enjeux de taille au regard de la vie privée et des droits procéduraux ;
- L'importance **des démarches collaboratives et plurisectorielles**⁸ pour la gestion des peines et mesures non carcérales est d'autant plus importante en période de bouleversements et de crise. Cela inclut notamment des partenariats solides et diversifiés, comme ceux avec les organisations non gouvernementales (ONG), les services communautaires et entre les différents services publics ;
- Les **lacunes et les problématiques** des systèmes de justice pénale – notamment la surpopulation, le manque de ressources, les carences en matière de soins de santé et de collecte de données – se trouvent

accentués en période de crise. Les risques, les changements et l'incertitude engendrés par une crise peuvent également modifier ou intensifier les besoins individuels. Cela peut ajouter aux vulnérabilités de certains individus ou groupes, tels que les personnes à faible statut socio-économique ; les personnes atteintes de maladies préexistantes, notamment de problèmes de santé mentale ; ou les personnes à risque de discrimination aggravée en raison d'identités sociales et/ou politiques qui se recoupent ;⁷

- Les personnes purgeant une peine en milieu ouvert ou faisant l'objet de mesures non privatives de liberté présentent généralement des **besoins complexes en termes d'assistance**, notamment dans le domaine de la santé physique et mentale, de la réhabilitation et de la réintégration. En période de crise, ils sont confrontés à des difficultés particulières d'accès aux services spécialisés, compte tenu du fonctionnement réduit des services dans leur ensemble et de la potentielle redistribution des ressources et des capacités en fonction de l'urgence ;
- Les systèmes de probation divergent fortement d'un pays à l'autre, que ce soit par leur ampleur, leurs responsabilités ou leur culture. Un système pénal d'un certain pays peut ne pas être directement applicable dans un autre. Il existe toutefois des idées à portée universelle visant à favoriser la **flexibilité et la résilience** dans l'application des peines et mesures non privatives de liberté. En outre, les responsables de leur mise en œuvre doivent prendre des mesures afin d'être mieux préparés aux situations de crise, et de pouvoir reprendre leurs pratiques habituelles, sans retard injustifié, une fois la crise passée.

Les instruments applicables en matière de droits fondamentaux, tels que les Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (Règles de Tokyo),⁸ l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela),⁹ les Règles des Nations Unies concernant le traitement des détenues et l'imposition de mesures non privatives de liberté aux délinquantes (Règles de Bangkok),¹⁰ l'Ensemble de règles minima des Nations unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing),¹¹ les Règles des

Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté (Règles de La Havane)¹² et les instruments régionaux¹³ doivent être à la base de l'application de peines pénales en tous contextes. Les principes clés tels que la proportionnalité,¹⁴ le traitement individualisé, la nondiscrimination et l'accès à la justice, doivent permettre d'identifier les réformes nécessaires et de hiérarchiser les mesures que les services de probation et autres agences doivent prendre pour garantir la continuité des peines non privatives de liberté et des autres services essentiels pendant les crises`.

La nécessité de réformes à long terme pour une meilleure réponse aux crises

Une réforme durable de la probation et des services fournis aux détenus en vue de leur remise en liberté est indispensable à une meilleure préparation et une meilleure adaptabilité dans l'application des peines et mesures non privatives de liberté face à des événements défavorables, comme la pandémie actuelle de COVID-19. Alors que les crises ne font qu'accentuer les faiblesses des systèmes pénaux, il faut veiller à ce que les lacunes soient comblées, à ce que des partenariats étroits et des procédures standardisées soient en place et à ce que le personnel soit doté des outils et des compétences nécessaires pour pouvoir s'adapter et agir au plus vite en cas de crise :

- Une meilleure défense des droits fondamentaux pour tous et notamment pour les personnes appartenant à des groupes minoritaires et aux caractéristiques ou situations spécifiques susceptibles de rendre l'individu plus vulnérable et ayant besoin de plus d'assistance ;
- Une égalité d'accès à la justice pour tous ceux qui sont amenés à entrer en contact avec les systèmes de justice pénale ;
- Des pratiques de condamnation basée sur la loi et proportionnées à la gravité et à la nature de l'infraction, aussi bien dans l'imposition que dans l'application des peines et des mesures (voir note de fin no14) ;
- Des approches interinstitutionnelles et une meilleure communication auprès et entre les services engagés dans le travail de probation ;

“

Une meilleure préparation et une plus grande flexibilité garantissent que les peines et mesures non privatives de liberté soient toujours disponibles et mises en œuvre efficacement, même en cas de crise non prévue et de nécessité d'adapter les opérations. Cela permet de poursuivre la réhabilitation des personnes et de développer des sociétés plus sûres et plus saines – le but ultime de la prison et de la probation.

”

- Moins de perturbations et moins de pression sur le système de justice pénale grâce à une plus grande efficacité et un meilleur suivi de la part des services des personnes remplissant les conditions requises ou bénéficiant déjà de peines ou mesures en milieu ouvert ;
- Une réduction des risques et des faiblesses opérationnelles (qui peuvent avoir des répercussions sur la continuité des services, la santé mentale du personnel et des personnes suivies, la récidive) au sein des agences de probation.

Programme en 10 points pour des peines et mesures non carcérales adaptées aux crises

Les recommandations suivantes, visant à l'utilisation et la mise en œuvre de peines et mesures non privatives de liberté d'une manière qui favorise l'adaptabilité, l'efficacité et la non-discrimination en temps de crise, ont été conçues de manière à pouvoir être appliquées et reproduites à l'échelle internationale. Bien que basés en grande partie sur des recherches concernant le recours, la mise en œuvre et les expériences en matière de peines non privatives de liberté (liées à

une condamnation) pendant la pandémie de COVID-19, de nombreux points s'appliquent à toutes les étapes de la procédure pénale, y compris avant le procès et après la remise en liberté. Par ailleurs, de nombreuses recommandations présentent des bonnes pratiques en matière de création ou de renforcement des agences de probation tant en temps « ordinaire » que face à différentes crises.

01

Veiller à ce que le cadre juridique incite à un recours réduit à l'emprisonnement

Une stratégie nationale doit être mise en œuvre par le gouvernement, en collaboration avec les responsables de la probation et les acteurs compétents,¹⁵ notamment les acteurs judiciaires, universitaires, et de la société civile ; afin de réduire la population carcérale sur le long terme. Elle devrait inclure une réforme de la justice visant à réduire le recours à l'emprisonnement, et à concevoir et appliquer des mesures et des peines non privatives de liberté constructives, pas seulement en réponse à des crises.

Les périodes de crise peuvent également appeler à réduire la population carcérale de manière urgente, ce qui doit être anticipé. Une législation portant sur la libération anticipée et provisoire, susceptible d'être adaptée ou étoffée si nécessaire, doit être mise en place ou revue ; afin que les critères et les circonstances de remise en liberté soient plus flexibles. En situation d'urgence, l'existence d'une telle législation offre l'avantage d'avoir été mûrement réfléchie et conçue « hors-crise »,

permettant par exemple la consultation des parties prenantes, ce qui favorise l'équité, l'efficacité, et le fait que des garanties procédurales soient déjà en place. Leur caractère établi les rend plus à même d'être connues et considérées comme fiables par les autorités judiciaires, les commissions de probation et les autres autorités compétentes, étant donné qu'elles y ont déjà recours en dehors des périodes de crise, et sont donc plus susceptibles d'appliquer efficacement cette législation en contexte de crise. Cela a été le cas en Italie, où les juges se sont tournés vers les dispositifs de remise en liberté et d'alternatives à l'emprisonnement existants, afin de compléter des mesures d'urgence dont l'application était limitée ; en les utilisant « dans une optique d'urgence » lors de la pandémie de COVID-19.

L'utilisation d'outils déjà en place permet également de limiter le recours à la grâce, à l'amnistie ou à la législation d'urgence, qui est souvent adoptée à toute vitesse (parfois en une seule journée), avec peu d'examen, de débat ou de contrôle. Dans ces situations, les juges et les autres acteurs peuvent se montrer plus méfiants ou moins enclins à s'appuyer sur ces mesures ; et leur conception leur mise en œuvre précipitées peuvent rencontrer des obstacles pratiques ou logistiques qui peuvent en réduire l'impact ou l'efficacité.

02

Investir dans des mesures non privatives de liberté en vue de garantir de véritables alternatives à l'emprisonnement

Les gouvernements ont intérêt à investir dans les systèmes de probation de manière à ce qu'ils puissent réagir de manière opportune, flexible et efficace en cas de crise ; notamment en cas d'augmentation de la charge de travail. Les systèmes de probation doivent bénéficier, lors de leur mise en place ou, lorsqu'ils existent déjà, de leur consolidation, d'une attention politique et de ressources plus élevées ; afin de s'assurer

qu'ils sont adaptés à leurs objectifs et qu'ils soutiennent efficacement la réinsertion. Cela peut nécessiter un accroissement du nombre d'agents de probation afin d'augmenter la capacité d'adaptation en temps de crise ; de veiller à la continuité des services ; et d'assurer que l'augmentation ou le déplacement de la charge de travail (par exemple en raison de l'élargissement des catégories d'infractions pouvant conduire à des peines non privatives de liberté) ne dégrade pas la couverture et la qualité de la prise en charge et de l'assistance.

Là où les services d'aide à la réinsertion ne sont pas librement accessibles aux personnes sous probation, un budget doit également être affecté à des prestataires privés ou à l'octroi de subventions aux ONG qui proposent des services d'aide à la réinsertion. Cela peut

inclure, entre autres, la formation professionnelle, le développement de compétences professionnelles, le traitement de la toxicomanie, l'hébergement ou l'aide au logement. Des fonds supplémentaires doivent également être consacrés à la satisfaction des besoins d'urgence des usagers, tels que l'accès aux denrées alimentaires, aux médicaments ou aux vaccins.

Des ressources humaines et institutionnelles accrues peuvent aussi servir à préparer les individus à la remise en liberté grâce à la mise en œuvre de projets de réhabilitation individuels et de soutien à la réinsertion sociale, dont notamment le maintien ou le rétablissement des liens familiaux.

03

Concevoir un plan d'urgence qui protège les droits humains et qui soutient le fonctionnement continu des services de probation

Les services de probation doivent préparer un plan d'urgence prévoyant un ensemble de directives et de procédures pouvant être mises en œuvre rapidement en cas de crise ou d'urgence, y compris dans le cas d'une crise réclamant des mesures de protection de la santé publique. Un plan d'urgence a pour but de préserver les droits des personnes sous probation, y compris celles qui quittent la prison et qui sont confiées aux services de probation pendant la crise ; et de permettre à ces derniers de poursuivre leurs activités autant que possible. Le plan d'urgence doit être fondé sur une analyse des risques et sur une planification de scénarios exhaustives, de sorte qu'il soit adaptable aux exigences spécifiques de différents types de crises, aux mandats et aux fonctions de base du système, ainsi qu'aux capacités et aux vulnérabilités du service de probation et de la population qu'il suit.¹⁶

En plus de la gestion des services de probation, l'élaboration du plan doit impliquer le personnel pénitentiaire, le personnel de probation de première ligne, les responsables politiques en charge de la justice pénale, les membres du système judiciaire dans son ensemble, les représentants de la société civile, les professionnels de soins de santé individuels et de santé publique. Les détenus et les personnes en probation devraient également être conviés à prendre part au

processus. Ainsi, le programme sera aussi utile et adapté aux besoins et aux ressources que possible et favorisera une meilleure collaboration entre tous ces acteurs, ce qui est capital pour la mise en œuvre de tout programme. Au Kenya, par exemple, le National Council on the Administration of Justice (NCAJ), qui regroupe des acteurs étatiques et non étatiques, a été reconnu comme ayant été essentiel à la réponse proactive et coordonnée du secteur de la justice à la pandémie, qui a conduit à une réduction de 25 % de la population carcérale dans le pays.¹⁷

Les plans d'urgence doivent garantir l'existence d'outils et de procédures opératoires standardisées et leur applicabilité en cas de crise. Cela doit inclure des plans de communication (voir Point 5) ; des dispositions visant à déployer et à répartir des ressources financières, du personnel et des équipements supplémentaires (à titre d'exemple, des ordinateurs et des smartphones pour que le personnel puisse travailler à distance et que les détenus et les personnes sous probation puissent rester en contact avec leurs familles et leurs avocats ; ou des équipements de surveillance électronique suffisants pour permettre un recours accru pendant les crises). Ils doivent également établir les chaînes de commandement et les responsabilités en matière de prise de décision, en autorisant notamment les responsables régionaux et le personnel de première ligne à donner leur avis, dans le cadre de leurs attributions, en fonction des circonstances sur le terrain. Les plans d'urgence proposés par les agences de probation doivent être intégrés à ceux des prisons et du système de justice pénale dans son ensemble, afin d'éviter toute déconnexion et toute pression excessive sur une seule partie du système.

04

Instaurer et renforcer les partenariats, pour des peines et mesures non privatives de liberté réactives et flexibles

La diversité et la complexité des besoins des personnes relevant des systèmes de justice pénale nécessitent une approche collaborative.⁶ La gestion des activités de

réhabilitation, de réinsertion et de suivi, doit se baser sur des partenariats solides avec un vaste éventail de prestataires de services publics et au sein de la société civile, y compris le bénévolat ; ainsi que sur la possibilité de constituer des équipes interdisciplinaires. Ces mesures favorisent la continuité, la flexibilité et la réactivité et permettent aux services de probation et aux autres organismes impliqués de mieux défendre les droits et les besoins de toutes les personnes purgeant une peine non carcérale ou faisant l'objet de mesures provisoires dans l'attente de leur procès.⁸

En situation de crise, lorsqu'il est nécessaire de réajuster le fonctionnement et l'offre de service, les agences de probation doivent collaborer avec leurs partenaires afin de proposer aux personnes sous leur responsabilité différents moyens flexibles de respecter les conditions d'exécution de leur peine, de manière ciblée, dans les délais prévus et en fonction des besoins individuels, des risques, et des préoccupations des victimes. La mise en place de différentes options de travaux d'intérêt général, notamment en plein air, devrait être prioritaire. En Géorgie et aux Pays-Bas, où les services de probation se sont concentrés sur les partenariats avec les grandes organisations gouvernementales et les ONG, ce qui a permis de garantir des places suffisantes, y compris durant les périodes pouvant nécessiter une distanciation sociale ou autres aménagements. Au Kirghizistan, en participant à la mise en œuvre des mesures d'intervention liées à la COVID-19, les personnes sous probation ont pu continuer à travailler, de manière intéressante, pendant la pandémie.

Les commutations de peine et le passage d'un programme ou d'un service à l'autre devraient être rendue possibles par une flexibilité prévue par la loi (voir Point 1). L'aide à l'emploi et l'autonomisation des personnes suivies doivent devenir des priorités, car la précarité financière peut jouer un rôle déterminant dans la récidive. Les moyens de communication et de participation à distance (y compris en ligne) peuvent également fournir des opportunités professionnelles intéressantes et une certaine souplesse pour répondre aux conditions d'aménagement des peines, tout en soutenant le développement de compétences technologiques précieuses chez les personnes concernées.

Les services de probation et les autres agences et prestataires impliqués doivent œuvrer ensemble à ce que les personnes suivies ne soient pas mises en danger et soient informées, clairement, de toute modification des conditions liées à leur peine.

05

Instaurer et entretenir une bonne communication, et partager les informations appropriées en temps utile avec les personnes suivies, leurs familles, et le public

Les services de probation (et les services pénitentiaires) doivent garantir une bonne communication avec toutes les personnes impliquées, les agences de justice pénale et les services participant à la gestion et à la prise en charge personnes sous probation. La communication auprès des proches et du public doit également avoir lieu. Bien qu'il doive s'agir d'une pratique courante, une communication transparente sous différents formats (en ligne, par SMS, par une assistance téléphonique dans plusieurs langues) est particulièrement importante en cas de crise, lorsque l'incertitude prévaut et que la situation peut évoluer rapidement. Une bonne communication avec les personnes suivies ainsi qu'avec les détenus sur le point d'être libérés doit être au cœur de cette démarche, notamment en ce qui concerne les modifications apportées aux procédures, les services supplémentaires auxquels ils peuvent avoir accès et

les mesures auxquelles ils doivent se conformer après leur sortie (telles que les consignes de confinement ou autres mesures de santé publique).

Le partage systématique d'informations aidera à renforcer la confiance, ce qui est crucial en cas de crise ou d'urgence, lorsque des pressions supplémentaires pèsent sur le système et que des changements dans les politiques et les pratiques peuvent être à l'origine d'incertitudes. Des dispositions particulières doivent être envisagées de manière à ce que les messages soient communiqués en toute accessibilité, notamment auprès des personnes possédant un faible niveau d'alphabétisation, confrontées à des barrières linguistiques, à des handicaps ou à d'autres besoins susceptibles de requérir des modes de communication particuliers.

Les ministères compétents (tels que le ministère de la Justice) doivent également s'efforcer de communiquer au public les changements apportés aux lois et politiques en matière pénale et les mesures prises pour réduire la population carcérale. Cela peut aider à comprendre les raisons des changements apportés, les avantages des peines non privatives de liberté et les critères de remise en liberté. Cela aidera à renforcer la confiance du public dans les systèmes pénaux.

06

Recourir aux technologies de l'information et de la communication existantes pour soutenir la continuité et l'adaptabilité des services de probation

Le personnel intervenant dans l'application de peines non privatives de liberté, de mesures, d'évaluations et d'autres activités en milieu ouvert doit être en mesure d'utiliser la technologie et les moyens de communication à distance afin de maintenir le contact avec les personnes suivies et de garantir la continuité des services pendant les crises et les restrictions de réunions en personne. De manière similaire, les personnes sous probation doivent être soutenues dans l'usage des outils technologiques indispensables pour se conformer aux conditions de leur peine et accéder aux services, que ce soit au moyen d'une formation ou par mise à disposition du matériel nécessaire. Cela peut inclure, par exemple, la facilitation de l'accès à un téléphone mobile, à un ordinateur ou à Internet ; comme cela a été le cas en Géorgie, où des membres de familles de détenus ont pu se rendre dans les bureaux des services de probation pour passer des appels vidéo, lorsque les visites ont été restreintes en raison de la pandémie.

Les outils technologiques ne peuvent certes pas remplacer le contact humain nécessaire à des activités d'évaluation et d'assistance efficaces et personnalisées, en particulier au début du suivi et vis-à-vis des personnes présentant des besoins et risques plus élevés ; et il existe des limites à l'utilisation de la technologie dans le cadre pénal. Cependant, elle peut offrir aux personnes purgeant une peine en milieu ouvert, ou à celles qui s'apprêtent à sortir de prison, des moyens flexibles et personnalisés d'accéder aux programmes et aux services, et de maintenir les contacts nécessaires.

Une plus grande flexibilité peut améliorer les résultats pour les personnes suivies, en facilitant à la fois le respect des conditions relatives à leur peine et en élargissant l'éventail des mesures de réhabilitation et

d'intégration sociale proposées. En période de crise, la technologie peut également faciliter la continuité des services.

Les services de probation doivent tirer parti de l'expérience de l'utilisation de différentes technologies lors de la pandémie de COVID-19, pour étendre et mettre à jour leur offre de services. Les principaux domaines où la technologie peut compléter le travail de probation en présence sont les suivants :

- Gestion des dossiers (notamment par l'utilisation de systèmes électroniques complets) ;
- Activités de supervision (notamment par le contrôle à distance et la surveillance électronique dans certains cas) ;
- Mise en œuvre des programmes prévus, dispensé intégralement ou partiellement à distance (y compris par le recours à l'enseignement virtuel) ;
- Soutien préalable à la remise en liberté, en facilitant la communication avec membres de la famille et la représentation légale pendant la détention ;
- Flexibilité supplémentaire pour le personnel, grâce au développement du télétravail, au partage des savoirs et aux possibilités de formation (formation professionnelle et développement des capacités).

Afin d'envisager une utilisation permanente et plus généralisée de la technologie dans le contexte des peines non carcérales – ou des services de justice pénale dans leur ensemble – le droit à la vie privée, tant du personnel que des clients, doit toujours être pris en compte. La surveillance à distance doit rester fondée sur le principe de proportionnalité, à savoir qu'elle ne doit pas être plus rigoureuse que nécessaire et qu'elle doit être adéquate (par exemple dans les décisions sur l'utilisation ou non de la surveillance électronique en cas de libération d'urgence ou anticipée). En vue de garantir un usage approprié, les formations du personnel et les capacités institutionnelles doivent être adaptées à tout outil mis en place (voir Point 9).

07

Veiller à un accompagnement personnalisé et complet en vue de la remise en liberté dès le début de la détention

Afin de favoriser une réintégration réussie dans la société – y compris en temps de crise, lorsque des mesures d'urgence et de libération anticipée peuvent être adoptées avec peu de préavis – la préparation et la planification de la libération doivent commencer dès l'admission en prison, inclure un examen et une révision réguliers des plans individuels et se poursuivre par une assistance après la remise en liberté, comme l'exigent les Règles Nelson Mandela.¹⁸ La mise à jour des documents et des informations personnelles, ainsi que la communication constante entre les services pénitentiaires et de probation, permettent de garantir que l'assistance nécessaire ne sera pas perturbée au moment de la libération.

Une attention particulière doit être portée à la continuité des services de soins de santé et de réhabilitation, notamment les traitements médicamenteux, le traitement de la toxicomanie et le soutien en matière de santé mentale ; y compris lorsqu'ils sont spécifiquement liés à la crise en question (comme les vaccins COVID-19¹⁹). Face à une crise soudaine, les bouleversements sociaux et les incertitudes sont susceptibles d'accroître les besoins et de rendre d'autant plus important l'accès régulier aux services

nécessaires pour les personnes nouvellement remises en liberté ou purgeant une peine en milieu ouvert. Aucune personne ne devrait être remise en liberté pour se retrouver sans abri. Toutefois, le fait de ne pas disposer d'un lieu de résidence permanent ne devrait pas exclure directement une personne par ailleurs qualifiée pour une libération anticipée ou d'autres alternatives non privatives de liberté. Les partenaires au sein de la société civile, y compris les structures telles que centres d'hébergement et de réinsertion sociale, doivent être impliqués dans la planification et la préparation des crises ; afin de garantir leur réactivité aux besoins en matière de logement et autres formes de soutien post-libération.

En temps de crise, une communication claire et régulière est indispensable (voir Point 5), tant avec les représentants juridiques et les autorités, qu'avec les contacts et soutiens familiaux. Dans la mesure du possible, l'accompagnement de la libération doit inclure une assistance supplémentaire à la communication (par exemple, des minutes de forfait de communication supplémentaires ; des possibilités accrues d'appels téléphoniques ou vidéo pendant la détention ; la distribution de smartphones ou une aide financière supplémentaire à la sortie). Étant donné que la technologie joue un rôle central dans de nombreux aspects de la vie et de la réinsertion sociale, particulièrement lorsque les services en présence sont limités, le soutien pré-libération doit inclure un développement des compétences et une formation sur son utilisation et sur les programmes ou services disponibles en ligne.

08

Tenir compte des besoins et circonstances propres aux personnes marginalisées, afin de garantir l'égalité d'accès aux peines et mesures non privatives de liberté

Toute personne devient plus vulnérable lorsqu'elle entre en contact avec le système pénal, et du fait des conséquences d'une arrestation, d'une condamnation ou d'un casier judiciaire. Pourtant, certains facteurs et caractéristiques, qui se recoupent souvent, font que certains groupes de personnes ont un accès limité – de manière disproportionnée – aux peines non privatives de liberté et aux services d'assistance ; ou ont des besoins non satisfaits et une pression plus élevée lorsqu'ils

s'efforcent de respecter les conditions et les objectifs de leur peine. Des études ont prouvé que les problèmes systémiques existants et les inégalités sociales sont encore plus prononcés en période de crise.²⁰

Dans le but de respecter les droits de toutes les personnes purgeant une peine et de proposer une surveillance et une assistance individualisées, proportionnées et efficaces lors de l'exécution des peines et mesures non privatives de liberté, les services de probation doivent mesurer et tenir compte des besoins spécifiques de certains groupes minoritaires ou de personnes vulnérables ; et s'attaquer aux obstacles et défis spécifiques auxquels elles sont confrontées. Les besoins et les risques des personnes suivies peuvent également évoluer en fonction des circonstances et des situations de crise, comme le montre le risque plus élevé de violences conjugales pendant les périodes de confinement liées au COVID-19. Les services

de probation doivent rester vigilants face à ces changements, les évaluer, les prioriser et prendre des mesures en fonction. Ainsi, au Kirghizstan, les agents de probation ont essayé d'identifier les personnes les plus vulnérables pendant la crise du COVID-19, et leur ont apporté un soutien ciblé, notamment sous forme d'aide alimentaire. La télésurveillance a également été associée à un soutien plus approfondi en matière de santé mentale, pour répondre aux besoins accrus pendant la pandémie.

Hors période de crise, les services doivent faire preuve de souplesse à la fois dans les types de mesures ou de programmes à disposition et dans les moyens d'y accéder (sur place ou en ligne). Les modifications des actions opérationnelles, des services et des formules ou conditions des peines susceptibles d'être adoptées pendant les crises ne doivent pas aboutir à

des pratiques discriminatoires. Les décisionnaires, les responsables de la justice pénale et le personnel de première ligne – soutenus par des partenaires solides au sein de la société et des agences gouvernementales, le cas échéant (voir Point 4) – doivent accorder une attention toute particulière aux individus qui peuvent être vulnérables ou désavantagés face aux mesures envisagées. Il faut prêter une attention particulière, entre autres, aux personnes ne disposant pas de moyens financiers ou techniques leur permettant de communiquer à distance ; aux femmes ou aux autres personnes plus susceptibles d'avoir des responsabilités familiales ; aux personnes ne disposant pas d'un logement fixe ; ou à celles qui dépendent de services de santé, notamment de santé mentale ou de traitement de la toxicomanie.

09

Veiller à ce que le personnel soit outillé pour répondre aux crises

Les besoins en capacités des services de probation, dont notamment la charge de travail et le recrutement de personnel supplémentaire si nécessaire (voir Point 2), doivent être évalués et traités. Outre la mise à disposition de services, des capacités suffisantes sont à prévoir pour dispenser une formation adéquate, une supervision professionnelle et un soutien psychosocial au personnel, aux bénévoles et aux intervenants du milieu judiciaire. Le bien-être psychologique du personnel doit faire l'objet d'un soutien professionnel par des services tiers indépendants, notamment en période d'incertitude ou de crise.

Lorsque des changements dans les méthodes de travail sont nécessaires (comme par exemple le travail à domicile, ou le passage à des horaires adaptés ou flexibles) et lorsque les impacts des crises s'étendent au-delà du lieu de travail (comme des responsabilités familiales supplémentaires en raison de la fermeture d'écoles ou d'autres services), le personnel doit être soutenu par divers moyens, et une flexibilité accrue doit être lui être proposée, dans la mesure du possible. Tout problème de sécurité physique pouvant être lié aux crises ou à une modification des méthodes de

travail doit être atténué, et des efforts continus doivent être déployés par les responsables et la direction des services de probation pour aider tout le personnel à maintenir un équilibre sain entre vie professionnelle et vie privée.

Des lignes directrices, des méthodologies et des formations doivent être développées pour aider les personnels de probation à adapter leurs méthodes de travail de manière ciblée, notamment en utilisant les outils numériques pertinents, le télétravail et la gestion à distance. Il pourrait s'agir, par exemple, d'une formation portant sur la manière d'assurer la supervision et le soutien à la fois en personne et à distance tout en garantissant un respect constant du droit à la vie privée des personnes suivies. Dans la pratique, le personnel doit disposer, en cas de besoin, de l'équipement nécessaire à l'exercice de ses fonctions à distance.

Les services judiciaires devraient suivre toutes les directives et mettre en œuvre toutes les mesures de santé publique relatives à une crise donnée conseillées par l'Organisation mondiale de la santé ou les autorités sanitaires nationales, y compris la mise à disposition de tests et d'équipements de protection adéquats, ainsi que de toute formation y correspondant. Le personnel de probation, les bénévoles et les acteurs de la justice doivent également être considérés comme des prestataires de services essentiels dans toute réponse à une crise, et être prioritaires pour la vaccination ou autres mesures visant à protéger les populations vulnérables.²¹

10

Identifier et capitaliser sur les enseignements tirés pour le développement présent et futur de la législation, des politiques et de la pratique en matière de probation

Pendant et après les crises, les ministères de la Justice, les agences de probation, les prestataires de services – y compris la société civile – et les mécanismes de suivi et de surveillance doivent veiller à contrôler l'impact des mesures d'urgence mises en place ; notamment les succès, les lacunes et les échecs des politiques et procédures. Un bilan (et des réunions d'information régulières pendant la crise, si celle-ci est de longue durée) impliquant les personnes sous probation, la société civile et les universitaires, peut également faciliter l'analyse des données recueillies et l'élaboration de recommandations pour alimenter la planification d'urgence des crises à venir. Par ailleurs, ces connaissances peuvent contribuer à renforcer les savoirs institutionnels et à fournir des preuves pour améliorer la planification et les pratiques au sens large.

Ainsi, au Portugal, un forum thématique multidisciplinaire est prévu, à l'initiative de l'Inspection Générale des Services Judiciaires (IGSJ), pour faciliter la discussion et la collaboration sur les améliorations systémiques à apporter au système pénal, y compris par le partage et l'évaluation des enseignements tirés de la pandémie de COVID-19 ; afin de favoriser, à l'avenir, un recours accru aux peines non privatives de liberté.

Pendant une crise, les agences de probation doivent mettre en place des canaux de communication internes pour que le personnel puisse partager ses expériences et ses bonnes pratiques. Les services de probation peuvent aussi fournir un soutien à l'adoption et au déploiement de toute pratique particulièrement pertinente et applicable à l'échelle nationale. Tous les acteurs doivent en outre s'efforcer de partager leurs expériences et leurs connaissances au niveau international, en particulier entre les régions et avec les pays ayant des modèles de probation semblables.²² Cela peut aider à la fois à la gestion des crises en cours et à la préparation des crises ultérieures.

Notes de fin

1. Dans ce document, l'expression « peines et mesures non carcérales » ou « non privatives de liberté » englobe les peines ou mesures communautaires imposées par les tribunaux en tant que partie d'une peine, les mesures préalables au procès et toute mesure supplémentaire après la remise en liberté (telle que le suivi de la libération conditionnelle).
2. Le terme d'agence de probation désigne l'autorité responsable de l'exécution des peines et mesures non privatives de liberté, qui peut porter des noms différents selon les pays ou les juridictions et peut englober les administrations pénitentiaires, la police ou les administrations locales ou municipales.
3. Concernant les ressources régionales, consultez par exemple la base de connaissances COVID-19 de la Confédération européenne de la probation (CEP), disponible ici : www.cep-probation.org/knowledgebase/covid-19/ ; ainsi que cette édition de la revue *Perspectives de l'American Probation and Parole Association* (APPA) : www.appa-net.org/eWeb/docs/APPA/pubs/Perspectives/Perspectives_V44_N4/#page=1.
4. Dans le cadre de ce document, une crise est définie comme une perturbation ou une rupture (souvent brutale et inattendue) du fonctionnement et des opérations ordinaires (au niveau de l'agence, du système de justice pénale ou de la société), entraînant une instabilité et/ou un danger et nécessitant un certain type d'intervention afin de maintenir la sûreté et la sécurité.
5. Cela inclut les rapports COVID-19 de PRI, disponibles ici : www.penalreform.org/covid-19/, ainsi que des recherches approfondies menées en Géorgie, en Hongrie, au Kirghizstan et au Portugal, disponibles ici : www.penalreform.org/resource/country-reports-covid-19-impact-non-custodial-measures/ ; et des recherches comparatives dans 21 pays d'Europe, disponible ici : www.penalreform.org/resource/eu-study-impact-of-covid-19-on-non-/.
6. Le Conseil de l'Europe (CoE), par exemple, a reconnu que la coopération jouait un rôle crucial pour répondre aux besoins complexes des personnes purgeant des peines et mesures non privatives de liberté. CoE, *Règles de Probation*, 2010, disponible ici : <https://www.coe.int/fr/web/prison/conventions-recommendations>.
7. Pour en savoir plus sur l'intersectionnalité, consultez notamment : www.unwomen.org/en/news/stories/2020/6/explainer-intersectional-feminism-what-it-means-and-why-it-matters.
8. Règles de Tokyo, 1990, disponibles à l'adresse : www.penalreform.org/issues/alternatives-to-imprisonment/international-standards/.
9. Règles Nelson Mandela, 2015, disponible à l'adresse suivante : www.penalreform.org/issues/prison-conditions/standard-minimum-rules/.
10. Règles de Bangkok, 2010, disponibles à l'adresse suivante : www.penalreform.org/issues/women/bangkok-rules/.
11. Règles de Beijing, 1985, disponibles à l'adresse suivante : www.ohchr.org/documents/professionalinterest/beijingrules.pdf.
12. Règles de la Havane, 1990, disponibles à l'adresse : www.penalreform.org/issues/prison-conditions/4616-2/.
13. Consultez notamment les Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté, 2017. Disponible à l'adresse : www.coe.int/fr/web/prison/conventions-recommendations.
14. Le principe de proportionnalité exige que toute atteinte aux droits des individus – y compris et au-delà de l'emprisonnement – soit limitée à ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre un objectif légitime. En ce qui concerne la condamnation, le principe de proportionnalité exige un éventail de possibilités de condamnation, et les Règles de Tokyo précisent que « Pour que soit assurée une grande souplesse permettant de prendre en considération la nature et la gravité du délit, la personnalité et les antécédents du délinquant et la protection de la société, et pour que soit évité un recours inutile à l'incarcération, le système de justice pénale devrait prévoir un vaste arsenal de mesures non privatives de liberté, depuis les mesures pouvant être prises avant le procès jusqu'aux dispositions relatives à l'application des peines. Le nombre et les espèces de mesures non privatives de liberté disponibles doivent être déterminés de telle manière qu'une fixation cohérente de la peine demeure possible. » (Règle 2.3). Pour en savoir plus, consultez les Règles de Tokyo dans leur intégralité, disponibles à l'adresse suivante : www.penalreform.org/issues/alternatives-to-imprisonment/international-standards/.
15. Cela peut comprendre les comités nationaux de probation et les autres organismes supervisant l'exécution des peines non privatives de liberté.
16. Voir le document de Penal Reform International intitulé *Natural hazards and prisons : Protecting human rights of people in prison in disaster prevention, response and recovery* (décembre 2021) pour plus de conseils sur la planification et la préparation et l'élaboration de plans d'urgence. Disponible sur : www.penalreform.org/resource/natural-hazards-and-prisons-protecting-human-rights/.
17. Pour en savoir plus, consultez : www.judiciary.go.ke/about-us/affiliate-institutions/national-council-on-administration-of-justice-2/#1519390513887-796cc890-ee30 et le travail à venir du PRI sur la bonne gouvernance pendant la pandémie de COVID-19 (sera publié en février 2022).
18. Règle 87, règle 94, règle 108 (voir la note de fin n° 10 pour les Règles dans leur intégralité).
19. Pour en savoir plus sur l'importance de la coordination des efforts de vaccination entre les prisons et les prestataires de services au sein de la communauté, consultez : Harm Reduction International et Penal Reform International. *COVID-19 vaccinations for prison populations and staff : Report on global scan*, décembre 2021, p. 26 (Étude de cas : Malte). Disponible sur : www.penalreform.org/resource/covid-19-vaccinations-report-on-global-scan/.
20. Consultez notamment : Bas van Bavel et Marten Scheffer, "Historical effects of shocks on inequality : the great leveler revisited", *Humanities and Social Sciences Communications*, Volume 8, Article 76, mars 2021, www.nature.com/articles/s41599-021-00763-4 ; Ian Goldin et Robert Muggah, "COVID-19 is increasing multiple kinds of inequality. Here's what we can do about it", Forum économique mondial, 9 octobre 2020, www.weforum.org/agenda/2020/10/covid-19-is-increasing-multiple-kinds-of-inequality-here-s-what-we-can-do-about-it/.
21. Consultez notamment : Penal Reform International et Harm Reduction International, *COVID-19 vaccinations for prison populations and staff : Report on global scan*, décembre 2021.
22. En Europe, les expériences et les pratiques des responsables de probation et des professionnels pendant la pandémie de COVID-19 ont été rassemblées par la CEP, facilitant le partage des connaissances et l'apprentissage à travers la région.

Programme en 10 points : peines et mesures non carcérales adaptées aux crises

Cette publication a été préparée par Penal Reform International 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”*. Le projet a reçu un financement de la FIPP afin de soutenir l'objectif de la Fondation visant à garantir que les systèmes de justice pénale traitent de manière équitable et efficace l'impact de la COVID-19 sur les personnes qui se trouvent en milieu carcéral ou ouvert.




Remerciementss


Penal Reform International tient à remercier tous les acteurs qui ont contribué à cette publication à travers leurs travaux de recherche, leur participation aux activités du projet et/ou leur contribution en tant qu'experts lors des différentes étapes de la publication. Nous remercions tout particulièrement partenaires de projet au Hungarian Helsinki Committee (HHC) et à l'Institute for Legal Research de la Faculté de Droit de l'Université de Coimbra (UC).

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 la Fondation internationale pénale et pénitentiaire, et à cette publication le crédit qui leur est dû. Pour tout renseignement, s'adresser à : publications@penalreform.org.

Penal Reform International

info@penalreform.org

 @PenalReformInt

 @Penalreforminternational

www.penalreform.org

Publié pour la première fois en janvier 2022.

ISBN : 978-1-909521-93-3

© Penal Reform International 2022

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