



## La Promotion des Alternatives Non Discriminatoires à L'emprisonnement en Europe

# LES SANCTIONS ET MESURES NON PRIVATIVES DE LIBERTÉ DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

## RAPPORT COMPARATIF

Anabela Miranda Rodrigues • Maria João Antunes  
Sónia Fidalgo • Inês Horta Pinto • Karla Tayumi Ishiy



Financé par  
l'Union européenne





**Financé par  
l'Union européenne**

Ce rapport fait partie du projet *Promotion des alternatives non discriminatoires à l'emprisonnement en Europe* (PRI Alt Eur), financé par la Commission européenne dans le cadre du programme JUST-JCOO-AG-2020 — subventions d'action visant à promouvoir la coopération judiciaire en matière de justice civile et pénale.

Le projet est mis en œuvre conjointement par Penal Reform International, l'Institut de recherche juridique de l'Université de Coimbra (Portugal) et le Comité Helsinki de Hongrie.

Le soutien de la Commission européenne à la production de cette publication ne constitue pas une approbation de son contenu, qui n'engage que ses auteurs, et la Commission ne peut être tenue responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qu'elle contient.

#### CHERCHEURS

**Anabela Miranda Rodrigues**, Professeure titulaire — Chercheuse principale (CP)

**Maria João Antunes**, Professeure titulaire

**Sónia Fidalgo**, Professeure adjointe

**Inês Horta Pinto**, Docteure en droit pénal

**Karla Tayumi Ishiy**, Doctorante en droit pénal

**Faculté de droit, Université de Coimbra, Portugal**

#### CONTACTS

[geral@ij.uc.pt](mailto:geral@ij.uc.pt)

[www.uc.pt/fduc/ij](http://www.uc.pt/fduc/ij)

Colégio da Trindade | 3000-018 Coimbra

Portugal

NOVEMBRE 2022



# Table des matières

<b>Remerciements</b> .....	1
<b>Note introductive</b> .....	5
<b>1re PARTIE — Cadre juridique</b> .....	8
1. Cadre général des systèmes nationaux de peines.....	8
1.1 Objectifs de la peine.....	8
1.2 L'emprisonnement.....	9
1.3 Les peines non privatives de liberté.....	10
1.4 Renonciation à la peine.....	12
2. Les peines non privatives de liberté.....	14
2.1 Types et limites des peines non privatives de liberté.....	14
2.1.1 L'amende.....	14
2.1.2 La probation ou la condamnation avec sursis.....	15
2.1.3 Le travail d'intérêt général.....	16
2.1.4 La détention à domicile .....	18
2.1.5 Autres sanctions non privatives de liberté.....	19
2.2 L'imposition des peines non privatives de liberté.....	21
2.2.1 Conditions légales pour l'imposition de peines non privatives de liberté.....	22
2.3 Les peines accessoires.....	24
3. Justification de la peine : détermination du type et de la durée d'une peine non privative de liberté.....	25
3.1 Phase de détermination de la peine.....	25
3.2 Critères de détermination de la peine.....	26
3.3 L'autorité compétente pour imposer des peines non privatives de liberté.....	29
3.4 L'obligation d'imposer des peines non privatives de liberté.....	30
3.5 L'obligation de motiver le choix de la peine.....	32
3.6 Les directives en matière de condamnation.....	33
3.7 Le droit de recours.....	34
4. Mise en œuvre des peines non privatives de liberté et les conséquences de leur non-respect.....	34

4.1 L'autorité compétente pour le suivi.....	35
4.2 Conséquences du non-respect de la peine.....	35
4.3 Modification de la peine en cours d'exécution.....	37
5. La libération anticipée.....	38
5.1 Les exigences formelles .....	39
5.2 Les exigences matérielles.....	41
5.3 Prévision de libération anticipée.....	42
5.4 Libération conditionnelle obligatoire/Exclusions obligatoires.....	42
5.5 L'autorité compétente pour accorder et suivre la libération conditionnelle.....	43
5.6 Les conditions.....	44
5.7 Durée de la période probatoire.....	46
5.8 Conséquences du non-respect des obligations.....	46
5.9 Autres types de libération anticipée.....	48

**2e PARTIE – Les sanctions et mesures non privatives de liberté dans la pratique.....** 49

1. Le fonctionnement pratique des sanctions et mesures non privatives de liberté.....	49
1.1 Les données sur l'application et la mise en œuvre des sanctions et mesures non privatives de liberté.....	49
1.2 L'emprisonnement.....	50
1.3 Sanctions et mesures non privatives de liberté.....	53
1.3.1 L'amende .....	53
1.3.2 La probation/condamnation avec sursis.....	54
1.3.3 Le travail d'intérêt général.....	53
1.3.4 La surveillance électronique.....	57
1.3.5 Autres peines non privatives de liberté.....	58
1.3.6 La libération anticipée.....	59
1.4 Manque de données statistiques .....	62
2. La supervision de l'exécution des sanctions et mesures non privatives de liberté.....	62
2.1 La charge de travail.....	65
2.2 Les rapports présentenciels.....	65
2.3 Le personnel .....	67
2.4 Approche.....	68
2.5 La participation de la communauté.....	70
2.6 La technologie.....	71
3. Efficacité des peines non privatives de liberté dans l'atteinte des objectifs de la peine et réduction du recours à l'emprisonnement.....	72
3.1 Taux de récidive.....	73

3.2 Taux de révocation.....	75
3.3 L'impact sur le recours à l'emprisonnement.....	76
3.4 Obstacles à une utilisation plus large des mesures de rechange à l'emprisonnement.....	77
<b>3e PARTIE — L'application des sanctions et mesures non privatives de liberté aux personnes en situations vulnérables ou appartenant à des groupes minoritaires.....</b>	<b>81</b>
1. Les sanctions et mesures non privatives de liberté applicables aux personnes en situations vulnérables ou appartenant à des groupes minoritaires.....	81
1.1 Les jeunes adultes.....	82
1.2 Les personnes âgées.....	84
1.3 Les parents ou femmes enceintes .....	85
1.4 Les personnes souffrant de problèmes de santé.....	86
2. Le fonctionnement des sanctions et mesures non privatives de liberté pour des personnes vulnérables ou appartenant à des groupes minoritaires.....	88
2.1 Les données sur l'application et la mise en œuvre des sanctions et mesures non privatives de liberté.....	88
2.2 Obstacles à l'accès aux sanctions et mesures non privatives de liberté par des personnes en situation de vulnérabilité ou appartenant à des groupes minoritaires .....	90
<b>4e PARTIE – Impact de la pandémie de covid-19 sur l'imposition et la mise en œuvre des sanctions et mesures non privatives de liberté.....</b>	<b>93</b>
<b>5e PARTIE — Conclusions et perspectives.....</b>	<b>96</b>
1. Exemples d'initiatives innovantes en cours concernant les alternatives à la privation de liberté.....	97
2. Les perspectives pour le développement des sanctions et mesures de manière à promouvoir une réduction effective du recours à l'emprisonnement .....	101
2.1 Le cadre juridique des systèmes de sanctions.....	101
2.2 Les mesures pratiques et organisationnelles.....	104
2.3 Les personnes en situation de vulnérabilité ou appartenant à des groupes minoritaires.....	106
2.4 Le rôle de la technologie.....	107
<b>Références.....</b>	<b>108</b>



## Remerciements

L'équipe de recherche de la Faculté de droit de l'Université de Coimbra remercie les experts et les organisations des États membres de l'UE pour leur précieuse contribution en fournissant des rapports nationaux et/ou des informations qui ont rendu cette étude comparative possible.

### **Belgique**

**Wendy De Bondt**

Professeur de droit pénal à l'Université de Gand

**Nele Audenaert**

Doctorant-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 de l'exécution des peines

### **Croatie**

**Tea Dabić**

Coordinatrice du programme des droits de l'homme et du système judiciaire à Human Rights House, Zagreb

**Sunčana Roksandić**

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

### **Chypre**

**Andreas Kapardis**

Professeur de psychologie et de droit, Département de droit, Université de Chypre

**Markella Bitsiouni**

Chercheuse à l'Université de Chypre

<b>République tchèque</b>	<b>Andrea Matoušková</b> DG du Service de probation et de médiation de la République tchèque Professeure à l'Universita Karlova
<b>Danemark</b>	Service de probation du Danemark
<b>Estonie</b>	<b>Jaan Ginter</b> Professeur à la faculté de droit de l'université de Tartu
<b>Finlande</b>	<b>Nora Lähteenmäki</b> Doctorante, LL.M., Institut de criminologie et de politique juridique, Université d'Helsinki
<b>France</b>	<b>Jean-Paul Céré</b> Professeur à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, Directeur du <i>Centre de Recherche sur la Justice Pénale et Pénitentiaire</i>
	<b>Joana Falxa</b> Professeure à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, Membre du <i>Centre de Recherche sur la Justice Pénale et Penitentiaire</i>
<b>Allemagne</b>	<b>Frieder Dünkel</b> Professeur de Criminologie, Université de Greifswald
<b>Grèce</b>	<b>Nikolaos K. Koulouris</b> Professeur agrégé en politique sociale et traitement carcéral et non carcéral des accusés au département de politique sociale de l'Université Démocrite de Thrace.
	<b>Dimitrios Koros</b> Avocat, docteur en politique correctionnelle, associé scientifique à la faculté de droit de l'université Démocrite de Thrace
	<b>Sophia Spyrea</b> Doctorante, Université Démocrite de Thrace
<b>Hongrie</b>	<b>Dóra Szegő</b> Sociologue, chercheur et coordinateur de projet au Comité Helsinki de Hongrie
	<b>Adél Lukovics</b> Avocate, juriste au Comité Helsinki de Hongrie
	<b>Lili Krámer</b> Criminologue, chercheur et coordinateur de projet au Comité Helsinki de Hongrie.

- Italie**                    **Alessandro Bernardi**  
Professeur à l'université de Ferrare
- Marco Venturoli**  
Chercheur à l'université de Ferrare
- Irlande**                    **Avril M Brandon**  
Maître de conférences 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**  
Maître de conférences à l'Université de Vilnius, Faculté de droit, Département de justice pénale
- Malte**                        **Sandra Scicluna**  
Maîtresse de conférences, Chef du Département de Criminologie, Université de Malte
- Pays-Bas**                    **Gerard de Jonge**  
Professeur (émérite) en droit de la détention, Faculté de droit, Université de Maastricht
- Sonja Meijer**  
Professeur de droit pénitentiaire à l'université Radboud de Nimègue et professeur adjoint à l'université VU d'Amsterdam
- Leo Tigges**  
Master, criminologue. Consultant indépendant en justice communautaire et expert principal auprès du 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
- Portugal**                    **Anabela Miranda Rodrigues**  
**Maria João Antunes**  
**Sónia Fidalgo**  
Professeures de droit pénal, Faculté de droit de l'Université de Coimbra

**Inês Horta Pinto**

Docteure en droit pénal, Faculté de droit de l'Université de Coimbra

**Karla Tayumi Ishiy**

Doctorante en droit pénal, Faculté de droit de l'Université de Coimbra

**Roumanie****Marian Badea**

Direction roumaine de la probation et maîtresse de conférences à l'université de Bucarest

**Ramona Balaita**

Direction roumaine de la libération conditionnelle

**Suède**

Service suédois des prisons et de probation

## Note introductive

ANABELA MIRANDA RODRIGUES<sup>1</sup>, MARIA JOÃO ANTUNES<sup>2</sup>  
SÓNIA FIDALGO<sup>3</sup>, INÊS HORTA PINTO<sup>4</sup>, KARLA TAYUMI ISHIY<sup>5</sup>

### Contexte

Ce rapport comparatif fait partie du projet La promotion des alternatives non discriminatoires à l'emprisonnement en Europe (PRI Alt Eur), développé en partenariat entre le Penal Reform International (PRI), l'Université de Coimbra, Portugal (UC) et le Comité Helsinki de la Hongrie (CHH) et financé par l'Union européenne (JUST-JCOO-AG-2020). Le projet a débuté en janvier 2021 et sera développé jusqu'en mars 2023.

Guidé par les « Conclusions du Conseil sur les mesures de rechange à la détention : le recours à des sanctions et mesures non privatives de liberté dans le domaine de la justice pénale », de décembre 2019, le projet financé par l'UE vise à contribuer à la connaissance et à la promotion du recours aux mesures de rechange au sein de l'UE, à travers plusieurs activités, dont une étude comparative, des activités de formation pour les professionnels de la justice pénale, des projets pilotes et l'élaboration de propositions d'amélioration des systèmes de peines.

Le projet a été complété par un autre projet, intitulé « *Comblant 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* », financé par la Fondation internationale pénale et pénitentiaire (FIPP), mis en œuvre de mars à décembre 2021. Ce projet s'est concentré sur les impacts particuliers de la pandémie de COVID-19 sur l'utilisation et la mise en œuvre des peines non privatives de liberté dans quatre pays à savoir la Géorgie, la Hongrie, le Kirghizstan ainsi que le Portugal et a inclus une étude comparative englobant les États membres de l'Union européenne. Un rapport comparatif synthétique, intitulé

---

<sup>1</sup> Professeure titulaire, Faculté de droit de l'Université de Coimbra, Portugal (ORCID: 0000-0002-3566-075X).

<sup>2</sup> Professeure titulaire, Faculté de droit de l'Université de Coimbra, Portugal (ORCID: 0000-0002-3103-9202).

<sup>3</sup> Professeure adjointe, Faculté de droit de l'Université de Coimbra, Portugal (ORCID: 0000-0001-7554-3040).

<sup>4</sup> Docteure en droit pénal, Faculté de droit de l'Université de Coimbra, Portugal (ORCID: 0000-0002-4904-9476).

<sup>5</sup> Doctorante en droit pénal, Faculté de droit de l'Université de Coimbra, Portugal (ORCID: 0000-0003-1303-531X).

« L'impact de la pandémie de COVID-19 sur les sanctions et mesures non privatives de liberté » a été publié en anglais et en français.

De plus amples informations sur ces projets sont disponibles sur le site: <[www.prialteur.pt](http://www.prialteur.pt)>.

## **Étude comparative**

Le projet PRI Alt Eur comprenait une étude comparative sur l'utilisation et la mise en œuvre des mesures de rechange à l'emprisonnement dans les États membres de l'Union européenne. L'étude comparative a été coordonnée par l'équipe de recherche de l'Institut de recherche juridique de la Faculté de droit de l'Université de Coimbra, au Portugal.

## **Méthodologie**

L'étude comparative était basée sur des rapports nationaux, fournis par des experts des États membres de l'UE invités par l'équipe de recherche. À cette fin, l'équipe de l'UC a fourni les lignes directrices et le plan des rapports, afin d'assurer, dans la mesure du possible, la standardisation et la comparabilité des informations. Le plan consistait en un questionnaire, divisé en quatre parties :

- I. Le cadre juridique ;
- II. Les peines/mesures non privatives de liberté dans la pratique ;
- III. Impact de la pandémie de Covid-19 sur l'imposition et la mise en œuvre des sanctions et mesures non privatives de liberté ;
- IV. Perspectives futuristes des mesures de rechange à l'emprisonnement.

Chaque partie comprenait une série de questions, chacune suivie de sous-questions, destinées à préciser les sujets à traiter dans le cadre de la question. En plus de fournir des informations sur le droit et la pratique du sujet, les experts étaient également invités à mentionner toute autre information pertinente, ainsi que des références au débat académique et leurs propres opinions sur le sujet.

Au cours du projet, une réunion virtuelle a été organisée entre les partenaires du projet et les experts nationaux, ce qui a permis aux participants d'échanger leurs points de vue et d'établir un réseau de collaboration.

L'étude englobe 22 États membres de l'UE : La Belgique, la Bulgarie, la Croatie, la Chypre, la République tchèque, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, la Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la

Roumanie et la Suède. L'équipe de recherche a reçu les rapports nationaux de 19 experts nationaux (le rapport du Portugal étant préparé par l'équipe de l'UC)<sup>6</sup>; dans deux autres pays, où l'équipe de recherche n'a pas pu obtenir de rapports nationaux, des entretiens semi-structurés ont été menés avec des représentants des services pénitentiaires et de probation.<sup>7</sup> Lorsque cela s'est avéré nécessaire pour confirmer ou compléter des informations, les codes pénaux ou d'autres lois nationales ont été directement consultés. En outre, les informations contenues dans les rapports ont parfois été complétées par des données obtenues auprès d'autres sources publiées.<sup>8</sup>

La structure de ce rapport reproduit le schéma du questionnaire, avec des ajustements mineurs le cas échéant. En effet, compte tenu de l'accent mis par le projet sur les groupes vulnérables et minoritaires, il a été décidé de consacrer une partie autonome au sujet des peines ou mesures applicables aux personnes vulnérables et aux groupes minoritaires.

L'étude se concentre uniquement sur les peines non privatives de liberté, ce qui signifie que les mesures préventives, les peines de prison, les mesures de sûreté applicables aux personnes jugées non pénalement responsables pour cause de trouble mental et les mesures de justice pour mineurs sont exclues de son champ d'application.

Bien que les États membres de l'UE partagent des principes et des valeurs communs, chaque État membre possède son propre droit pénal, son propre système pénal et ses propres règles de procédure pénale. En outre, tous les rapports nationaux n'ont pas abordé tous les points du questionnaire et tous les rapports n'ont pas fourni le même niveau de détail, ce qui a parfois limité la comparabilité des informations.

Ce rapport comparatif sera publié et diffusé en anglais, français et hongrois. Toutes les versions du rapport seront disponibles sur [www.prialteur.pt](http://www.prialteur.pt) et sur les sites des partenaires du projet.

---

<sup>6</sup> La liste des experts ayant contribué à l'étude se trouve dans la partie des 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 les contributions de tous dans les délais impartis pour le dépôt du présent rapport.

<sup>7</sup> C'est le cas de la Lettonie et du Danemark (entretiens réalisés en ligne, qui ont également suivi le questionnaire ayant servi de canevas aux rapports nationaux).

<sup>8</sup> Dans ces cas, ces sources sont dûment citées. Lorsqu'aucune référence n'est fournie, la source est le rapport national correspondant.

# 1re Partie

## CADRE JURIDIQUE

### 1. Cadre général des systèmes nationaux de peines

Cette section se concentre sur les caractéristiques générales des systèmes de peines des États membres étudiés. Elle couvre les types de peines prescrites dans les dispositions légales des infractions pénales, les limites des peines d'emprisonnement, la manière dont les peines non privatives de liberté sont conçues comme des mesures de rechange à l'emprisonnement, et la limite maximale de l'emprisonnement qui permettent la commutation par une peine non privative de liberté. Il aborde également la possibilité de ne pas imposer de peine (renonciation à la peine).

#### 1.1 Objectifs de la peine

Dans toutes les juridictions, l'objectif de la peine n'est pas établi dans la loi ou dans d'autres instruments tels que les directives sur la détermination de la peine.

Lorsqu'ils sont explicitement énoncés, les buts de la peine vont de la prévention générale (réaffirmer la validité de la norme violée par l'infraction, répondant ainsi aux attentes de la communauté quant à la validité de la règle violée), la dissuasion, la prévention individuelle, la réhabilitation/réinsertion sociale, la rétribution et l'expression de la désapprobation sociale — normalement une combinaison des buts mentionnés. Les pays nordiques, parallèlement à un fort accent sur la réinsertion sociale, adoptent traditionnellement l'objectif de prévention générale, dans sa dimension positive de renforcement de la confiance dans le système judiciaire.

Dans les juridictions suivantes, les objectifs de la peine sont explicitement énoncés dans le Code pénal : en Bulgarie, Croatie, France, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne et Portugal. Les juridictions où les objectifs de la peine ne sont pas explicitement énoncés dans la loi comprennent la Belgique, Chypre, la République tchèque, l'Irlande (où les objectifs de la peine sont principalement développés par la jurisprudence), l'Italie et la Roumanie. Une proposition de

nouveau code pénal en Belgique contient une liste de buts de la peine qui doivent être poursuivis lors de la condamnation, mais elle n'a pas encore été approuvée.

Lorsque les objectifs de la peine ne sont pas énoncés dans la loi, les tribunaux jouissent d'une grande discrétion dans la détermination de la peine, y compris lorsqu'il existe des critères légaux explicites pour le choix et la durée des peines. Comme ces critères sont normalement liés à la réalisation de l'objectif de la peine, la perspective individuelle des juges sur l'objectif des peines influence leur interprétation de ces critères.

## 1.2 L'emprisonnement

La prison à vie est prévue dans presque tous les systèmes pénaux de l'UE, les seules exceptions étant le Portugal et la Croatie.<sup>9</sup> En Espagne, qui était jusqu'à récemment le seul autre État membre de l'UE à ne pas avoir de condamnation à perpétuité, la prison à vie a été réintroduite en 2015 sous la forme de la *prisión permanente revisable*.<sup>10</sup> La Slovénie n'a également introduit la prison à vie que récemment, en 2008. Dans la plupart des cas, les condamnations à perpétuité sont assorties d'une possibilité de libération conditionnelle.

En ce qui concerne l'emprisonnement temporaire, les limites maximales de sa durée varient considérablement, allant de 12 ans en Finlande à 40 ans en Belgique ou même 50 ans en Croatie en cas d'infractions simultanées.

Plus précisément, la limite maximale est de 12 ans en Finlande (ou 15 ans en cas de récidive), 15 ans en Allemagne et en Grèce, 20 ans au Danemark (limite exceptionnelle ; sinon, 16 ans), en Estonie et en Lettonie, 24 ans en Italie (ou 30 ans en cas d'infractions simultanées), 25 ans en Hongrie (limite exceptionnelle ; sinon 20 ans), en Lituanie (limite exceptionnelle ; sinon 10 ans), en Pologne (limite exceptionnelle ; sinon 20 ou 15 ans) et au Portugal (limite exceptionnelle ; sinon 20 ans), 30 ans en Bulgarie (exceptionnellement ; sinon 20 ans), en République tchèque (exceptionnellement ; sinon 20 ans), aux Pays-Bas (exceptionnellement ; sinon 18 ans) et en Roumanie, et 40 ans en Belgique et en Croatie (dans ce dernier cas, 50 ans en cas d'infractions simultanées).

Les limites minimales d'emprisonnement vont de quelques jours à plusieurs mois : 1 jour (Belgique — mais pour les infractions ; pour les crimes, c'est 5 ans —, Pays-Bas), 14 jours (Finlande,

---

<sup>9</sup> La Norvège est le seul autre pays européen où la prison à vie n'existe pas, mais elle ne fait pas partie de l'UE et n'est donc pas prise en compte dans cette étude.

<sup>10</sup> La loi organique no 1/2015, du 30 mars, <https://www.boe.es/eli/es/lo/2015/03/30/1>.

Suède), 15 jours (Italie, Roumanie), 1 mois (Estonie, Allemagne, Pologne, Portugal), 2 mois (France, pour les délits), 3 mois (Bulgarie, Croatie, Hongrie, Lituanie).

### 1.3 Les peines non privatives de liberté

Les sanctions de référence<sup>11</sup> comprennent la prison et l'amende dans toutes les juridictions à l'exception de la Hongrie (où seules les peines privatives de liberté sont prescrites dans les dispositions légales des infractions pénales spécifiques).

Les peines non privatives de liberté peuvent être conçues comme des peines principales,<sup>12</sup> des commutations de peines,<sup>13</sup> des peines accessoires,<sup>14</sup> ou faire partie d'une peine de probation.

Dans l'optique de réduire le champ d'application de l'emprisonnement, certaines juridictions ont choisi d'introduire des peines non privatives de liberté en tant que sanctions de référence ou principales, permettant au juge de les imposer directement, sans avoir à déterminer au préalable une peine de prison, tandis que d'autres ont tendance à maintenir l'emprisonnement et l'amende en tant que peines principales et à introduire de nouvelles peines non privatives de liberté en tant que commutations de peines ou même en tant que formes d'exécution de la peine.

Les exemples de peines non privatives de liberté prévues comme peines de référence ou principales sont le travail d'intérêt général (en Belgique, en Grèce, en Lettonie, en Lituanie, aux Pays-Bas, en France — pour certaines infractions — et en Pologne), la probation ou une forme de surveillance dans la communauté (en Belgique, en Bulgarie, en Finlande, en Lettonie — où elle est

---

<sup>11</sup> Aux fins de cette étude, les « sanctions de référence » désignent les peines prescrites dans les dispositions légales des infractions pénales. Nous avons adopté l'expression « reference sanction »/« sanction de référence » dans le sens des recommandations du Conseil de l'Europe n° (92) 17 concernant la cohérence des peines (règle B 5 c) et n° (2000) 22 sur l'amélioration de la mise en œuvre des Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté (règle 2).

<sup>12</sup> L'expression « sanctions principales » est utilisée pour désigner les sanctions que le juge impose directement, sans avoir à déterminer au préalable une peine de prison.

<sup>13</sup> C'est-à-dire les sanctions qui remplacent une peine principale déterminée au préalable.

<sup>14</sup> C'est-à-dire les sanctions qui peuvent, ou doivent, être imposées en plus d'une peine principale.

devenue une nouvelle forme de peine principale en 2022 — et en Lituanie) et la détention à domicile avec surveillance électronique (Belgique).

Les peines non privatives de liberté peuvent également être utilisées dans le cadre d'une peine de probation, comme c'est le cas en Bulgarie, en France (où le travail d'intérêt général peut faire partie d'une peine avec sursis probatoire) et en Suède.

Dans certaines juridictions (par exemple au Danemark), une peine d'emprisonnement peut être soit « inconditionnelle » soit « conditionnelle » — dans ce dernier cas, elle peut être remplacée par une mesure non privative de liberté.

La possibilité de combiner des peines principales ou d'imposer des peines principales de manière cumulée pour une seule infraction est exclue en Belgique, en Lituanie et au Portugal, mais est possible dans plusieurs États membres. C'est le cas en Croatie, en Allemagne, en Grèce, en Hongrie (où une peine d'emprisonnement peut être imposée en même temps qu'une amende) ; en Chypre (où, pour les délits de violence domestique, une peine d'emprisonnement allant jusqu'à 6 mois peut être combinée avec une ordonnance restrictive/interdiction de pénétrer dans le domicile familial, à exécuter après la libération), au Danemark (où une combinaison d'emprisonnement et de peine non privative de liberté peut être imposée; de même, le travail d'intérêt général et la surveillance peuvent être appliqués en combinaison avec la libération conditionnelle), la Finlande (où, si l'emprisonnement avec sursis — une forme de condamnation avec ou sans mise à l'épreuve — est jugé insuffisant, il peut être combiné à une amende ou à un travail d'intérêt général) et la Suède (où la probation et les condamnations avec sursis peuvent être associées à un travail d'intérêt général et à un plan de traitement personnel ; il peut également y avoir une combinaison d'emprisonnement jusqu'à 3 mois et de probation).

La « peine assortie d'un sursis partiel » prévue en Irlande (lorsque le tribunal décide de suspendre partiellement l'exécution d'une peine privative de liberté, sous réserve de conditions) peut conduire à une combinaison d'une peine privative de liberté et d'une mesure de probation ; toutefois, le cumul des peines n'est pas une pratique courante. Toujours en Irlande, l'« integrated community service order » introduit en 2016 suite à une recommandation du Penal Policy Review Group, permet à un agent de probation d'autoriser un accusé à consacrer jusqu'à un tiers des heures de travail d'intérêt général à un programme d'éducation, de formation ou de traitement.

En Finlande, pour les récidivistes à haut risque, une réforme récente a permis de combiner une peine d'emprisonnement suivie d'une période de supervision avec surveillance électronique pendant un an.

En Pologne, bien que la règle générale soit de n'imposer qu'un seul type de sanction par infraction, il est possible, pour les infractions punissables uniquement par l'emprisonnement

comme sanction de référence, de condamner l'accusé à une combinaison d'emprisonnement jusqu'à 3 ou 6 mois et de restriction de liberté (une forme de sanction impliquant un travail d'intérêt général ou la déduction d'une partie du salaire à des fins sociales) jusqu'à 2 ans, l'emprisonnement étant appliqué en premier. En outre, lorsque le crime a été commis dans le but d'obtenir un gain financier, le tribunal peut imposer une amende en plus de l'emprisonnement. Une peine avec sursis peut être combinée à une amende ou à une « mesure pénale » (restriction des droits).

En Hongrie, les sanctions non privatives de liberté peuvent être combinées entre elles et elles peuvent être imposées à la place ou en plus de la privation de liberté.

La limite maximale de l'emprisonnement qui permet la commutation par une peine non privative de liberté est également très variable : 8 mois (en Finlande - bien qu'une peine allant jusqu'à 2 ans puisse être « conditionnelle », c'est-à-dire avec sursis), 1 an (en Pologne), 2 ans (en Allemagne ; en Italie - bien qu'un sursis puisse s'appliquer aux peines d'emprisonnement allant jusqu'à 3 ans dans le cas de catégories des accusés particulièrement vulnérables, et suite à la récente « réforme Cartabia », le champ d'application des sanctions non privatives de liberté sera étendu aux peines d'emprisonnement allant jusqu'à 4 ans), 3 ans (en Croatie, en Grèce, en Roumanie), 4 ans (en Bulgarie), 5 ans (en Lettonie, au Portugal), 6 ans (en Lituanie), 7 ans (à Malte), et même 20 ans (en Belgique). Une limite n'est pas précisée dans certaines juridictions (Chypre, Danemark, Suède).

Au Danemark, une peine d'emprisonnement peut être conditionnelle ou inconditionnelle ; l'emprisonnement conditionnel peut toujours être remplacé par une mesure de rechange, une limite maximale n'étant pas prévue.

En Hongrie, une peine non privative de liberté peut être imposée lorsque la limite minimale du cadre de la peine pour l'infraction n'atteint pas un an d'emprisonnement, ou lorsque l'*internement* (une forme d'emprisonnement plus clémentine allant de 5 à 90 jours) est applicable. Toutefois, il est intéressant de noter qu'une réprimande (une condamnation morale lorsqu'il n'est pas nécessaire ou justifié d'imposer une peine, même la plus faible, parce que l'accusé ne représente plus une menace pour la société) est applicable, quel que soit le type d'infraction ou la peine applicable.

#### **1.4 Renonciation à la peine**

Dans la plupart des juridictions, il existe la possibilité de déclarer le défendeur coupable, mais de ne pas imposer de peine (renonciation à la peine).

Cette possibilité existe dans les systèmes pénaux belge, bulgare (uniquement pour les mineurs et les personnes âgées), tchèque, estonien (à la différence que c'est l'exécution de la peine de prison ou d'amende qui est abandonnée), finlandais, français, irlandais, néerlandais, grec, italien, maltais,

polonais, portugais et roumain. Normalement, cette décision figure toujours dans le casier judiciaire de l'accusé (par exemple, en Belgique, en France et au Portugal) ; en France, toutefois, le juge peut décider qu'elle ne figurera pas dans le casier judiciaire.

Normalement, cela n'est prévu que pour les cas les moins graves, par exemple en cas de faible gravité de l'infraction, de faible culpabilité de l'accusé, de circonstances atténuantes, de réparation des dommages causés par l'infraction, d'absence de besoin significatif de prévention de nouveaux crimes ou s'il est jugé inapproprié ou inutile d'imposer une peine dans ce cas.

En Belgique, elle est également utilisée dans les cas où une longue période s'est écoulée entre le crime et la peine. En Finlande, elle est également privilégiée pour les délinquants juveniles. En France, le tribunal peut également décider de reporter la décision d'imposer ou non une peine lorsqu'il estime que les conditions de la dispense de peine sont susceptibles d'être remplies dans un avenir proche ; le report peut impliquer l'imposition d'injonctions. En Grèce, outre la dispense discrétionnaire de peine dans les cas où le tribunal estime que l'imposition d'une peine n'est pas nécessaire, il existe une dispense obligatoire dans les cas où une procédure de justice réparatrice a été menée à bien. En Italie, il existe une grande variété de mécanismes, de nature diverse, dont le « sursis conditionnel de la peine » (par lequel l'exécution de la peine — privative ou non — est suspendue, sous réserve d'une période de probation, après laquelle l'accusé est exempté de son exécution) ; « *oblazione* » (qui permet l'exemption de la peine sous réserve du paiement d'une somme pécuniaire à l'État) ; extinction de l'infraction ou exemption de la peine en cas de réparation du dommage. En Estonie, une dispense d'exécution de la peine peut être accordée lorsque la personne condamnée doit être extradée ou expulsée vers un autre pays.

Une dispense d'exécution de la peine peut également être accordée, lorsque la loi le prévoit, pour les tentatives d'infraction, si l'accusé a empêché l'accomplissement de l'infraction (France), ou si l'accusé a contribué de manière significative à l'enquête sur certaines infractions (Pologne, Portugal).

Certaines juridictions ne prévoient pas cette possibilité (la Croatie, par exemple), bien qu'il existe d'autres mécanismes visant à traiter les crimes moins graves (par exemple, les circonstances atténuantes, les mécanismes de déjudiciarisation,<sup>15</sup> le retrait des accusations basé sur un principe d'opportunité). En Lituanie, il existe le mécanisme de « libération de la responsabilité pénale » qui a une nature mixte de mesure de déjudiciarisation et de renonciation à la peine, car il peut être

---

<sup>15</sup> Les mécanismes de déjudiciarisation, en raison de leur nature préjudicielle, n'entrent pas dans le cadre de cette étude. Cependant, leur rôle dans l'évitement de l'utilisation de la prison — et de la punition pénale en général — est à noter. Dans des juridictions telles que l'Allemagne ou les Pays-Bas, l'utilisation de mécanismes de déjudiciarisation au début de la procédure, fondée sur des raisons d'opportunité ou sur la nature mineure des infractions, permet une sélection très importante des comportements qui font l'objet d'un procès formel et d'une condamnation.

appliqué à la fois au stade de l'instruction et du procès. La personne n'est pas condamnée et aucune peine n'est imposée, mais des injonctions peuvent être imposées pour atteindre les objectifs de la peine.

Dans certaines juridictions, le tribunal peut également suspendre la décision de condamnation. Par exemple, en Belgique, le tribunal déclare le défendeur coupable, mais ne détermine pas de peine ; cependant, contrairement à la renonciation à la peine, cette décision n'est pas définitive — elle est subordonnée à la condition que l'accusé ne commette pas d'autres délits, ou ne remplisse pas certaines obligations, pendant une certaine période ; l'utilisation de ce mécanisme n'apparaîtra pas dans le casier judiciaire. De même, en République tchèque, il existe deux formes de dispense de peine : l'une inconditionnelle et l'autre conditionnelle, cette dernière impliquant une période de probation avec surveillance et respect des devoirs et/ou obligations.

Il convient de noter la nature différente qu'une peine avec sursis (ou la suspension de la peine elle-même) peut avoir dans différentes juridictions. Il peut être considéré comme une forme de renonciation à la peine (comme dans les exemples belge et tchèque que nous venons de mentionner), mais aussi comme une peine autonome (soit comme sanction principale, soit comme commutation d'une peine d'emprisonnement). Au Portugal, par exemple, il s'agit d'une peine autonome, impliquant normalement l'accomplissement de devoirs ou même un plan de réhabilitation — comparable aux peines autonomes de la probation. En Belgique également, il existe également une peine autonome de probation comme peine principale.

Ces mécanismes démontrent qu'il ne peut y avoir de peine sans culpabilité, il peut y avoir culpabilité sans peine, si cette dernière n'est pas exigée par les finalités de la peine. C'est un corollaire du *principe de nécessité* qui lie l'intervention du système pénal.

## **2. Les peines non privatives de liberté**

Cette section traite des types de sanctions non privatives de liberté disponibles dans les systèmes de justice pénale étudiés, de leur durée ou de leur montant, ainsi que des exigences légales pour leur imposition. Elle décrit également la manière dont les sanctions non privatives de liberté sont liées à l'emprisonnement, par exemple, si elles peuvent être imposées directement par le juge ou si une peine de prison est nécessairement imposée en premier lieu, puis remplacées par une peine non privative de liberté. Elle identifie les circonstances — de l'infraction et/ou de l'accusé — qui constituent des obstacles à l'option d'une peine non privative de liberté.

### **2.1 Types et limites des peines non privatives de liberté**

La majorité des États membres prévoient des peines non privatives de liberté telles que l'amende, la probation, le sursis ou la condamnation avec sursis et le travail d'intérêt général.

### **2.1.1 L'amende**

Dans presque toutes les juridictions, l'amende est prévue comme une peine principale. Elle peut également remplacer une peine d'emprisonnement (par exemple, en Italie et au Portugal). Dans certains pays, elle est également disponible en tant que peine accessoire (en Belgique, en Croatie, en Estonie, en France, en Lettonie).

Dans les pays adoptant le système des jours-amendes (*voir la 3<sup>e</sup> parite ci-dessous*), la loi stipule à la fois un nombre minimum et maximum de jours et un montant minimum et maximum par jour (l'Allemagne, la Croatie, l'Estonie, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie).

### **2.1.2 La probation ou la condamnation avec sursis**

Malgré la variété des désignations et des catégories juridiques, toutes les juridictions étudiées prévoient une certaine forme de probation - soit la tradition du « probation » de la common law impliquant la supervision du service de probation au lieu de l'imposition d'une peine, soit la forme de sursis de l'Europe continentale, où normalement une peine d'emprisonnement fixe est déterminée puis son exécution est suspendue, sous réserve du respect de conditions, avec ou sans supervision par le service de probation, lorsque le tribunal estime que cela servira d'avertissement suffisant à la personne condamnée pour qu'elle ne commette pas d'autres crimes.

Il existe également des formes de probation de nature présentencielle (par exemple en Irlande ou en Hongrie, où le tribunal, après avoir constaté que les faits sont prouvés, peut émettre une ordonnance de probation plaçant l'accusé sous la surveillance d'un agent de probation pour une période allant jusqu'à 3 ans ; si cette période se termine avec succès, la condamnation n'a pas lieu). Comme il ne s'agit pas de formes de sanctions, elles ne sont pas prises en compte dans cette étude.

Elle peut s'appliquer à des peines d'emprisonnement allant jusqu'à 1 an (en Croatie, en Pologne), 2 ans (en Hongrie, en Allemagne, à Malte, aux Pays-Bas, en Suède), 3 ans (en République tchèque, en Grèce, en Roumanie), 5 ans (en Estonie, en France, en Lettonie, au Portugal), ou 6 ans (en Lituanie — pour les crimes par négligence ; sinon, 4 ans).

En Italie, les peines d'emprisonnement allant jusqu'à un an peuvent être remplacées par une « liberté surveillée », une peine impliquant une limitation de la liberté personnelle et une restriction de la circulation.

En Bulgarie et en Lituanie, les peines de probation et de « restriction de liberté » — par lesquelles la personne doit respecter des obligations ou des interdictions et peut être soumise à une surveillance électronique —, respectivement, sont disponibles comme peines de référence.

Dans certains pays (Croatie, Grèce, Irlande, France, Lituanie, Pays-Bas), il existe également la possibilité d'une peine assortie d'un « sursis partiel », dans laquelle une partie de la peine d'emprisonnement est remplacée par une peine avec sursis dès le départ, et l'accusé ne doit purger que la partie sans sursis de la peine d'emprisonnement.

En ce qui concerne la durée de la période de sursis/probation, elle peut dans la plupart des cas s'étendre à 3 ou 5 ans.

Dans certaines juridictions, une peine avec sursis peut être simple ou assortie d'une probation, le tribunal précisant les conditions à respecter par l'accusé et supervisées par le service de probation (par exemple, en République tchèque, en Estonie, en Finlande, en France, en Grèce, en Hongrie, à Malte, aux Pays-Bas et au Portugal). En Finlande, la probation ne s'applique que si la simple peine d'emprisonnement conditionnel n'est pas jugée suffisante.

Il existe une grande variété de conditions imposées aux personnes condamnées à la probation/suspension de peine. Les conditions comprennent généralement la surveillance par le service de probation, l'interdiction de commettre d'autres infractions, la notification des changements d'adresse ou des absences, le travail d'intérêt général, la participation à des sessions ou des programmes de formation, l'emploi et le respect des devoirs, les obligations ou les interdictions.

Dans certains pays, la surveillance électronique peut être appliquée comme mécanisme de contrôle pendant la période de probation (par exemple, en Estonie, en Lituanie et aux Pays-Bas).

Il existe également, bien que rarement, des cas de suspension conditionnelle des peines d'amende, par exemple en Allemagne, où l'exécution d'une amende allant jusqu'à 180 jours-amende peut être suspendue, sous réserve du respect de certaines conditions. En Italie, la possibilité d'appliquer la suspension avec sursis aux peines non privatives de liberté doit être abandonnée, à la suite de la récente « réforme Cartabia », parce qu'on a estimé qu'elle contribuait à l'inefficacité de ces peines.

### **2.1.3 Le travail d'intérêt général**

Le travail d'intérêt général peut être conçu comme une peine principale (Belgique, Lituanie, Malte, Pays-Bas), une commutation de peine (Croatie, Estonie, Finlande, Portugal), une partie d'une peine de probation (Bulgarie, Chypre, Malte, Roumanie) ou même une peine accessoire (par exemple en Lettonie, où il peut être à la fois une peine principale et une peine accessoire).

En Grèce, elle peut être à la fois une peine principale (pour les infractions mineures) ou une commutation de peine (en commutation de peines de prison allant jusqu'à 3 ans). En France, il peut s'agir d'une peine principale pour les infractions mineures, d'une commutation de peine, d'une peine accessoire ou même d'une partie d'une peine avec sursis et une probation. En Pologne, une peine de « restriction de liberté » implique soit un travail non rémunéré à des fins sociales, soit la déduction de 10 à 25 % du salaire mensuel à une fin sociale indiquée par le tribunal ; elle peut être à la fois une sanction de référence ou une commutation de peine. En Italie, il peut s'agir d'une commutation de peine d'emprisonnement, d'une peine principale pour les infractions relevant de la compétence du juge de paix, d'une condition liée à la suspension conditionnelle de la peine ou encore appliquée en cas d'incapacité à payer une amende. À Malte, une « ordonnance combinée » associe une ordonnance de probation à un travail d'intérêt général.

En Hongrie, il existe deux formes de travail d'intérêt général : « le travail de restitution » est imposé dans le cadre de l'ajournement de l'imposition d'une peine pour une période d'un an, applicable si l'infraction est passible d'une peine d'emprisonnement allant jusqu'à 3 ans (l'accusé peut choisir l'institution qui bénéficiera du travail non rémunéré) ; tandis que le « travail d'intérêt général » est une peine applicable à la place de l'emprisonnement. L'imposition d'un travail d'intérêt général peut être combinée avec l'imposition d'autres peines non privatives de liberté.

Aux Pays-Bas, il peut être imposé pour les crimes passibles d'une peine d'emprisonnement ou d'une amende et pour les délits passibles d'une peine de détention. Des exclusions s'appliquent, comme les crimes passibles d'une peine d'emprisonnement de 6 ans ou plus et qui ont gravement porté atteinte à l'intégrité physique de la victime ; les délits sexuels ; la récidive dans les cinq ans suivant l'imposition du travail d'intérêt général, si la nouvelle infraction est de même nature que la précédente.

Le travail d'intérêt général peut également être une commutation d'une peine d'amende (Croatie, Lituanie), une forme d'exécution d'une peine d'amende (Portugal, Roumanie) ou un ordre imposé en commutation d'une amende non payée (Irlande).

L'Allemagne est l'un des rares pays à ne pas prévoir le travail d'intérêt général comme une peine à part entière : il n'est prévu que comme mécanisme en cas de non-paiement d'une amende.

Lorsqu'il est conçu comme une commutation de peine, il peut remplacer une peine de prison allant jusqu'à 8 mois (Finlande), 1 an (Croatie, Irlande, Suède) ou 2 ans (Estonie, Portugal).

Quant à sa durée, normalement fixée en nombre d'heures, les limites maximales vont de 120 à 730 heures. Plus précisément, les limites maximales sont de 120 h en Roumanie, 240 h en Irlande et aux Pays-Bas, 300 h en Belgique et au Danemark, 312 h en Hongrie, 320 h en Bulgarie, 400 h en France, 480 h à Malte, en Lituanie et au Portugal, 720 h en Grèce (si elle est appliquée comme peine principale ; ou jusqu'à 1 500 h, à purger dans les 3 ans, en cas de commutation d'une d'emprisonnement), 730 h en Croatie et en Estonie. En Pologne, 20 à 40 heures/mois sont prévues, à effectuer dans un délai compris entre 1 mois et 2 ans. À Chypre, le travail d'intérêt général, dans le cadre d'une ordonnance de probation, doit être effectué dans un délai de 1 à 3 ans.

#### **2.1.4 La détention à domicile**

La détention à domicile est prévue dans certains États membres, soit comme une peine autonome (Belgique, République tchèque), soit comme une forme d'exécution d'une peine d'emprisonnement (c'est le cas de la Croatie, du Danemark, de la Finlande, de la France, de la Pologne, du Portugal et de la Suède). Dans d'autres États membres, la détention à domicile n'est pas disponible en tant que forme de punition, mais uniquement en tant que mesure coercitive préalable au procès (Bulgarie). Elle peut également être disponible en tant que mesure « détournée » — une forme d'exécution de la dernière partie d'une peine de prison (au Danemark — jusqu'aux 6 derniers mois de la peine de prison ; en Finlande — la surveillance électronique peut être utilisée pour superviser la libération anticipée ; en Hongrie — la « détention de réintégration », libération anticipée avec surveillance électronique ; au Portugal - l'« adaptation à la libération conditionnelle », qui peut être accordée jusqu'à 12 mois avant d'être éligible à la libération conditionnelle, et également en tant que forme d'exécution des deux années d'emprisonnement restantes en cas de rappel en prison suite à la révocation d'une peine non privative de liberté). Elle peut également être une forme d'exécution des peines d'emprisonnement (dès le départ ou ultérieurement) pour les personnes en situation de vulnérabilité, comme en Grèce et au Portugal (*pour plus de détails, voir la 3e partie sur les sanctions et mesures applicables aux personnes en situation de vulnérabilité*).

Sa durée maximale varie entre 6 mois et 2 ans (6 mois au Danemark, en France, en Finlande et en Suède ; 12 mois en Estonie ; 18 mois en Pologne ; 2 ans au Portugal et en République tchèque).

Elle est normalement imposée par le tribunal de première instance, mais au Danemark — conformément au système plus administratif/moins judiciaire que l'on retrouve dans les pays nordiques — c'est le service de probation qui est compétent pour décider, sur la base d'une demande de la personne condamnée. En cas de refus, il est possible de faire appel devant le tribunal. En Pologne, c'est le tribunal pénitentiaire, au stade de l'exécution, qui accorde la permission d'exécuter la peine en dehors de la prison avec une surveillance électronique.

Elle est généralement supervisée par le biais d'une surveillance électronique. Elle permet généralement de quitter la maison pour travailler ou étudier. Au Danemark et en Finlande, il est en fait obligatoire que la personne ait une activité professionnelle (il existe des programmes avec lesquels le service de probation peut être en contact). Il convient de signaler qu'au Danemark, le régime de détention à domicile a évolué pour permettre plus d'occasions de quitter la maison (par exemple pour une promenade), car les autorités ont réalisé que certaines personnes choisissaient de ne pas demander à purger leur peine en détention à domicile parce que le fait de purger leur peine dans une prison ouverte leur permettait de sortir fréquemment le week-end.

Certaines circonstances peuvent empêcher la possibilité de purger la peine à domicile, par exemple, le fait de ne pas avoir de résidence permanente (par exemple, en République tchèque, au Danemark, en Finlande - voir la 3<sup>e</sup> partie, sur la question d'itinérance), ou l'existence d'un contexte de violence entre les membres de la famille (par exemple, en République tchèque, en Finlande). En général, il faut non seulement le consentement de l'accusé, mais aussi celui des autres personnes vivant dans la maison.

Dans les pays prévoyant une certaine forme de surveillance électronique, sa durée maximale va de 6 mois en Finlande à 1 an en Belgique, en Bulgarie et en Estonie, 18 ans en Pologne et 2 ans au Portugal.

En Allemagne, l'utilisation de la surveillance électronique est limitée à la « détention préventive », une forme de prorogation du contrôle des accusés dangereux après avoir purgé leur peine.

### **2.1.5 Autres sanctions non privatives de liberté**

#### *Les restrictions des droits*

Les restrictions de droits ou les interdictions sont également souvent utilisées comme sanctions pénales (à titre principal ou accessoire). Il s'agit par exemple de l'interdiction de posséder une arme, de l'interdiction d'exercer une profession, de l'interdiction d'exercer des responsabilités parentales, de l'interdiction de posséder et d'élever des animaux, de l'interdiction de résider dans un certain lieu, de l'interdiction d'assister à des manifestations sportives, culturelles et autres manifestations sociales, ou de l'expulsion.

En France, la restriction ou la privation des droits étaient initialement prévues comme des sanctions accessoires, mais il est devenu possible de les imposer comme des peines principales. Il en va de même pour l'obligation de suivre un programme ou un cours de formation ou l'obligation

de réparer les dommages, qui sont également disponibles à la fois comme peines accessoires et comme peines principales.

En Pologne, les « mesures pénales » consistant principalement en des restrictions de droits sont censées être imposées en même temps qu'une peine principale, mais le tribunal peut également les imposer comme seule sanction pénale ; toutefois, cette possibilité est rarement utilisée.

En Irlande, si le tribunal considère qu'il est approprié d'imposer une peine d'emprisonnement d'une durée de 3 mois ou plus pour certaines infractions énumérées, il peut émettre, comme mesure de rechange à cette peine, une « ordonnance de restriction de mouvement ». Cette ordonnance précise les restrictions concrètes, qui peuvent consister à exiger de l'accusé qu'il se trouve dans un lieu déterminé pendant telle période chaque jour ou chaque semaine, ou qu'il ne se trouve pas dans tel ou tel lieu, ou catégorie de lieux, à tel moment ou pendant telle période. Sa durée maximale est de six mois et l'ordonnance ne peut exiger de l'accusé qu'il se trouve dans un lieu pendant une période de plus de 12 heures par jour. La loi contient des dispositions permettant l'introduction d'un système de surveillance électronique pour superviser cette ordonnance, mais ces dispositions n'ont pas été mises en œuvre.

À Chypre, dans les cas de violence domestique, une ordonnance restrictive/interdiction de pénétrer dans le domicile familial peut être appliquée cumulativement avec une peine d'emprisonnement ou à la place de celle-ci ou d'une autre sanction.

En République tchèque, les peines impliquant des interdictions, des restrictions de droits et la confiscation de biens peuvent être imposées cumulativement avec la peine principale ou en tant que peines autonomes, lorsque, selon les circonstances de l'affaire et de l'accusé, l'imposition d'une autre peine n'est pas nécessaire.

En Hongrie, l'interdiction d'exercer une profession ou de conduire des véhicules et l'interdiction d'accéder à des locaux spécifiques ou à des manifestations sportives constituent des mesures de rechange, soit en tant que peine unique, soit en combinaison avec d'autres peines.

Au Portugal, l'interdiction d'exercer une profession, une fonction ou une activité, publique ou privée, lorsque l'infraction a été commise dans l'exercice de cette fonction, peut remplacer une peine d'emprisonnement allant jusqu'à 3 ans.

Dans certaines juridictions, il est également possible d'imposer l'obligation de suivre des sessions ou des programmes de formation (par exemple, des cours de citoyenneté, des programmes de sensibilisation à la conduite automobile) ou de suivre un traitement (par exemple, à Malte, sous réserve du consentement de la personne).

*Admonition/ réprimande*

Un avertissement, une admonestation ou une réprimande sont aussi parfois prévus comme forme de sanction pour des infractions moins graves.

En Hongrie, une réprimande est appliquée si, au moment de la condamnation, l'accusé ne représente plus un danger pour la société. Le tribunal établit la responsabilité pénale de l'accusé, mais considère que rien ne justifie l'imposition d'une peine. La réprimande consiste en une condamnation morale, exprimant la désapprobation du comportement et mettant en garde contre la commission de nouveaux crimes. Il convient de noter qu'une réprimande est applicable indépendamment du type d'infraction ou de la peine applicable. À Malte, une réprimande est applicable lorsque la juridiction de jugement estime qu'elle constitue une peine suffisante. La condamnation figure toujours dans le casier judiciaire. Au Portugal, l'admonestation est applicable en tant que « commutation de peine » pour les peines d'amende allant jusqu'à 240 jours. Elle consiste en une réprimande orale solennelle adressée au contrevenant lors d'une audience publique du tribunal. Elle n'est applicable que si le dommage a été réparé et que le tribunal estime que les objectifs de la peine sont suffisamment et adéquatement remplis par ce moyen. La condamnation figure toujours dans le casier judiciaire.

Certaines « commutations de peine » de nature privative de liberté, comme la détention de fin de semaine, tendent à être abandonnées, en raison de leur inefficacité dans la pratique, comme ce fut le cas au Portugal (2017). En Italie, les peines d'emprisonnement allant jusqu'à 2 ans peuvent être remplacées par la *semidetenzione*, qui permet de passer une partie de la journée en dehors de la prison.

## 2.2 L'imposition des peines non privatives de liberté

Lorsque des peines non privatives de liberté sont prévues comme peines principales,<sup>16</sup> le juge les impose directement. Sinon, le juge détermine d'abord la peine principale (généralement une peine d'emprisonnement) et décide ensuite de la possibilité de commutation par une alternative non privative de liberté.

Il existe également des cas où les peines non privatives de liberté ne sont pas explicitement prévues comme sanctions de référence pour le type de crime, mais, lorsque leurs exigences générales sont satisfaites, le tribunal peut les appliquer directement. C'est le cas en République tchèque (où les peines non privatives de liberté peuvent être imposées, en général, pour des infractions punissables d'une peine d'emprisonnement allant jusqu'à 5 ans, si la nature et la gravité de l'infraction et les circonstances de l'accusé n'exigent pas une peine d'emprisonnement) et en

---

<sup>16</sup> Voir (1) ci-dessus concernant la disposition des peines non privatives de liberté comme peines principales.

Hongrie (où les peines non privatives de liberté peuvent être imposées lorsque la limite minimale de l'emprisonnement applicable n'atteint pas 1 an ; ce n'est qu'en cas de condamnation avec sursis que l'emprisonnement est déterminé en premier). Aux Pays-Bas, le travail d'intérêt général peut être imposé pour les crimes passibles d'une peine d'emprisonnement ou d'une amende et pour les délits passibles d'une peine de détention avec des exclusions spécifiques. En Grèce — où les infractions sont classées dans un système à cinq niveaux —, les délits mineurs ne sont passibles que de sanctions non privatives de liberté (travail d'intérêt général et amende), les délits sont passibles d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement allant jusqu'à 3 ans, et les crimes sont divisés en trois catégories, passibles d'une peine d'emprisonnement de 3 à 5 ans, de 5 à 10 ans ou de 5 à 15 ans, respectivement.

En Finlande, les commutations de peine (travail d'intérêt général et peine de surveillance/détention à domicile) n'entrent en ligne de compte qu'une fois que le tribunal a décidé d'imposer une peine de prison sans condition. Ceci est considéré, notamment par les juristes finlandais, comme un système permettant d'éviter l'effet d'élargissement du filet.

### **2.2.1 Conditions légales pour l'imposition de peines non privatives de liberté**

Les circonstances qui permettent l'imposition d'une peine non privative de liberté sont fondées soit sur la durée de la peine principale d'emprisonnement légalement applicable (République tchèque, Hongrie) ou concrètement imposée (Estonie, Finlande, Italie, Malte, Portugal), soit sur la catégorie d'infraction (par exemple, en Grèce, sur la base du système à cinq niveaux expliqué ci-dessus ; en Belgique, où les sanctions non privatives de liberté sont applicables aux délits et aux infractions, ou aux crimes en cas d'atténuation).

Le consentement est généralement requis pour la détention à domicile — non seulement celui de l'accusé, mais aussi celui de la famille — et pour le travail d'intérêt général. À Malte, le consentement est requis lorsque la supervision fait partie de la peine (par exemple, une ordonnance de supervision dans le cadre d'une peine avec sursis, une ordonnance de probation, un service communautaire, une ordonnance de traitement). En Italie, le travail d'intérêt général est la seule peine qui requiert le consentement.

Parfois, le consentement n'est requis que pour certains types de peines non privatives de liberté (par exemple, en Croatie, où il est requis pour le travail d'intérêt général, mais pas pour la peine avec sursis ; à Chypre, où il est requis pour la peine avec sursis lorsqu'elle implique un travail d'intérêt général ou la participation à une formation). En Bulgarie et en Hongrie, le consentement n'est pas requis. En Grèce, le consentement pour le travail d'intérêt général n'est requis que lorsqu'il

remplace une peine d'emprisonnement, mais pas lorsqu'il est appliqué comme peine principale (dans ce dernier cas, le tribunal détermine une sanction pécuniaire en cas de non-respect du travail d'intérêt général).

Il existe souvent des circonstances liées à l'infraction et/ou à l'accusé pour lesquelles une peine non privative de liberté ne peut être imposée.

Outre la durée de la peine d'emprisonnement applicable à l'infraction, d'autres exclusions peuvent s'appliquer, concernant :

- des infractions spécifiques (par exemple, en Belgique — meurtre, certaines infractions sexuelles ; à Chypre - meurtre, trahison ; en Lettonie — infractions sexuelles violentes ; à Malte — incendie criminel ou trafic de drogue ; en Pologne - terrorisme et crimes commis au sein d'un groupe organisé) ;
- les condamnations antérieures (par exemple, en Lettonie — une peine avec sursis ne peut être déterminée pour une infraction intentionnelle si la personne a déjà été condamnée à une peine privative de liberté et que son casier judiciaire n'a pas été clos ; en Pologne — une peine avec sursis ne peut être appliquée si l'accusé a déjà été condamné à une peine d'emprisonnement ; et les peines non privatives de liberté ne peuvent pas être appliquées aux multirécidivistes ou aux accusés qui ont fait de la criminalité une source permanente de revenus ; en Hongrie — les multirécidivistes violents ne peuvent pas bénéficier d'une peine non privative de liberté ; en Grèce - les condamnations antérieures à des peines de prison supérieures à 3 ans empêchent le recours à une peine avec sursis) ;
- une condamnation antérieure à une peine non privative de liberté qui a été révoquée et convertie en une peine de prison (par exemple, en République tchèque - dans le cas d'un travail d'intérêt général révoqué au cours des 3 années précédentes).

Cela ne signifie pas que de façon indirecte, des circonstances telles que le fait d'être un ressortissant étranger ou d'être au chômage ne puissent influencer négativement la décision du tribunal, lorsqu'il passe en revue « la nécessité de prévenir de futurs crimes ». De même, pour les personnes sans domicile fixe/sans-abri, le régime de détention à domicile peut ne pas être applicable.

Les condamnations antérieures n'empêchent pas l'imposition d'une peine non privative de liberté en Belgique, en Bulgarie, à Chypre, en République tchèque, en Irlande, à Malte ou au Portugal. Dans d'autres juridictions, elles peuvent l'exclure dans certains cas. C'est le cas de la Croatie, où le travail d'intérêt général ne peut être imposé si l'accusé a déjà été condamné à une peine d'emprisonnement de plus de 6 mois ; la France, où le sursis ne peut être accordé, dans sa forme simple, aux contrevenants condamnés à une peine d'emprisonnement au cours des cinq

années précédentes, et, dans sa forme probatoire, aux récidivistes ayant déjà bénéficié deux fois d'un sursis pour des infractions de nature similaire ; l'Italie, où les peines non privatives de liberté ne sont pas applicables si l'accusé a été condamné à une peine d'emprisonnement supérieure à 3 ans au cours des cinq années précédentes ; la Pologne, où une peine avec sursis ne sera pas appliquée si l'accusé a déjà été condamné à une peine d'emprisonnement ; et les peines non privatives de liberté ne peuvent pas être appliquées aux multirécidivistes).

Dans les juridictions où les condamnations antérieures n'excluent pas automatiquement l'accusé de l'éligibilité à une peine non privative de liberté, le casier judiciaire de l'accusé peut être pris en compte lors de l'examen de l'opportunité matérielle d'une peine non privative de liberté dans l'affaire. Par exemple, des condamnations antérieures peuvent amener le tribunal à considérer que l'imposition d'une peine d'emprisonnement est requise par la nécessité d'empêcher la commission de futurs crimes.

### **2.3 Les peines accessoires**

Les peines accessoires sont des peines qui peuvent, ou doivent, être imposées en plus de la peine principale. Leur objectif est en général lié au renforcement des effets préventifs de la peine.

La grande majorité des juridictions prévoient un large éventail de peines accessoires.

Parmi ces peines, on peut citer la perte des droits civils et politiques/la privation du droit de vote, la confiscation, le placement à la disposition du tribunal d'application des peines, l'annonce publique de la peine, l'interdiction d'exercer une profession ou une activité, l'interdiction d'exercer des responsabilités parentales, l'imposition de devoirs ou d'obligations (par exemple, la réparation du dommage, un versement à une institution caritative, la participation à un programme de réinsertion), l'interdiction de conduire, l'interdiction de voir certaines personnes ou de se rendre dans certains lieux, l'interdiction de porter une arme, l'interdiction de détenir des animaux, l'expulsion avec interdiction d'y retourner pendant une certaine période, ou même le travail d'intérêt général (en France, en Lettonie). Dans certains pays, la peine d'amende peut également être à la fois une peine principale et une peine accessoire comme en Belgique, en Croatie, en Lettonie, en Estonie, en France.

Il existe des juridictions où les types de sanctions énumérés peuvent être soit accessoires — c'est-à-dire imposés cumulativement avec la peine principale — soit imposés en tant que peines autonomes (par exemple, en République tchèque, en France, en Hongrie, en Pologne).

Aux Pays-Bas, les tribunaux peuvent décider que la peine accessoire ne sera pas exécutée, sous réserve que l'accusé respecte des conditions déterminées.

### **3. Justification de la peine : détermination du type et de la durée d'une peine non privative de liberté**

Cette section décrit les divers systèmes de condamnation des États membres étudiés, afin de comprendre comment sont déterminés le type et la durée des peines non privatives de liberté. Elle englobe notamment les aspects suivants : l'existence d'une phase de condamnation dans la procédure pénale, autonome de la phase de culpabilité ; les critères juridiques que le tribunal doit prendre en compte dans le choix de la peine à infliger et dans la détermination de sa durée ; le rôle des finalités de la sanction et du degré de culpabilité dans la détermination de la peine ; les circonstances concrètes de l'affaire ou de l'accusé à prendre en compte par le tribunal lors de l'application de ces critères ; la possibilité pour l'autorité compétente d'imposer des sanctions non privatives de liberté ; l'obligation d'imposer des peines non privatives de liberté si les conditions sont réunies ; l'obligation de motiver le choix et la durée de la peine ; l'existence de « directives en matière de condamnation » ; et le droit de faire appel à la décision sur le type et la durée de la peine imposée.

#### **3.1 Phase de détermination de la peine**

Dans la plupart des cas, il n'y a pas de phase de condamnation distincte, c'est-à-dire qu'après l'audience de jugement, le tribunal, dans sa délibération, commence par se prononcer sur la culpabilité et, s'il déclare l'accusé coupable, il aborde la question de la détermination de la peine. Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas une opération autonome de détermination de la peine — mais elle ne se fait pas dans une phase séparée.

Dans certaines juridictions, bien qu'il n'y ait généralement pas de phase autonome de détermination de la peine, la détermination de la peine peut avoir lieu à une date ultérieure au procès lorsque le tribunal estime qu'il est pertinent de produire un rapport présentiel ou des preuves spécifiques pertinentes aux fins de la détermination de la peine. C'est le cas à Chypre, en France, à Malte et au Portugal. Cependant, cette possibilité semble être rarement utilisée.

Au Portugal, il existe également la possibilité de rouvrir l'audience pour l'application rétroactive d'une loi pénale plus favorable. Basé sur le principe selon lequel les nouvelles lois pénales qui sanctionnent une infraction moins sévèrement, ou qui peuvent d'une manière ou d'une autre être plus favorables, doivent être appliquées rétroactivement (« rétroactivité *in mitius* »), ce mécanisme garantit que, si une loi pénale ultérieure entre en vigueur - même après que la

condamnation soit devenue définitive et si la peine est déjà en cours d'exécution - la personne condamnée peut demander la réouverture de l'audience pour que la nouvelle loi soit appliquée, ce qui peut conduire à une nouvelle peine.

### 3.2 Critères de détermination de la peine

En général, les systèmes de détermination de la peine impliquent une répartition des tâches entre le législateur et le pouvoir judiciaire. Le législateur prescrit le « cadre » pénal pour chaque type d'infraction, établit les « circonstances modificatrices » (circonstances aggravantes ou atténuantes qui peuvent modifier la limite minimale et/ou maximale de la peine) et fournit les critères pour la détermination du type et de la durée des peines.

Dans la plupart des cas, la loi prescrit un « cadre », c'est-à-dire une limite minimale et maximale, pour la peine applicable. Il incombe ensuite au tribunal de déterminer la peine dans ce cadre. Les critères sont normalement établis dans le Code pénal, bien qu'ils puissent être plus ou moins vagues, dans ce dernier cas, les tribunaux jouissent d'une grande discrétion.

Lorsqu'ils sont explicitement énoncés, les critères de détermination de la peine englobent souvent les circonstances de l'infraction et la personnalité de l'accusé, et ils sont liés aux objectifs de la peine. Par exemple, en Croatie (le degré de culpabilité et l'objectif de la peine) ; en République tchèque (la nature et la gravité de l'infraction ainsi que la situation personnelle de l'accusé) ; en Finlande (la juste proportion à la nocivité de l'infraction, aux motifs de l'acte et à la culpabilité de l'accusé) ; en Estonie (les circonstances atténuantes et aggravantes, la prévention individuelle, la protection de l'ordre public) ; en France (les circonstances de l'infraction et la personnalité de l'auteur, ainsi que sa situation matérielle, familiale et sociale, conformément aux finalités de la peine) ; en Grèce (la gravité de l'infraction et la culpabilité de l'auteur) ; en Hongrie (les finalités de la peine, la gravité de l'infraction, le degré de culpabilité, le danger pour la société, les circonstances atténuantes ou aggravantes éventuelles) ; en Italie (la gravité de l'infraction et la capacité de l'accusé à commettre d'autres crimes) ; en Lettonie (pour le type de peine, la nature et le préjudice causés par l'infraction pénale commise, ainsi que la personnalité de l'accusé ; pour le montant ou la durée, les circonstances atténuantes ou aggravantes de la responsabilité), en Lituanie (les circonstances liées à l'infraction et à l'accusé ; pour la durée, il y a le critère de l'écart par rapport à la durée moyenne, calculée entre les limites minimale et maximale prévues pour l'infraction) ; en Pologne et au Portugal (la durée de la peine est basée sur les exigences de la prévention générale et de la prévention individuelle ; la culpabilité de l'accusé agit comme une limite à la peine qui ne peut être dépassée) ; en Roumanie (la gravité de l'infraction et la menace posée par l'accusé).

En Hongrie et en Lituanie, la mesure concrète d'une sanction est déterminée en s'écartant d'une durée moyenne (la valeur médiane calculée entre les limites légales minimales et maximales pour l'infraction), en tenant compte des circonstances atténuantes et aggravantes afin d'obtenir une peine plus sévère ou plus clémentaire par rapport à la moyenne. Ce système, bien que guidé par un objectif d'uniformisation de la pratique de la condamnation, est sujet à critique, car il peut entrer en conflit avec le principe de l'« *ultima ratio* » et conduire à une punition plus sévère.

Selon le principe de culpabilité, le degré de culpabilité sert de *limite* à la sévérité de la peine (en Croatie, en Pologne, au Portugal).

Alors que dans certains pays, il existe des critères spécifiques pour le choix du type de peine (par exemple, en Italie — parmi les peines non privatives de liberté disponibles, le juge doit choisir celle qui est jugée la plus appropriée pour la réinsertion sociale de l'accusé ; en Pologne — le tribunal doit poursuivre les objectifs de la punition avec la peine la moins sévère possible prévue pour l'infraction ; au Portugal - le Code pénal stipule que si une peine privative de liberté et une peine non privative de liberté sont applicables, le tribunal doit donner la préférence à cette dernière chaque fois qu'elle remplit l'objectif de la punition de manière adéquate et suffisante), dans d'autres, il n'y a pas de critères spécifiques pour le choix, au-delà des exigences légales/formelles pour appliquer chaque type de peine. C'est le cas en Belgique ; à Chypre (selon la jurisprudence, la nature et la gravité de l'infraction et les circonstances individuelles de l'accusé) ; en Irlande (les tribunaux ont un degré élevé de discrétion, guidés par les antécédents ; la jurisprudence des tribunaux supérieurs a développé des principes généraux de détermination de la peine pour des infractions spécifiques ; les critères judiciaires définissent un équilibre entre les objectifs de la sanction ; les juges doivent assurer la proportionnalité à la gravité de l'infraction et atténuer ou aggraver la peine lorsque les circonstances de l'accusé l'exigent) ; aux Pays-Bas (les circonstances influençant le choix et la durée de la peine ne sont pas prescrites par la loi, les tribunaux ayant un pouvoir discrétionnaire).

Cependant, même lorsqu'aucun critère substantiel spécifique n'est prévu pour guider le juge dans le choix de la peine, tant les principes constitutionnels (tels que l'humanité, la proportionnalité, la nécessité et l'égalité) que les objectifs de la peine (qu'ils soient explicites ou implicites) guideront la décision de condamnation ou limiteront le pouvoir discrétionnaire du tribunal.

Certaines juridictions énoncent aussi explicitement un principe de subsidiarité (*ultima ratio*), selon lequel si une peine moins sévère répond de manière adéquate et suffisante aux objectifs de la sanction ou aux besoins concrets de l'affaire, une peine plus sévère (en particulier, l'emprisonnement) ne doit pas être imposée. C'est le cas en République tchèque, en Lettonie, en Pologne et au Portugal. En Lituanie, le tribunal impose généralement une peine non privative de

liberté à une personne sans antécédents judiciaires pour un crime négligeable ou moins grave ; s'il impose une peine privative de liberté, le tribunal doit motiver sa décision.

Des difficultés peuvent également survenir lorsque plusieurs finalités de la peine concourent ou s'opposent, et que la loi ne prévoit pas de hiérarchie.

Il existe quelques spécificités selon le type de peine.

Pour la peine de détention à domicile avec surveillance électronique, sa durée est normalement la même que celle de la peine de prison prononcée ou qui aurait été prononcée (en Belgique, au Danemark, en Finlande, en France, en Pologne, au Portugal).

En ce qui concerne le travail d'intérêt général, alors que dans certaines juridictions, sa durée est déterminée de manière autonome (par exemple, en Lituanie et en Pologne), dans d'autres, la loi établit une correspondance automatique avec la peine de prison qu'il remplace (par exemple, en Estonie, en Finlande et au Portugal : 1 jour d'emprisonnement équivaut à 1 heure de travail d'intérêt général).

En ce qui concerne l'amende, c'est normalement la situation financière du contrevenant qui est prise en compte.

Alors que certaines juridictions prévoient simplement un montant minimum et maximum de l'amende (soit des montants en monnaie locale, un nombre de salaires mensuels minimums ou des unités spécifiques), à déterminer concrètement par le tribunal, de nombreux États membres ont adopté le système des jours-amende. Ce système, originaire des pays scandinaves, permet de tenir compte à la fois des circonstances de l'infraction et des conditions financières du contrevenant. Dans un premier temps, le nombre de jours est déterminé en fonction de la culpabilité et de la prévention (comme décrit ci-dessus). Dans un deuxième temps, un montant journalier est déterminé en fonction des conditions et obligations financières de l'accusé. Grâce au « système jours-amende », les amendes imposent une charge relative égale à tous les contrevenants, quels que soient leurs revenus et leur fortune. Ce système vise à garantir le respect des principes de culpabilité, d'égalité et de proportionnalité. Le nombre de jours-amendes est fonction de la gravité de l'infraction, et le montant d'un jour-amende dépend du revenu quotidien du contrevenant. Le système des jours-amendes est en place en Croatie, en République tchèque, en Estonie, en Finlande, en France (bien que coexistant avec l'amende pour un montant déterminé entre une limite minimale et une limite maximale), en Allemagne, en Grèce, en Hongrie, en Pologne, au Portugal et en Roumanie. En Italie, l'amende en tant que peine principale prévoit un minimum et un maximum, tandis que le système des jours-amendes est utilisé pour les amendes en tant que sanction de commutation des peines d'emprisonnement allant jusqu'à 6 mois.

En ce qui concerne les faits concrets que les tribunaux doivent tenir compte pour déterminer la peine, dans la plupart des juridictions, le Code pénal énumère, de manière non exhaustive, les facteurs que le tribunal doit mettre sur la balance, soit en faveur, soit en défaveur de l'accusé.

Ces facteurs comprennent la gravité de l'infraction, le dommage ou le péril causé, les motifs de l'infraction, la manière dont elle a été commise, la situation personnelle et financière de l'accusé, sa vie antérieure et son comportement après l'infraction, y compris ses efforts pour réparer le dommage.

Par contre, dans des juridictions telles que Chypre, l'Irlande et les Pays-Bas, les circonstances influençant le choix et la durée de la peine ne sont pas prescrites par la loi. Les tribunaux disposent d'un pouvoir discrétionnaire important et fondent normalement la décision de condamnation sur les circonstances de l'affaire et la personnalité de l'accusé (par exemple, la gravité de l'infraction, les dommages causés, la situation personnelle de l'accusé ou de la victime).

### **3.3 L'autorité compétente pour imposer des peines non privatives de liberté**

Dans la majorité des cas, le type et la durée de la peine sont déterminés par le juge/le tribunal de première instance.

Aux Pays-Bas, cependant, les sanctions pénales peuvent également être imposées par le procureur de la République au moyen d'une ordonnance pénale (*strafbeschikking*). Le procureur peut imposer des peines et des mesures pour des délits et des crimes passibles d'une peine de prison allant jusqu'à 6 ans. Le procureur ne peut imposer que certains types de peines non privatives de liberté (travail d'intérêt général d'une durée maximale de 180 heures, amende, confiscation, indemnisation de la victime, interdiction de conduire des véhicules à moteur pour une durée maximale de 6 mois) ; la décision peut également contenir des injonctions. Toutefois, seul un tribunal peut imposer une peine privative de liberté.

Lorsque la détention à domicile avec surveillance électronique est conçue comme une forme d'exécution d'une peine de prison, elle peut également être accordée au stade de l'exécution, par le service de probation (au Danemark) ou par le tribunal chargé de l'exécution des peines de prison (en Pologne).

La France présente un système qui permet à la fois à la juridiction de jugement et à la juridiction chargée de l'exécution des peines de remplacer les courtes peines d'emprisonnement par une forme de rechange ou une mesure plus souple d'exécution (*aménagement*). Pour les peines d'emprisonnement inférieures ou égales à 1 an, la juridiction de jugement *ab initio*, c'est-à-dire lors de la détermination de la peine, ou le juge de l'application des peines peut décider de ne pas exécuter

la peine d'emprisonnement et de prononcer une peine de rechange (par exemple, la détention à domicile sous surveillance électronique, semi-liberté, placement à l'extérieur, fractionnement de la peine ou libération conditionnelle).

De même, en Italie, les peines non privatives de liberté peuvent être imposées soit au stade du procès/de la condamnation (par le tribunal de première instance, en tant que peine principale ou une commutation de peine ; ou par le juge de paix dans les affaires qui relèvent de sa compétence), soit après que la condamnation est devenue définitive, avant son exécution (par le juge/tribunal chargé de l'application des peines - *magistrato/tribunale di sorveglianza*). Le juge de paix est un magistrat honoraire qui exerce sa compétence pour certains délits et n'est habilité à prononcer que des peines non privatives de liberté. Les juges de paix peuvent imposer les sanctions suivantes : amende, détention à domicile pendant les week-ends pour une durée maximale de 45 jours, et travail d'intérêt général pour une durée maximale de 6 mois. En ce qui concerne les mesures non privatives de liberté imposées au stade de l'exécution par les juges/tribunaux chargés de l'exécution des peines, elles sont prévues par la loi pénitentiaire italienne depuis 1975, avec plusieurs amendements visant à étendre leur champ d'application. La nature de ces mesures a également évolué. Selon l'approche originale, la fonction principale de ces mesures était d'assurer la flexibilité de l'exécution de la phase carcérale de la peine, en différenciant son contenu par l'admission des détenus à des formes d'exécution dans la communauté. Pour ce faire, les juges et les tribunaux chargés de l'exécution des peines se sont vus confier le pouvoir de modifier la qualité et la quantité de la peine sur la base d'un jugement relatif à la personnalité de l'accusé. Suite à des modifications ultérieures, ces mesures peuvent désormais être accordées ab initio, c'est-à-dire après que le jugement soit devenu définitif, mais avant l'exécution de la peine de prison. Ces mesures peuvent être non privatives de liberté (telles que l'*affidamento in prova al servizio sociale*, semblables à la probation, et la *detenzione domiciliare* - détention à domicile) ou privatives de liberté (par exemple, la *semilibertà*, qui permet au condamné de quitter la prison pendant la journée, et la *liberazione anticipata*, une forme de libération anticipée).

### **3.4 L'obligation d'imposer des peines non privatives de liberté**

Outre les cas où des infractions spécifiques ne sont assorties que de peines non privatives de liberté en tant que sanctions de référence, il existe quelques exemples d'imposition obligatoire ou quasi obligatoire de peines non privatives de liberté.

En Belgique, les peines de prison allant jusqu'à 3 ans sont en pratique toujours exécutées sous forme de détention à domicile avec surveillance électronique. En Croatie, lorsque le tribunal

impose une peine d'emprisonnement allant jusqu'à 6 mois, il est obligatoire de la remplacer par un travail d'intérêt général, sauf si cela ne sert pas les objectifs de la peine. En France, pour la catégorie d'infraction la moins grave (*contravention*, que l'on pourrait traduire par délit), la peine de référence est l'amende, avec la possibilité de privation ou de restriction des droits (par exemple, la confiscation d'une arme, la suspension du permis de conduire) ou une sanction de réparation. En France également, le juge est tenu de fournir un avis motivé si une peine d'un an d'emprisonnement ne bénéficie pas de commutation. En outre, pour les peines (ou les reliquats de peine) inférieures ou égales à 6 mois, elles doivent être exécutées sous la forme d'une détention à domicile avec surveillance électronique, d'une semi-liberté ou d'un placement à l'extérieur (mesures qui permettent à une personne de passer la nuit en prison, mais de travailler ou d'exercer d'autres activités à l'extérieur pendant la journée), sauf si sa personnalité ou sa situation exclut cette possibilité. De même, le Code pénal prévoit que, pour les infractions de gravité intermédiaire (délits), la décision de ne pas appliquer une peine avec sursis ne peut être prononcée qu'en dernier recours, si la gravité de l'infraction ou la personnalité de son auteur rend toute autre sanction insuffisante ou inadéquate. De même, en Grèce, pour la catégorie d'infraction la moins grave (délits mineurs), seules les peines non privatives de liberté (travail d'intérêt général et amende) sont prévues comme peines principales. De même, pour les crimes passibles d'une peine d'emprisonnement, lorsqu'un sursis n'est pas accordé, le tribunal doit préciser les raisons pour lesquelles une peine privative de liberté est nécessaire pour empêcher la commission d'autres crimes. En Lituanie, le tribunal doit motiver sa décision s'il impose une peine privative de liberté à un accusé sans antécédents judiciaires pour un crime négligent ou moins grave. En Italie, seules les peines non privatives de liberté sont applicables dans les affaires relevant de la compétence des juges de paix.

Bien qu'il soit rare de trouver des cas où une peine non privative de liberté est réellement obligatoire, il existe plusieurs exemples de dispositions établissant une sorte de subsidiarité (*ultima ratio*) d'emprisonnement. Le Code pénal tchèque stipule que pour les infractions passibles d'une peine d'emprisonnement allant jusqu'à 5 ans, une peine d'emprisonnement sans condition ne peut être imposée que si aucune autre peine ne répond à la nécessité d'une prévention individuelle. En Lettonie, en Pologne et au Portugal, il est également indiqué que si une peine moins sévère répond de manière adéquate et suffisante aux objectifs de la sanction ou aux besoins concrets de l'affaire, l'emprisonnement ne doit pas être imposé. En Finlande, pour les peines d'emprisonnement n'excédant pas deux ans, l'emprisonnement avec sursis (une forme de suspension de peine) doit être imposé, à moins que la gravité de l'infraction, la culpabilité de l'accusé ou ses antécédents criminels n'exigent un emprisonnement sans sursis. En Estonie, il est précisé que

l'emprisonnement ne peut être imposé que si les objectifs de la peine ne peuvent être atteints par une peine moins grave. En Irlande, lorsqu'un contrevenant est puni pour une infraction pour laquelle une peine privative de liberté de 12 mois maximum serait appropriée, le juge qui prononce la peine est tenu d'envisager d'imposer un travail d'intérêt général. En Allemagne, où il existe une tradition centenaire de commutation des peines de prison de courte durée par des amendes, le Code pénal stipule qu'une peine d'emprisonnement de moins de six mois ne peut être imposée que lorsque des circonstances particulières, liées soit à l'infraction, soit à la personnalité de l'accusé, exigent l'imposition d'une peine d'emprisonnement afin d'exercer une influence sur l'accusé ou de défendre l'ordre juridique ; la règle est d'imposer une amende en lieu de celui-ci.

Il existe également des exigences de subsidiarité entre les peines non privatives de liberté : par exemple, en Finlande, la surveillance électronique n'est imposée que si un travail d'intérêt général a été exclu ; en Suède, une mise à l'épreuve peut être imposée si une amende est jugée insuffisante ; en Grèce, une peine de prison allant jusqu'à 3 ans ne peut être remplacée par un travail d'intérêt général que si un sursis a été exclu.

### **3.5 L'obligation de motiver le choix de la peine**

Le juge ou le tribunal doit motiver le choix et la durée de la peine.

Dans certaines juridictions, cela inclut la motivation de la non-application d'une peine non privative de liberté si les conditions de forme sont remplies par exemple, en Belgique, en Bulgarie, en Croatie, à Chypre, en République tchèque, en Estonie, en France, en Grèce, en Allemagne, en Lituanie, en Pologne, au Portugal. En Estonie, si une peine non privative de liberté est prescrite, en même temps qu'une peine d'emprisonnement, comme sanction de référence pour une infraction, le tribunal doit fournir les raisons d'imposition d'une peine d'emprisonnement. En Lituanie, le tribunal doit motiver sa décision s'il impose une peine privative de liberté à un accusé sans antécédents judiciaires pour un crime négligent ou moins grave. À Malte, bien qu'il y ait une obligation de motiver la peine, il n'y a pas d'obligation de justifier la non-imposition d'une peine non privative de liberté.

L'existence de cette obligation « dans les livres » ne signifie toujours pas une explication détaillée dans la pratique. En Italie, par exemple, l'obligation explicite de fournir des motifs spécifiques pour la détermination de la peine, énoncée dans le Code pénal, est généralement ignorée par les tribunaux, qui se limitent habituellement à des formules génériques (telles qu'« on estime juste la peine de... »), sans justifier réellement comment la peine imposée a été atteinte à la lumière des critères applicables. Cette pratique est souvent critiquée par la doctrine juridique.

### 3.6 Les directives en matière de condamnation

La majorité des États membres couverts par l'étude n'adoptent pas de « directives en matière de condamnation », en dehors des critères légaux énoncés dans le Code pénal.

Ainsi, il n'existe pas de directives en matière de condamnation en Belgique, en Croatie, en République tchèque, en Estonie, en Finlande, en Allemagne, en Grèce, en Hongrie, en Italie, à Malte, en Pologne, au Portugal, en Roumanie et en Suède.

Toutefois, en Finlande, les tribunaux doivent tenir compte des pratiques existantes dans des affaires semblables ou comparables afin d'assurer la cohérence. Ceci a été formulé dans un modèle décisionnel appelé « peine normale », c'est-à-dire la sanction pénale qui est imposée le plus fréquemment dans des cas similaires.

Aux Pays-Bas, le tribunal peut, au moment de la détermination de la peine, tenir compte des directives des procureurs (*vervolgingsrichtlijnen*) et/ou des « points de départ » du pouvoir judiciaire (*oriëntatiepunten*). Ces directives et points de départ s'appliquent à diverses infractions et ne sont pas juridiquement contraignants.

En Roumanie, des guides pratiques à l'intention des tribunaux et des procureurs ont été mis à disposition au moment de la transition vers les nouveaux codes pénaux et de procédure pénale, mais ils ne constituent pas des directives en matière de condamnation.

De même, en Italie, où il n'existe non plus de directives sur les peines, certaines autorités locales ou bureaux judiciaires ont adopté des directives visant à standardiser l'application de certains types de peines de rechange. Citons, par exemple, les directives adoptées par le tribunal de Bergame ou le protocole publié par le tribunal de Rovigo sur la *sospensione del processo con messa alla prova* pour les adultes (un mécanisme de déjudiciarisation ou de dispense de peine après une période de probation) ; et les directives de la région Ombrie pour la gestion intégrée des programmes alternatifs aux peines de prison pour les alcooliques et les toxicomanes.

Des directives sur les peines sont en cours de rédaction en Irlande (comme le prévoit la loi de 2019 sur le Conseil judiciaire, qui a créé un *Comité d'information et de directives sur les peines*, sous l'égide du Conseil judiciaire, chargé de collecter et de diffuser des informations sur les peines et de rédiger des directives officielles sur les peines). Actuellement, les tribunaux de condamnation

disposent d'un haut niveau de discrétion lors de la détermination de la peine, sous réserve du principe constitutionnel de proportionnalité.

### **3.7 Le droit de recours**

Dans la plupart des cas, il peut avoir un recours concernant le type et la durée de la peine imposée.

En Grèce, même si la loi ne précise pas que l'appel peut se fonder uniquement sur la nature et la durée de la peine, celles-ci peuvent être modifiées au stade d'appel. En Italie, bien qu'il n'y ait pas de disposition spécifique pour un appel concernant le type et la durée de la peine, les décisions des tribunaux chargés de l'application des peines (y compris les décisions d'appliquer ou non une alternative non privative de liberté) sont susceptibles d'appel devant la Cour suprême, sur la base des questions de légalité. Aux Pays-Bas, l'appel d'un jugement pénal porte sur l'ensemble du jugement ; il n'est pas possible de faire appel du seul type et de la seule durée de la peine. En Belgique, lorsque la *cour d'assises* (avec jugement par jury) était compétente pour le procès, seul un appel fondé sur des erreurs de droit (*cassation*) est possible. au Danemark, où la décision d'accorder la demande de purger une peine de prison à domicile incombe au service de probation — les personnes peuvent faire recours devant le tribunal en cas de refus.

Tant le prévenu ainsi que le ministère public peuvent faire appel. Dans certaines juridictions, telles que la République tchèque, l'Allemagne et le Portugal, le ministère public peut également faire appel en faveur du prévenu.

En Croatie et en République tchèque, les membres de la famille proche peuvent également faire appel. Il existe également des cas où la victime peut faire appel (par exemple, au Portugal, si la victime bénéficie d'un statut spécial dans la procédure).

## **4. Mise en œuvre des peines non privatives de liberté et les conséquences du non-respect**

Cette section concerne la phase d'exécution des peines non privatives de liberté. Elle traite de questions telles que l'autorité compétente pour superviser l'exécution et prendre des décisions

en cas de non-respect des exigences de la peine. Elle examine également les conséquences du non-respect, à savoir si le rappel en prison est obligatoire.

#### **4.1 L'autorité compétente pour le suivi**

Si, en général, le suivi et le l'accompagnement des personnes purgeant une peine d'intérêt général sont confiés à un service de probation (voir la section II.2 ci-dessous), dans la plupart des juridictions, il existe également une forme de suivi judiciaire de l'exécution de la peine.

Dans certains pays, il existe un tribunal ou un juge spécialisé chargé de superviser l'exécution et/ou de prendre les décisions pertinentes (en Belgique, en Estonie, en France, en Hongrie, en Italie et en Roumanie).

Lorsqu'il n'y a pas de tribunal spécialisé, c'est un tribunal — normalement le juge de première instance/de condamnation — qui est également chargé des décisions concernant l'exécution et la non-conformité.

Au Portugal, bien qu'il existe un tribunal spécialisé chargé de l'exécution des peines, sa compétence ne s'étend qu'à l'exécution des peines de prison et à la détention à domicile (qui en est une forme d'exécution). En ce qui concerne la détention à domicile, ce tribunal est compétent pour approuver le plan de réinsertion sociale de l'accusé et ses modifications, accorder des congés, modifier les éventuelles conditions imposées et révoquer la disposition en cas de non-respect. Pour les peines non privatives de liberté, le tribunal de condamnation reste compétent pour les décisions relatives à leur exécution.

En Grèce, malgré une disposition législative prévoyant la création de juges chargés de l'exécution des peines, ceux-ci n'ont jamais été nommés, leur rôle étant confié aux procureurs généraux, qui supervisent l'exécution des peines communautaires. Le service de probation rend compte au ministère public. Toutefois, en cas de non-respect de la peine, le procureur renvoie l'affaire devant le tribunal de condamnation.

#### **4.2 Conséquences du non-respect de la peine**

Si la personne condamnée ne respecte pas les conditions liées à la peine, la conséquence peut être une peine d'emprisonnement. Toutefois, cela n'est pas toujours automatique. Il existe souvent d'autres options et une décision judiciaire est nécessaire.

En Belgique, une juridiction où la plupart des peines non privatives de liberté sont conçues comme des peines principales, le juge établit une commutation de peine, qui peut être une amende

ou une peine d'emprisonnement, pour le cas de non-respect. La décision de révoquer la peine appartient au ministère public, par le biais d'une décision motivée.

Dans les juridictions où les peines non privatives de liberté sont conçues comme des commutations de peines (remplaçant une peine concrète d'emprisonnement), la conséquence du non-respect est l'exécution de cette peine de prison. Les raisons de la révocation consistent généralement à enfreindre les obligations liées à la peine ou à commettre une autre infraction pour laquelle l'accusé est condamné.

Cependant, en général, la révocation ou la conversion de la peine en emprisonnement n'est pas automatique. Au contraire, elle dépend normalement d'une évaluation au cas par cas par l'autorité compétente, qui peut déboucher sur d'autres options — les plus courantes étant un avertissement, une modification des conditions ou une prorogation de la période de probation.

En Grèce et en Pologne, le non-respect d'une peine avec sursis peut également entraîner sa conversion en travail d'intérêt général. À Malte, la conséquence du non-respect des ordonnances de probation, des ordonnances de traitement, des travaux d'intérêt général et des ordonnances mixtes est l'imposition d'une amende, bien que le tribunal dispose d'autres options, telles que la reprise du décompte de la période de surveillance ou des heures de travail.

Il existe toutefois des exemples de révocation obligatoire (par exemple, en cas de commission d'un autre crime passible d'une peine d'emprisonnement, ou d'une peine d'emprisonnement d'une certaine gravité - comme en Bulgarie, en Croatie, en Grèce et en Pologne).

L'autorité compétente pour décider des conséquences du non-respect de la loi est généralement un juge ou un tribunal. Quelques exceptions sont des situations telles que la surveillance électronique au Danemark : tout comme le service de probation a le pouvoir d'accéder à la demande d'exécution d'une peine de prison sous surveillance électronique, c'est également lui qui décide de sa révocation. De même, en Suède, le service de probation dispose d'une marge d'autonomie considérable : il peut modifier ou annuler une prestation de service d'intérêt général ; il peut également raccourcir la période de surveillance d'une ordonnance de probation ; en ce qui concerne le non-respect des conditions, en cas de violation des conditions, le service de probation peut émettre une disposition que la personne surveillée doit suivre, ou émettre un avertissement. Dans des cas plus graves, lorsque le service estime que les mesures à sa disposition ne seraient pas adéquates, il peut soumettre le cas au procureur, qui intente une action devant le tribunal afin de révoquer la probation.

En ce qui concerne les amendes, il existe généralement une variété d'options en cas de non-paiement, qui comprennent leur conversion en travail d'intérêt général (impliquant normalement une demande ou le consentement de l'accusé), le paiement coercitif par le biais d'une exécution

patrimoniales, ou leur conversion en emprisonnement (soit la peine de prison initiale imposée — dans le cas d'une amende comme une commutation de peine ; soit l'application d'une correspondance entre le nombre d'unités journalières et un nombre de jours de prison - comme c'est le cas en Croatie, en Hongrie et au Portugal). En Hongrie, il n'y a pas de paiement coercitif d'une amende : si elle n'est pas payée volontairement ou remplacée par un travail d'intérêt général, la peine est convertie en emprisonnement. Aux Pays-Bas, le gouvernement étudie actuellement la possibilité d'imposer un travail d'intérêt général en cas de non-paiement de l'amende au lieu de convertir la peine initiale en détention (une proposition du service néerlandais de probation).

En Italie, en cas de non-paiement de l'amende comme commutation de peine, outre la possibilité pour la personne de demander à effectuer un travail en son lieu, l'amende peut être convertie en une forme de probation (*libertà controllata*). Une solution semblable a été récemment introduite en Lituanie. Au Portugal également, si le contrevenant démontre son incapacité à payer l'amende, l'exécution de la peine d'emprisonnement peut être suspendue pour une période de 1 à 3 ans, sous réserve de l'accomplissement d'obligations de nature non financière.

En Allemagne, il existe un système assez complexe pour traiter le défaut de paiement des amendes : la conséquence est l'imposition d'une peine d'emprisonnement par défaut, mais cette dernière peut être remplacée par un travail d'intérêt général.

En Grèce, lorsque le travail d'intérêt général (qui, comme expliqué ci-dessus, est une peine principale) est imposé, le tribunal établit une sanction pécuniaire en cas de non-respect. La possibilité de convertir le travail d'intérêt général en emprisonnement a été supprimée en 2021. De même, en Lituanie, en cas de non-respect du travail d'intérêt général, le tribunal peut le remplacer par une amende ou une restriction de liberté (une forme de probation, généralement sous surveillance électronique et soumise à des injonctions).

Au Portugal, une réforme de 2017 a prévu la possibilité que les peines d'emprisonnement jusqu'à 2 ans, à mettre en œuvre suite à la révocation d'une commutation de peine non privative de liberté, soient exécutées sous forme de détention à domicile avec surveillance électronique, évitant ainsi l'entrée en prison.

#### **4.3 Modification de la peine en cours d'exécution**

Dans certaines juridictions, il existe des équivalents de la « libération anticipée » pour les peines communautaires.

De même, pendant l'exécution des peines impliquant un certain type de probation, il est en général possible de modifier les conditions ou les obligations liées à la peine, soit à la demande du

probationnaire, soit à la suite d'une situation de non-respect. Comme indiqué ci-dessus, de nombreuses juridictions autorisent également la prorogation de la période de probation en cas de non-respect des conditions d'une peine avec sursis ou d'une peine impliquant une mise à l'épreuve, afin d'éviter l'exécution d'une peine d'emprisonnement.

Par exemple, en Belgique, les personnes condamnées à une peine de probation peuvent demander la suspension ou la modification des conditions ; et celles condamnées à une surveillance électronique peuvent demander la suspension de son exécution après avoir purgé un tiers du temps, sous réserve d'une période d'essai pour le temps restant. En République tchèque, le probationnaire peut demander la suppression de certaines obligations ou restrictions après avoir purgé un tiers de sa peine et un minimum de six mois. En Pologne, le tribunal peut reporter, suspendre ou réduire le nombre d'heures de travail d'intérêt général ; il peut également considérer que la peine est entièrement purgée lorsque la moitié de la peine a été purgée et que le tribunal estime que les objectifs de la peine ont été atteints. Au Portugal, les peines de travail d'intérêt général de 72 heures ou plus peuvent prendre fin plus tôt, à condition que les deux tiers de la peine aient été purgés, si le tribunal estime que l'accusé s'y conforme de manière satisfaisante).

À Malte, la durée d'une peine communautaire peut être augmentée ou diminuée au cours de son exécution. En cas de violation des conditions, le tribunal peut décider de reprendre la période opérationnelle de surveillance ou les heures de travail ; l'augmentation peut également se faire sur proposition du service de probation. Toutefois, la prorogation ne peut pas être supérieure à la période maximale autorisée par la loi pour la peine. À contrario, le service de probation et l'accusé peuvent demander au tribunal de raccourcir la période de surveillance (ce qui est rarement le cas), ou bien annuler l'ordonnance et demander au tribunal de traiter l'accusé comme si l'ordonnance n'avait pas été accordée au départ.

En outre, comme cela a déjà été mentionné plus haut, dans de nombreuses juridictions, les personnes condamnées à une amende peuvent demander à purger leur peine en plusieurs fois ou par le biais de travaux d'intérêt public.

## **5. La libération anticipée**

Cette section porte sur les formes de libération anticipée de la prison (y compris la libération conditionnelle ou d'autres formes de modification ou de commutation de l'emprisonnement pendant son exécution). Elle examine les conditions de forme et de fond, y compris les délais d'octroi de la libération anticipée, l'autorité compétente pour accorder la libération et pour suivre sa mise en œuvre, et s'il existe des cas de libération conditionnelle obligatoire. Elle traite également

du type de conditions qui peuvent être imposées et des conséquences du non-respect de ces conditions.

Dans toutes les juridictions incluses dans l'étude, il existe des formes de libération anticipée de la prison, la libération conditionnelle étant le mécanisme le plus courant. L'octroi de la libération conditionnelle n'est toutefois pas automatique et dépend du respect de conditions formelles et substantielles.

### 5.1 Les exigences formelles

Les conditions formelles d'octroi de la libération conditionnelle sont principalement basées sur des délais et peuvent être de trois types.

Tout d'abord, certains pays fixent une durée minimale de la peine de prison prononcée. À Malte, la libération conditionnelle ne s'applique qu'aux peines de prison d'un an ou plus ; à Chypre et en Allemagne, aux peines de prison de plus de 2 ans ; en Italie, aux peines de prison de plus de 30 mois ; et en Belgique, aux peines de prison de plus de 3 ans.

Deuxièmement, certains pays exigent une durée minimale d'emprisonnement effectivement purgé, qui peut être de 14 jours (la Finlande), 30 jours (la Suède), 2 mois (l'Allemagne, si la libération conditionnelle est accordée après les deux tiers de la peine), 3 mois (la Croatie et la Hongrie), 4 mois (l'Estonie), 6 mois (le Portugal et l'Allemagne, dans ce dernier cas si elle est accordée après avoir purgé la moitié de la peine) ou 30 mois (l'Italie).

Troisièmement, il existe des délais pour son application, qui se réfèrent au *quantum* de la peine purgée et qui sont expressément énoncés dans la loi, sauf en Irlande, où la commission des libérations conditionnelles doit tenir compte de la période de la peine purgée, mais où il n'y a pas de délai formellement prescrit. Les délais d'octroi de la libération conditionnelle varient d'un minimum d'un tiers de la peine (Belgique, République tchèque, Estonie, Lituanie, Malte) à un maximum de quatre cinquièmes (Grèce).

Le délai minimum d'un tiers de la peine pour l'octroi de la libération conditionnelle est appliqué surtout dans les cas moins graves et pour les peines de prison plus courtes. C'est le cas en Belgique, en République tchèque (si la personne n'a pas été condamnée pour un délit particulièrement grave et n'a pas été emprisonnée auparavant), en Estonie (avec surveillance électronique, si elle a été condamnée pour une infraction passible de 5 ans d'emprisonnement maximum ou pour une infraction par négligence passible de plus de 5 ans d'emprisonnement) et en Lituanie (si la peine infligée ne dépasse pas 4 ans ou, pour les infractions par négligence, si la peine infligée ne dépasse pas 6 ans). À Malte, la libération conditionnelle peut être accordée aux

personnes purgeant une peine d'emprisonnement d'un an et n'excédant pas 2 ans, après avoir purgé 33 % de la peine.

En Grèce, la règle voudrait que les détenus puissent bénéficier d'une libération conditionnelle classique (sans surveillance électronique) après avoir purgé deux cinquièmes de leur peine.

Dans d'autres pays, le délai minimum pour accorder la libération conditionnelle est de la moitié de la peine, ce qui est le cas de la Bulgarie, de la Croatie, de Chypre, du Danemark (de façon exceptionnelle, uniquement pour les personnes de moins de 18 ans ou les adultes pour bonne conduite), de la Finlande (si la personne n'a pas purgé de peine de prison au cours des cinq dernières années), de la France, l'Allemagne (pour ceux qui purgent une peine de prison n'ayant pas d'antécédents judiciaires), la Hongrie (exceptionnellement, dans des cas méritant une attention particulière, tels que la détérioration de la santé du prévenu, son âge avancé ou d'autres circonstances humainement acceptables, si la peine de prison ne dépasse pas 5 ans), la Pologne, le Portugal et l'Italie (à condition que la personne ne soit pas récidiviste).

L'exécution de la moitié de la peine est un seuil intermédiaire pour l'octroi de la libération conditionnelle en Estonie (pour les infractions passibles d'un maximum de 5 ans d'emprisonnement ou les infractions commises par négligence passibles de plus de 5 ans d'emprisonnement), en Lituanie (pour les peines d'emprisonnement supérieures à 4 ans et inférieures à 10 ans) et à Malte (pour les personnes purgeant une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à 2 ans et inférieure à 7 ans). Ailleurs, en République tchèque, les personnes qui n'ont pas été libérées au tiers de leur peine peuvent être libérées sous condition à la moitié de la peine.

Après avoir purgé les deux tiers de la peine, moins de conditions sont requises pour accorder la libération conditionnelle en Belgique, en Bulgarie, au Danemark, en Estonie, en Finlande, en Allemagne (lorsqu'il ne s'agit pas de la première incarcération), en Hongrie (pour les non-récidivistes), en Lituanie (pour les peines de prison comprises entre 10 et 25 ans), aux Pays-Bas, en Pologne (pour les récidivistes), au Portugal (avec moins d'exigences substantielles qu'à la moitié de la peine), en Roumanie (pour les peines de prison inférieures ou égales à 10 ans) et en Suède. En Estonie, après avoir purgé les deux tiers de la peine, une remise de peine peut être accordée pour bonne conduite, ce qui n'implique aucune surveillance, et la peine de prison est considérée comme purgée.

Enfin, pour les cas les plus graves et les récidivistes, quelques pays prévoient une libération conditionnelle uniquement après avoir purgé les trois quarts de la peine de prison, ce qui est le cas de la Hongrie, de l'Italie, de la Lituanie, de la Pologne et de la Roumanie. À Malte, les personnes condamnées à plus de 7 ans d'emprisonnement peuvent être libérées de façon anticipée après avoir

purgé 58 % de leur peine, et en Grèce, en cas de trafic de drogue et de traite des humains, d'organisation criminelle, de terrorisme, de vol et d'extorsion, le délai de libération conditionnelle est de quatre cinquièmes de la peine. En Pologne, les personnes condamnées à 25 ans d'emprisonnement peuvent être libérées après avoir purgé 15 ans.

En cas d'emprisonnement à vie, la libération conditionnelle peut être accordée après avoir purgé une durée minimale de la peine, qui peut être de 12 ans (à Chypre, au Danemark, en Finlande), 15 ans (en Allemagne), 18 ans (en France - ou 22 ans pour les récidivistes), 20 ans (en Bulgarie, en Grèce, en Roumanie), 25 ans (en Hongrie, en Pologne), 26 ans (en Italie) ou 27 ans (au Pays-Bas).

Lorsque la peine de prison est exécutée sous le régime de la détention à domicile, la libération conditionnelle peut être accordée en Hongrie et en Finlande dans les mêmes conditions, mais elle n'est pas applicable au Portugal.

La libération conditionnelle requiert normalement le consentement de la personne condamnée, comme c'est le cas, notamment, en Croatie, en France ou au Portugal.

## **5.2 Les exigences matérielles**

Le respect des exigences formelles ne suffit pas pour obtenir la libération conditionnelle, car des exigences matérielles s'appliquent également dans tous les États membres inclus dans cette étude. On trouve trois types d'exigences matérielles : les exigences de prévention individuelle, les exigences de prévention générale et la réparation des dommages.

Les critères de prévention individuelle (ou spéciale) sont prévus comme des exigences pour l'octroi de la libération conditionnelle dans toutes les législations. En ce sens, la libération conditionnelle ne peut être accordée que s'il existe des perspectives de réinsertion sociale et un pronostic positif concernant le risque de récidive, qui est évalué par l'autorité compétente sur la base notamment du comportement pendant l'exécution de la peine de prison (en Croatie, en République tchèque, en Hongrie, au Portugal, aux Pays-Bas, en Pologne), la participation à des activités intra-muros et à des programmes de réinsertion (en Bulgarie, aux Pays-Bas), les résultats de l'application des mesures alternatives accordées avant la libération anticipée (en Italie), les circonstances de l'affaire, la personnalité et la vie antérieure de l'accusé (en Croatie, au Portugal), ou son attitude vis-à-vis de l'infraction pénale et de la victime (en Croatie).

La nécessité d'un diagnostic positif sur la réinsertion sociale et le risque de récidive est critiquée par quelques experts nationaux, car, en cas de doute ou de manque de preuves de la réinsertion sociale, la décision peut être défavorable à l'octroi de la libération conditionnelle. De ce

fait, certains spécialistes suggèrent de faire de la libération conditionnelle la règle et de son refus l'exception, sur la base de faits démontrant un risque concret de délits graves après la libération.

En plus des exigences spéciales de prévention, dans quelques pays, le respect des obligations civiles découlant de l'infraction est également requis pour bénéficier de la libération conditionnelle (en Belgique, en Hongrie, en Italie, en Roumanie), hormis si la personne prouve qu'elle n'était pas en mesure de le faire (en Roumanie).

Enfin, au Portugal, après la moitié de la peine purgée, la libération conditionnelle ne peut être accordée que si le juge constate que, outre les critères de prévention spéciale, la libération est également compatible avec les exigences générales de prévention (la défense de l'ordre légal et de la paix sociale). À son tour, après l'exécution des deux tiers de la peine, seules les exigences de prévention individuelle sont prises en compte, le législateur supposant qu'à ce stade les exigences de prévention générale sont suffisamment remplies.

### **5.3 Prévision de libération anticipée**

Dans certains pays, la législation prévoit la possibilité d'anticiper la libération anticipée à condition que la partie restante de la peine jusqu'à la libération conditionnelle régulière soit purgée en détention à domicile, sous surveillance électronique. Cette mesure est spécialement conçue pour réduire le risque de récidive et faciliter l'intégration de l'individu dans la communauté après son incarcération. Selon la législation du pays, la libération anticipée peut être accordée six mois (en Belgique, en Finlande et en Lituanie) ou un an (au Portugal) avant la date d'éligibilité à la libération conditionnelle ; après avoir purgé un cinquième de la peine, ou deux cinquièmes selon la gravité de l'infraction (en Grèce) ; ou après avoir purgé la moitié de la peine, mais au moins 3 mois (en Suède).

En Suède, après avoir purgé au moins la moitié de la peine, il est également possible de placer une personne ayant besoin d'une surveillance ou d'un accompagnement particulier dans une maison de transition, qui est une maison sous le contrôle du service suédois des prisons et de probation, conçue pour surveiller et apporter un accompagnement particulier aux personnes libérées de prison.

### **5.4 Libération conditionnelle obligatoire/Exclusions obligatoires**

La législation portugaise est la seule couverte par l'étude qui prévoit une libération conditionnelle obligatoire. L'octroi de la libération conditionnelle est obligatoire une fois que les cinq sixièmes de la peine ont été purgés, et si la personne y consent. Cette « libération conditionnelle

obligatoire » a été établie pour les peines supérieures à six ans, étant donné que c'est précisément pour les peines plus longues que le mécanisme de la libération conditionnelle — garantissant une transition supervisée vers la vie en liberté au sein de la société — est le plus important. Dans le cas de la libération conditionnelle obligatoire, il n'y a pas de conditions matérielles pour la libération.

En revanche, en Hongrie et en Lituanie, il existe des motifs obligatoires d'exclusion de la libération conditionnelle.

En Hongrie, il y a des catégories de personnes condamnées qui ne peuvent pas bénéficier de la libération conditionnelle, et il y a des groupes de cas qui sont laissés à la discrétion du tribunal pour exclure la possibilité de libération conditionnelle. Les catégories de personnes suivantes ne peuvent pas bénéficier d'une libération conditionnelle : a) les récidivistes, si leur peine d'emprisonnement doit être exécutée dans un pénitencier ; b) les récidivistes ayant des antécédents de violence ; c) les personnes condamnées pour des infractions commises dans le cadre d'une organisation criminelle ; d) toute personne qui a été condamnée à une peine d'emprisonnement pour une infraction intentionnelle commise après avoir été précédemment condamnée à une peine d'emprisonnement, avant que cette peine n'ait été entièrement purgée ou avant le jour où elle cesse d'être exécutoire. D'autre part, les groupes de cas qui peuvent être exclus de la libération conditionnelle par les tribunaux comprennent les infractions violentes contre une personne, passibles d'une peine d'emprisonnement de 8 ans ou plus, commises contre un parent ; ou les infractions sexuelles contre des enfants passibles d'une peine d'emprisonnement de 8 ans ou plus. Dans ces cas, en règle générale, la libération conditionnelle est exclue, sauf s'il existe des circonstances méritant une considération particulière de la part du tribunal.

En Lituanie, les catégories d'individus suivantes sont exclues de la libération conditionnelle : a) les personnes condamnées pour des crimes contre l'indépendance, l'intégrité territoriale et la Constitution de la République de Lituanie ; b) les personnes condamnées pour des délits sexuels contre des enfants ; c) les personnes qui purgent une peine d'emprisonnement à vie (cette exclusion a été atténuée pour se conformer à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme) ; d) les personnes condamnées pour des crimes intentionnels commis à l'intérieur de la prison ; e) les personnes exécutant la peine privative de liberté à durée déterminée avec sursis partiel.

## **5.5 L'autorité compétente pour accorder et suivre la libération conditionnelle**

L'autorité compétente pour accorder la libération conditionnelle varie d'un pays à l'autre et peut être le tribunal comme en Bulgarie, en Croatie, en République tchèque, en Estonie, en France, en Hongrie, en Pologne, au Portugal, en Roumanie. Il peut s'agir du procureur général (aux Pays-

Bas), le Service des prisons et de la probation (au Danemark) ou la Commission des libérations conditionnelles (à Chypre, en Irlande, en Lituanie, à Malte). La décision d'accorder ou non la libération conditionnelle doit être motivée et peut être contestée en justice telle qu'en Bulgarie, au Danemark, aux Pays-Bas, au Portugal.

La juridiction chargée de décider de la libération conditionnelle peut être le tribunal de comté dans le ressort duquel se trouve la prison (en Croatie) ou le juge/le tribunal chargé de l'exécution des peines (en France, au Portugal, en Pologne). En France, la compétence est partagée entre le Juge de l'application des peines et le Tribunal de l'application des peines. Le premier est compétent pour décider des peines allant jusqu'à 10 ans ou lorsque la durée d'emprisonnement restante est inférieure à 3 ans, tandis que le second est compétent dans tous les autres cas. En Hongrie, le juge compétent pour prononcer la peine exclut d'emblée soit la possibilité d'une libération conditionnelle, soit il indique la date la plus proche de celle-ci dans le cadre de la peine d'emprisonnement. Si la possibilité de libération conditionnelle n'a pas été exclue dans la peine, la décision finale sur la libération conditionnelle est adoptée par le juge pénitentiaire.

Aux Pays-Bas, un bureau spécialisé au sein du ministère public est compétent pour accorder, refuser, reporter ou révoquer la libération anticipée.

La surveillance des libérés conditionnels est généralement assurée par le service de probation. Au Portugal, par exemple, d'autres entités, comme la police, peuvent coopérer au contrôle du respect des conditions et doivent faire rapport au tribunal périodiquement ou lorsqu'une circonstance pertinente se produit. En Grèce, la surveillance est assurée par la police et rarement par le service de probation, tandis qu'en Pologne, le tribunal pénitentiaire peut placer une personne libérée sous condition sous la surveillance d'un agent de probation, d'une personne de confiance, d'une association, d'une organisation ou d'une institution dont les activités sont liées à la réhabilitation des personnes condamnées.

## **5.6 Les conditions**

Dans toutes les juridictions, la libération conditionnelle est accordée sous la condition générale de ne pas récidiver et, lorsque cela est jugé nécessaire, l'autorité compétente peut placer la personne sous la supervision du service de probation (ou d'autres entités) et ordonner des conditions, obligations et dispositions de probation spéciales visant à réduire le risque de commettre de nouvelles infractions ou à contribuer à la réintégration sociale.

En Pologne, où la surveillance pendant la période de probation est facultative, certaines catégories de personnes doivent être surveillées, telles que les personnes condamnées pour des

délits sexuels spécifiques, les jeunes adultes condamnés pour des délits intentionnels, les récidivistes, les personnes qui ont tiré une source de revenus permanente de la commission de délits, les personnes condamnées pour des délits commis au sein d'un groupe organisé ou des délits terroristes et les personnes condamnées à la prison à vie.

Les conditions et obligations spéciales qui peuvent être attachées à la libération conditionnelle sont très diverses, et leur imposition dépend d'une évaluation des besoins individuels de la personne. Elles peuvent inclure :

- a) l'obligation de se présenter à la police (en Grèce) ou au service de probation à intervalles réguliers ou à des dates précises (par exemple, en Bulgarie, en Hongrie, à Malte, au Portugal et en Roumanie), de donner un préavis de changement de domicile, d'emploi ou de tout voyage de plus de 5 jours (en Roumanie) et de fournir des informations et des documents sur demande (en Hongrie, en Roumanie) ;
- b) la restriction de la libre circulation (en Bulgarie), l'interdiction de séjourner dans des lieux ou endroits spécifiques (à Chypre, en Irlande, en Pologne, au Portugal, en Roumanie), de quitter le pays (en Grèce, en Roumanie) ou d'assister à certains événements ou rassemblements publics (au Portugal, en Roumanie), et l'obligation de résider dans un lieu spécifique (en Grèce, en Irlande, à Malte, au Portugal) ou de rester dans la résidence (en République tchèque) ;
- c) l'interdiction d'entrer en contact avec la victime ou la famille de la victime (en Malte, en Pologne, en Roumanie), les complices (en Roumanie), les personnes d'un certain âge, d'une certaine profession ou catégorie (à Chypre), ou toute personne désignée par l'autorité compétente (à Chypre, en Irlande, en Roumanie) ;
- d) la surveillance électronique (en Estonie, aux Pays-Bas) ;
- e) la participation à des programmes (thérapeutiques, éducatifs, professionnels ou autres), à des traitements pour la réhabilitation de la dépendance, à des formations ou à d'autres activités visant à favoriser la réintégration sociale ;
- f) s'abstenir de consommer de l'alcool ou d'autres substances enivrantes (en Pologne) ;
- g) effectuer des travaux d'intérêt général (en République tchèque, à Malte) ;
- h) déposer une somme d'argent déterminée sur le compte du tribunal afin d'aider les victimes de la criminalité (en République tchèque) ;
- i) présenter des excuses à la partie lésée et réparer le préjudice (en Pologne) ;
- j) s'abstenir de conduire (en Roumanie).

## 5.7 Durée de la période probatoire

Dans la plupart des pays, la période probatoire est égale à la partie restante de la peine de prison non purgée. Toutefois, certains pays fixent une période minimale d'un an (en Hongrie, aux Pays-Bas, en Roumanie), de deux ans (en Pologne) ou de trois ans en cas de récidive ou d'infractions particulièrement graves (en Pologne). D'autres fixent une période probatoire maximale de trois ans (en Finlande) ou de cinq ans (en Pologne et au Portugal). En cas d'emprisonnement à vie, la période probatoire peut varier entre cinq ans (en Italie), dix ans (en Pologne) et quinze ans (en Hongrie).

En République tchèque, le tribunal fixe une période probatoire allant jusqu'à trois ans pour les personnes condamnées pour un délit, et d'un an à sept ans pour les personnes condamnées pour un crime. La durée de l'obligation de rester dans la résidence, lorsqu'elle est imposée, ne peut dépasser un an, même en cas de période probatoire plus longue.

Aux Pays-Bas, le juge peut prolonger la période probatoire de deux ans au maximum, à la demande du procureur général.

## 5.8 Conséquences du non-respect des obligations

Si, pendant la période de probation, le libéré conditionnel ne respecte pas les dispositions de surveillance, n'exécute pas les obligations imposées ou commet un crime pour lequel il est condamné, la libération conditionnelle peut être révoquée et la personne doit purger sa peine de prison. Les conditions de révocation peuvent toutefois varier selon les pays.

Dans la plupart des pays, la libération conditionnelle peut être révoquée à la suite d'une condamnation pour toute infraction commise pendant la période de probation. En Croatie, le juge doit révoquer la libération conditionnelle si la personne commet une ou plusieurs infractions pénales pour lesquelles elle est condamnée à une peine de prison d'un an ou plus. En Bulgarie, si la personne commet un délit intentionnel pour lequel une peine d'emprisonnement est prévue, elle doit purger la partie non purgée de la peine d'emprisonnement, tandis qu'en cas d'infraction par négligence, le tribunal peut ordonner que la peine d'emprisonnement ne soit pas purgée ou soit purgée en totalité ou en partie.

En Italie et aux Pays-Bas, en fonction de la gravité du comportement qui a conduit à la révocation de la mesure et de la période passée en liberté conditionnelle, l'autorité compétente peut ordonner l'exécution de tout ou une partie de la peine non purgée.

En Hongrie et en Pologne, il existe des cas où la révocation est obligatoire et des cas où elle dépend de l'appréciation du tribunal. En Hongrie, le tribunal mettra à terme à la libération conditionnelle si l'accusé est condamné à une peine de prison pour une infraction pénale commise pendant la période de libération conditionnelle. La décision de mettre fin à la libération conditionnelle est discrétionnaire si la personne est condamnée à une peine non privative de liberté. En Pologne, le tribunal pénitentiaire est obligé de révoquer la libération conditionnelle si, pendant la période de probation, la personne a commis un crime intentionnel pour lequel une peine d'emprisonnement a été imposée sans suspension conditionnelle de son exécution, si la personne a été condamnée pour un crime commis avec violence ou d'autres infractions graves, ou si la personne viole grossièrement l'ordre juridique pendant la période de probation. En outre, le tribunal pénitentiaire peut révoquer la libération conditionnelle si, au cours de la période de probation, la personne viole grossièrement l'ordre juridique ou se soustrait à la surveillance. Toutefois, si ces événements se produisent après que le condamné a reçu un rappel écrit de l'agent de probation, le tribunal pénitentiaire est obligé de révoquer la libération conditionnelle, sauf si des raisons particulières le déconseillent.

Dans d'autres pays, il n'y a pas de cas de révocation obligatoire. Lorsque le libéré conditionnel n'exécute pas les obligations imposées ou commet un délit pendant la période de probation, la décision de révoquer la libération conditionnelle est laissée à la discrétion de l'autorité compétente (en Grèce et au Portugal). Pour citer le Portugal, pour décider de la révocation de la libération conditionnelle, le juge doit évaluer si la violation des règles a été grave ou répétée et, dans le cas de la commission d'un crime, si cette pratique révèle que les objectifs de la libération conditionnelle n'ont pas été atteints.

Outre le rappel en prison, d'autres solutions sont prévues en cas de non-respect. En Estonie, si le libéré conditionnel ne respecte pas les conditions, l'agent de probation peut émettre un avis écrit, ou le tribunal peut imposer des obligations supplémentaires ou proroger la durée de la surveillance du comportement jusqu'à la fin de la période de probation. Au Portugal, si les conditions de révocation ne sont pas remplies, le tribunal peut soit émettre un avertissement, soit exiger des garanties de respect des obligations, soit imposer de nouvelles conditions ou modifier les exigences du plan de réinsertion.

En cas de révocation, le séjour en liberté conditionnelle n'est généralement pas comptabilisé comme du temps de prison (en Estonie, en Grèce, en Hongrie, à Malte, en Pologne, en Roumanie),

à l'exception de Chypre. En Irlande, la législation n'est pas claire sur cette question et au Portugal, le sujet est controversé. Les juristes portugais préconisant que la période pendant laquelle la personne était en liberté conditionnelle soit considérée comme du temps passé en prison, et pourtant la jurisprudence soutient le contraire.

### 5.9 Autres types de libération anticipée

Outre la libération conditionnelle, certaines législations prévoient d'autres mécanismes de libération anticipée, ainsi que des formes de libération anticipée pour les personnes en situation de vulnérabilité (voir la 3<sup>e</sup> partie ci-dessous).

En France, il existe un mécanisme de libération sous contrainte lorsque les deux tiers de la peine ont été exécutés et que la peine restante n'excède pas 5 ans. La libération sous contrainte peut prendre la forme d'une libération conditionnelle, d'une assignation à résidence sous surveillance électronique, d'un placement extérieur ou d'une semi-liberté.

En Italie, la *liberazione anticipata* est une mesure alternative à l'emprisonnement, qui permet de réduire 45 jours pour chaque période de 6 mois au cours de laquelle l'individu a démontré qu'il participe activement à sa réhabilitation. En plus de la réduction de la durée de la peine à purger, elle peut faire avancer le moment où la libération conditionnelle est accordée. À Chypre également, la peine peut être réduite si la personne fait preuve de bonne conduite et de diligence, sauf si elle est condamnée à l'emprisonnement à vie.

Aux Pays-Bas, vers la fin de la peine, le détenu peut être autorisé à participer à un programme pénitentiaire, qui consiste à participer à des activités extra-muros (par exemple, du travail, l'éducation, une formation professionnelle) sous la supervision du service de probation, avec ou sans surveillance électronique. La durée d'un programme pénitentiaire est d'un à deux mois, en fonction de la peine de prison à purger. Le ministre de la Protection juridique peut accorder la participation à des personnes dont la peine de prison est comprise entre 6 mois et 1 an. Si le programme est exécuté correctement, il se termine à la fin de la peine de prison ; sinon, le participant est rappelé pour purger le reste de cette peine.

## 2e Partie

# LES SANCTIONS ET MESURES NON PRIVATIVES DE LIBERTÉ EN PRATIQUE

### 1. Le fonctionnement pratique des sanctions et mesures non privatives de liberté

Il ressort de la partie précédente que dans les États membres de l'UE inclus dans cette étude, il existe plusieurs sanctions et mesures non privatives de liberté disponibles dans les systèmes de justice pénale pour éviter qu'une personne condamnée ne soit emprisonnée, y compris l'amende, la peine avec sursis, le travail d'intérêt général, la surveillance électronique, la probation, entre autres. Cependant, la disponibilité d'une diversité d'alternatives à l'emprisonnement n'indique pas nécessairement leur utilisation pratique et leur efficacité. Dans cette section, on évaluera comment l'utilisation et l'application des sanctions et mesures non privatives de liberté fonctionnent en pratique, quelle est l'importance de leur utilisation et si elles sont efficaces pour atteindre les objectifs de la punition et réduire le recours à l'emprisonnement.

#### 1.1 Les données sur l'application et la mise en œuvre des sanctions et mesures non privatives de liberté

Pour évaluer l'utilisation des sanctions et mesures non privatives de liberté dans la pratique, deux indicateurs ont été utilisés.

Premièrement, les données proviennent des peines prononcées par les tribunaux qui ont été fournies par les rapports nationaux de la Bulgarie, de la Croatie, de la République tchèque, de Chypre, de la Finlande, de l'Allemagne, de la Hongrie, de la Lituanie, de Malte, des Pays-Bas, de la Pologne et du Portugal (figure 1). Les données se rapportent à 2019, à l'exception de celles de la Pologne et de Chypre (2018) et de l'Allemagne (2017). Ces données font référence à la proportion des peines prononcées par les tribunaux parmi l'ensemble des *condamnations*, à l'exception des données des Pays-Bas, qui comprenaient également 12 % d'acquittement, d'abandon des

poursuites et de jugement sans condamnation (désignés comme *autre* dans la figure 1), et de la Finlande, qui comptait 0,7 % de renonciation à la peine.

Le deuxième indicateur fait référence aux données sur les peines non privatives de liberté sous la supervision du service de probation, mais la méthode de collecte et de communication des données à ce sujet n'est pas uniforme parmi les États membres de l'UE. Alors que certains rapports nationaux ont fourni des données sur le « stock » de cas sous la supervision du service de probation, d'autres ont fourni des données sur le flux annuel ou le nombre de cas qui ont commencé pendant l'année. Il n'a donc pas été possible de comparer les données sur la même base, mais il a été possible de donner un aperçu de la pratique des services de probation. Il convient toutefois de signaler que ces données ne concernent que les peines assorties d'une surveillance et ne servent pas de référence quantitative pour le nombre total de peines en cours d'exécution. Ces données ont été fournies par les rapports nationaux de la Belgique, du Danemark, de la Finlande, de la France, de la Lettonie, de la Lituanie, des Pays-Bas, de la Roumanie, du Portugal et de la Suède.

Dans cette étude, les deux indicateurs ont été utilisés et interprétés conjointement avec d'autres données pertinentes sur les systèmes pénitentiaires et de probation, qui ont été principalement recueillies dans les rapports statistiques pénaux annuels du Conseil de l'Europe (SPACE I et II).

## 1.2 L'emprisonnement

Parmi les pays pour lesquels des informations sur les peines prononcées par les tribunaux étaient disponibles, les sanctions non privatives de liberté sont beaucoup plus utilisées que l'emprisonnement.

Selon les statistiques de 2017 à 2019, les peines privatives de liberté sans condition représentaient 33 % de toutes les condamnations prononcées par les tribunaux en Lituanie,<sup>17</sup> 20 % en Pologne, 18,2 % en Croatie, 16,6 % aux Pays-Bas, 16 % en République tchèque,<sup>18</sup> 15,9 % en Hongrie,<sup>19</sup> environ 13 % à Malte, 10 % en Finlande, 8,8 % au Portugal, 6,4 % en Allemagne et seulement 1,8 % à Chypre. Quant à l'emprisonnement partiellement conditionnel, prévu dans certains systèmes juridiques, il représentait 8,6 % des condamnations aux Pays-Bas et 3,9 % en Croatie.

---

<sup>17</sup> Les données de la Lituanie font état de 15,6 % d'arrestations et de 17,4 % de peines privatives de liberté à durée déterminée.

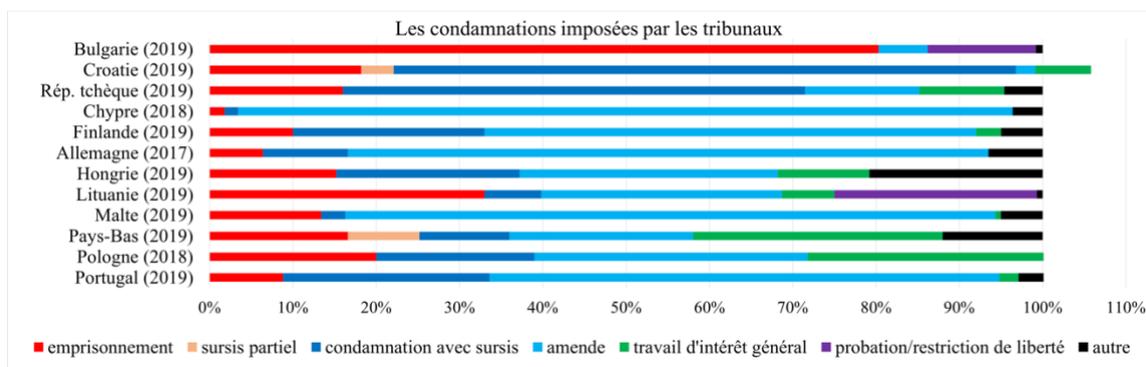
<sup>18</sup> Les données de la République tchèque pour 2019 ont été collectées auprès de CZECH REPUBLIC, Ministry of Justice, Statistical Yearbook of the Czech Republic - 2019, disponible sur : <<https://www.czso.cz/csu/czso/29-justice-crime-accidents-vhzcl6qbmh>>.

<sup>19</sup> Les données de la Hongrie font référence à 12 % d'emprisonnement et 3,9 % de confinement.

En Belgique, en Estonie et en Roumanie, l'emprisonnement sans sursis ne représente également qu'une partie inférieure des peines prononcées par les tribunaux. En Suède, parmi toutes les sanctions et mesures sous la supervision du service pénitentiaire et de probation qui ont débuté en 2020, les peines de prison représentaient 35 %.

La Bulgarie est le seul pays qui a représenté une proportion plus élevée d'emprisonnements appliqués par les tribunaux, 80,3 % de toutes les peines en 2019. Toutefois, étant donné que l'Institut national de statistique bulgare ne publie pas de données sur les peines de prison avec sursis («*probationary sentence*»), il est probable qu'une grande partie de ces 80,3 % de peines d'emprisonnement étaient assorties d'un sursis conditionnel, étant donné également que 97,5 % d'entre elles ne dépassaient pas 3 ans, le délai admissible pour l'application d'une peine de prison avec sursis.<sup>20</sup>

**FIGURE 1** - Les peines prononcées par les tribunaux dans les États membres de l'UE



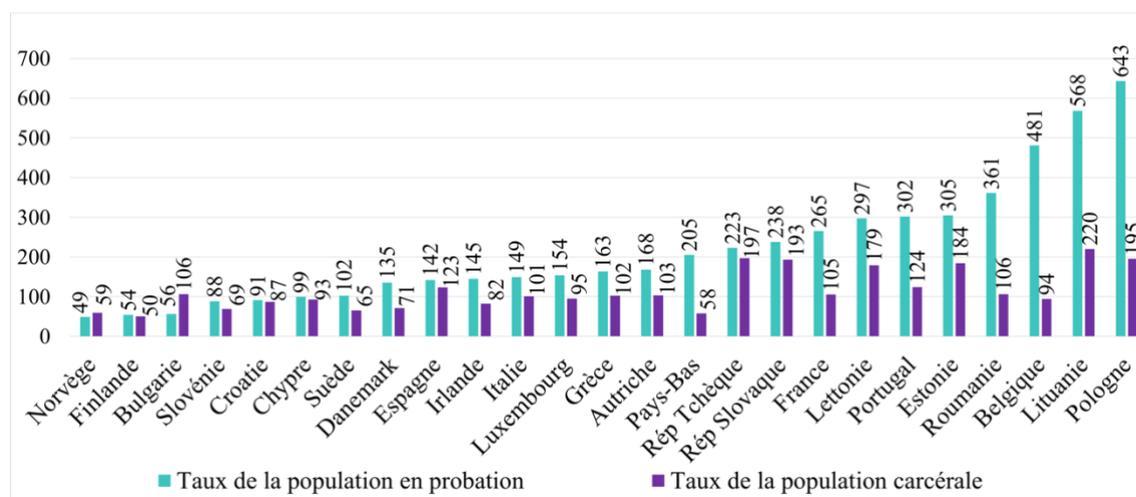
**Source** : Rapports nationaux des États membres de l'UE, disponibles à l'adresse : <www.prialteur.pt>.

**Note**: En Croatie, les données sont supérieures à 100 %, car le pourcentage d'emprisonnement et d'amende inclut les peines remplacées par un travail d'intérêt général. En Bulgarie, les données ne comprennent pas les peines avec sursis, qui sont probablement intégrées dans les taux d'emprisonnement sans condition. En Pologne, la peine de *restriction de liberté* est incluse dans ce graphique en tant que travail d'intérêt général.

Le recours généralisé aux peines non privatives de liberté dans les États membres de l'UE peut également être perçu par les taux de population de probation (pour 100 000 habitants), qui sont plus élevés que les taux de population carcérale, sauf en Bulgarie.

<sup>20</sup> BULGARIA, National Statistical Institute, disponible sur : <https://infostat.nsi.bg/infostat/pages/reports/query.jsf?x\_2=560>.

**FIGURE 2** - Taux de la population carcérale et de probation des États membres de l'UE au 31 janvier 2020



**Source** : Marcelo F. AEBI; Yuji Z. HASHIMOTO; Mélanie M. TIAGO, *Probation and Prisons in Europe, 2020: Key Findings of the SPACE reports*. Strasbourg: Conseil de l'Europe, 2021, 5.

**Note** : Tandis que la plupart des États comptent le nombre de *personnes*, le Danemark, le Luxembourg et la République slovaque comptent le nombre de *cas* sous surveillance, et la Roumanie utilise *partiellement* la personne comme unité de comptage.

La figure 2 montre que les taux de population en probation les plus élevés (plus de 300) se trouvent dans les mêmes pays où les taux de population carcérale sont également élevés (plus de 200) ou relativement élevés (plus de 100), ce qui est le cas de la Lituanie (568,1 et 219,7, respectivement) et de la Pologne (643,3 et 195,3), par exemple. À l'opposé, les taux les plus bas de la population en probation et en prison combinés se trouvent en Finlande (53,5 et 49,9, respectivement), en Slovénie (87,8 et 69,1) et en Croatie (90,6 et 87,1).

Selon les auteurs des rapports SPACE, lorsque les deux indicateurs sont très élevés (ce qui est principalement le cas en Lituanie et en Pologne), il est probable que les sanctions et mesures non privatives de liberté ne soient pas utilisées comme des alternatives à l'emprisonnement, mais plutôt comme des dispositions supplémentaires, tandis que dans les pays où les deux indicateurs sont faibles (inférieurs à 100), les peines de prison et de probation sont utilisées avec plus de parcimonie.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Marcelo F. AEBI; Yuji Z. HASHIMOTO; Mélanie M. TIAGO, *Probation and Prisons in Europe, 2020*, 8.

### 1.3 Sanctions et mesures non privatives de liberté

Les données disponibles montrent clairement que dans les États membres de l'UE, l'importance des sanctions et mesures non privatives de liberté, dans la pratique, a systématiquement augmenté ces dernières années.

En Belgique, par exemple, le nombre de probationnaires a augmenté de 68 % entre 2009 et 2015, et le nombre d'individus devant exécuter une peine alternative est en fait trois fois plus élevé que le nombre d'individus devant exécuter une peine de prison. En Lituanie, le nombre de probationnaires a augmenté de 74 % entre 2011 et 2020 (de 18 641 probationnaires à 32 441) et, au Portugal, le nombre de sanctions et mesures non privatives de liberté en cours d'exécution au 31 décembre a augmenté de 148,3 % (de 13 340 à 33 128) entre 2007 et 2019.

Les informations fournies sur la pratique des tribunaux (figure 1) révèlent que parmi les peines non privatives de liberté, la peine avec sursis et l'amende sont les plus fréquemment appliquées, représentant 94,6 % de toutes les condamnations à Chypre ; 87,1 % en Allemagne ; 86 % au Portugal ; 82 % en Finlande ; 80,9 % à Malte ; 77 % en Croatie ; 69,2 % en République tchèque et 51,8 % en Pologne. De même, en Estonie, la majorité des peines prononcées par les tribunaux sont des amendes et des peines de prison avec sursis. Les exceptions sont les Pays-Bas et la Lituanie, où le travail d'intérêt général et l'emprisonnement, respectivement, sont les principales peines appliquées par les tribunaux. En revanche, les taux d'application des autres peines non privatives de liberté sont très faibles, presque insignifiants dans certains pays.

#### 1.3.1 L'amende

Au sein des États membres de l'UE, l'amende s'est développée comme l'une des plus importantes alternatives à l'emprisonnement, fournie comme sanction de référence dans tous les pays inclus dans cette étude, à l'exception de la Hongrie. Dans la pratique judiciaire, l'amende est la peine la plus utilisée à Chypre à hauteur de 93 % de toutes les condamnations ; 78 % à Malte ; 76,9 % en Allemagne ; 61,2 % au Portugal ; 59 % en Finlande et 32,8 % en Pologne. En Italie, 99 % des condamnations par les juges de paix ont appliqué une sanction pécuniaire en 2012.

En revanche, l'amende a été appliquée dans moins de 10 % des condamnations en 2019 en Croatie et en Bulgarie (2,3 % et 5,9 %, respectivement). Selon l'expert national croate, on peut supposer que les amendes sont rarement imposées en raison de la situation financière relativement pauvre de la plupart des personnes condamnées.

En Hongrie, l'amende représentait 31 % de toutes les peines imposées par les tribunaux en 2019<sup>22</sup>, mais malgré sa large application, dans de nombreux cas, elle ne peut pas être effectivement mise en œuvre dans la pratique en raison de la situation financière du prévenu, et souvent elle n'est pas réellement payée par le condamné, mais par quelqu'un d'autre, ce qui signifie une charge financière pour la famille.

En Allemagne, depuis l'enregistrement des statistiques des tribunaux pénaux, en 1882, l'amende est passée de 22 % de toutes les condamnations à 84 %, en 2015, et elle est considérée comme une alternative efficace à l'emprisonnement à court terme. En Pologne, depuis 2013, l'application de l'amende a augmenté régulièrement, ce qui a été évalué très positivement dans la littérature, mais il a été constaté que le montant moyen de l'amende a également augmenté : de 801 à 1 000 zlotys polonais (soit 170,5 à 213 €), entre 2015 et 2017, à 2 001 et 5 000 zloty polonais (soit 426 à 1 064 €), en 2018.

### 1.3.2 La probation/condamnation avec sursis

La condamnation avec sursis (également appelée emprisonnement avec sursis) est, avec l'amende, le moyen de réaction juridique le plus important dans la politique pénale des tribunaux et constitue la peine la plus appliquée en Croatie (74,7 % en 2019), en République tchèque (55,5 % en 2019) et en Roumanie. En France, parmi les sanctions et mesures sous contrôle du service de probation en 2020, le sursis avec mise à l'épreuve représente près de 70 % des peines exécutées en milieu ouvert (sur un total de 175 367). En Roumanie, le sursis avec probation a représenté 64,9 %, et l'ajournement de l'exécution de la peine a représenté 29,5 % du stock de probationnaires en 2020 (sur un total de 67 700).

Le taux élevé d'application de la peine avec sursis en Italie, selon les experts italiens, s'explique par la tendance à une « application automatique » basée uniquement sur les exigences objectives prévues par la loi, sans aucune évaluation de la personnalité de l'individu, ignorant ainsi l'évaluation pronostique de la non-récidive qui devrait caractériser l'application de la peine. En 2012, 43 % (soit 80 760 cas) de toutes les peines prononcées par les juges ordinaires étaient assorties d'un sursis, ce qui représentait la moitié des peines d'emprisonnement prononcées (49,8 %) et un tiers des peines financières (36 %). Il a également été observé que la peine avec sursis n'est pas accompagnée de l'imposition d'une obligation quelconque autre que l'interdiction de récidiver, dans 98 % des cas.

---

<sup>22</sup> Ces données représentent le nombre total de mesures imposées par le tribunal, y compris les peines et les mesures appliquées en combinaison avec d'autres dispositions.

La Lituanie et Malte<sup>23</sup> sont les seuls pays où la peine avec sursis a été appliquée dans moins de 10 % des condamnations (6,8 % et 3 %, respectivement, en 2019), et en Suède, la peine avec sursis assortie d'une surveillance dans la communauté n'a représenté que 10,3 % des peines sous la supervision du service de probation qui a débuté en 2020.

En Allemagne, le champ d'application des peines avec sursis a été considérablement élargi dans les années 1970 et les années 1980, ainsi qu'au fil des ans, le service de probation a appris avec succès à travailler avec des crimes plus graves et des individus récidivistes. Les tribunaux l'ont reconnu et ont ainsi augmenté le taux de peines de prison avec sursis assorties d'une probation, qui est passé de 30 %, en 1954, à 70 % de l'ensemble des peines de prison, en 2015. Les modifications législatives visant à assouplir les conditions juridiques préalables à la suspension des peines d'emprisonnement d'un à deux ans ont été un succès majeur, et le ratio des peines d'emprisonnement avec sursis parmi celles-ci est passé de 10 %, en 1975, à 74 %, en 2015.

En Hongrie, en Lituanie et en Pologne, l'application de peines avec sursis a diminué ces dernières années — en Hongrie, de 22 % à 15 % des peines imposées entre 2013 et 2019 ; en Lituanie, de 21,2 % à 6,8 % de toutes les peines appliquées, de 2003 à 2020 ; et en Pologne, de 51 % de toutes les peines imposées, en 2015, à 19 %, en 2018. Au cours de la même période, l'application d'une amende et d'une restriction de liberté, en Lituanie, est passée de 17 % et 8,8 %, à 28,9 % et 24,3 %, respectivement. Pour cette raison, il est probable qu'en Lituanie, la diffusion d'autres peines non privatives de liberté soit devenue une alternative aux peines avec sursis plutôt qu'à l'emprisonnement.

Dans les législations où la probation est prévue comme une sanction de référence, elle est fréquemment appliquée par les tribunaux, représentant 13 % des condamnations en Bulgarie et 24,3 % en Lituanie (où elle est qualifiée de restriction de liberté). En Belgique, où la *peine alternative* de probation autonome a été introduite en 2016, elle ne représentait que 1,7 % des probationnaires sous la supervision du service de probation au 31 janvier 2020.<sup>24</sup> En Suède, la peine de probation représentait 23,3 % de toutes les peines non privatives de liberté sous surveillance qui ont commencé à être mises en œuvre en 2020 (16,5 % de probation, 4,4 % de probation avec surveillance dans la communauté et 2,5 % de probation avec un régime de traitement spécial).

---

<sup>23</sup> Comme l'a noté l'expert maltais, les données sur les peines avec sursis doivent être interprétées avec prudence, car une partie de ces informations a été obtenue à partir d'une recherche sur les e-sentences en ligne et pourrait ne pas représenter toutes les peines prononcées en 2019.

<sup>24</sup> Marcelo F. AEBI; Yuji Z. HASHIMOTO, *SPACE II - 2020 - Council of Europe Annual Penal Statistics: Persons under the supervision of Probation Agencies*. Strasbourg: Council of Europe, 2021, 32.

### 1.3.3 Le travail d'intérêt général

Le travail d'intérêt général est une mesure multiforme commune aux systèmes juridiques de tous les États membres de l'UE et, comme il a été mentionné au préalable, il peut être prévu comme une sanction de référence, une commutation de peine, une mesure de probation, une peine accessoire ou même une peine de substitution en cas de défaut d'amende.

Selon les données fournies (Figure 1), le travail d'intérêt général était la peine la plus appliquée aux Pays-Bas (30 % de toutes les décisions de justice en 2019) et la deuxième peine la plus courante en Pologne (28,3 % des condamnations en 2018 appliquaient la *restriction de liberté* qui consiste en un travail d'intérêt général, mais peut également être imposée sous la forme d'une réduction d'une partie du salaire à des fins sociales). De même, en Belgique, le travail d'intérêt général était la peine non privative de liberté la plus utilisée de 2016 à 2019, appliquée chaque année à environ 10 000 personnes. Dans ces trois pays, le travail d'intérêt général est prévu comme une peine principale, et en Lituanie, il s'agit également d'une sanction de référence (c'est-à-dire une sanction pénale prescrite dans les dispositions légales des infractions pénales).

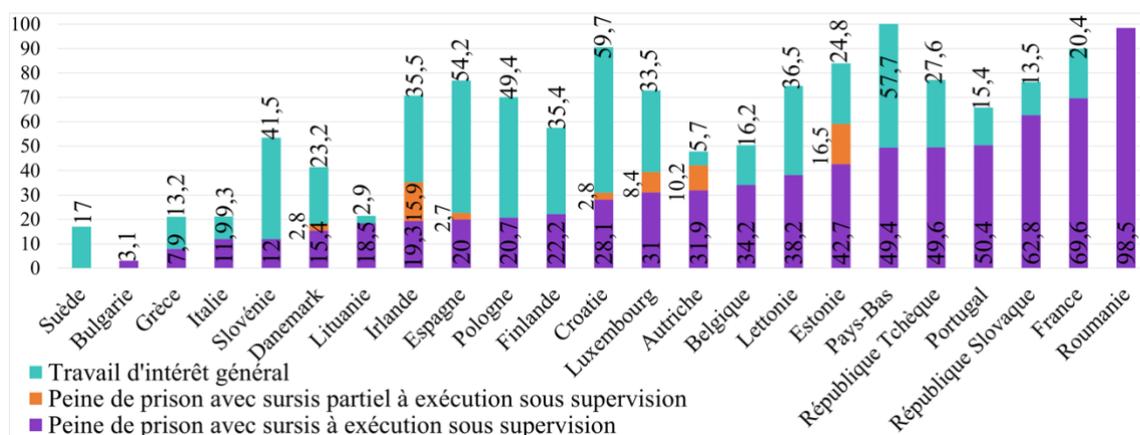
Dans les autres pays, le travail d'intérêt général n'est pas autant appliqué par les tribunaux, représentant, en 2019, 11 % de l'ensemble des sanctions prononcées en Hongrie<sup>25</sup> et 10,2 % de l'ensemble des condamnations en République tchèque, 6,7 % en Croatie, 6,3 % en Lituanie, 3 % en Finlande, 2,3 % au Portugal et environ 0,7 % à Malte. En Italie, les juges de paix ont appliqué le *lavoro di pubblica utilità* dans seulement 0,2 % des cas, en 2012, et la peine de travail d'intérêt général pour les toxicomanes n'a été appliquée que 100 fois, en 2015, et 253 fois entre le 1er janvier et le 15 août 2021.

Selon les experts italiens, le rôle très marginal joué par le travail d'intérêt général s'explique en partie par le fait que son application est soumise à la demande de la personne condamnée, qui peut préférer d'autres peines. L'exception est le travail d'intérêt général dans les infractions routières, qui a été appliqué à 13 355 personnes en 2015, et à 8 241 en 2021 (jusqu'au 15 août). Le taux élevé d'application en matière d'infractions routières s'explique par le fait que l'exécution positive du travail est requise pour la restitution du véhicule confisqué.

---

<sup>25</sup> Ces données comptabilisent le nombre total de mesures imposées par le tribunal (et non le nombre total de condamnations), y compris les sanctions et mesures appliquées en combinaison avec une autre sanction.

**FIGURE 3** - Pourcentage de peines avec sursis et de travaux d'intérêt général sous la supervision des services de probation au 31 janvier 2020



**Source :** Marcelo F. AEBI; Yuji Z. HASHIMOTO, *SPACE II – 2020*, 32-33.

**Notes :** (i) Ces données incluent également les formes de surveillance avant la peine ; (ii) L'unité de comptage est la *personne* (sauf pour le Danemark où l'unité de comptage est le *cas*), mais les personnes peuvent être comptées dans plus d'une sous-catégorie, ce qui explique pourquoi dans certains pays le pourcentage total est supérieur à 100 % ; (iii) En Belgique, la base de données ne permet pas de faire la distinction entre une peine de prison avec sursis total ou partiel; (iv) En Finlande, 4.1 % des probationnaires (non mentionnés dans le graphique) purgeaient des peines mixtes ou des mesures consistant en une peine de prison avec sursis combinée à un travail d'intérêt général ; (v) Aucune donnée n'est disponible pour Chypre, l'Allemagne, la Hongrie et Malte.

En 2020, la plupart des probationnaires sous la supervision des agences de probation purgeaient des peines avec sursis ou des travaux d'intérêt général, ce qui représentait ensemble plus de 90 % des probationnaires en Roumanie, en France, aux Pays-Bas et en Croatie, et plus de 40 % dans la plupart des autres pays, à l'exception de la Suède, de la Bulgarie, de la Grèce, de l'Italie et de la Lituanie (Figure 3).

Pour certains experts (par exemple, en Grèce et en Hongrie), le travail d'intérêt général est la sanction communautaire la plus appropriée et la plus prometteuse pour la prévention de la récidive et la promotion de l'inclusion sociale, car il contribue aux objectifs de réadaptation, de rétribution et de restauration de la peine). En Pologne, dans le cadre du travail d'intérêt général, plus de 60 000 heures de travail de nettoyage, d'entretien, de réparation et de construction sont effectuées chaque année, ce qui est considéré par l'expert polonais comme un avantage pour les institutions et la communauté locale.

### 1.3.4 La surveillance électronique

Dans la plupart des États membres de l'UE, la surveillance électronique est une mesure pénale relativement récente qui peut être fournie en tant que mesure autonome ou instrument de surveillance d'une autre peine ou mesure non privative de liberté.

Son taux d'application est très faible au Portugal (1,1 % des condamnations, appliquées sous forme de *détention à domicile avec surveillance électronique*), en Belgique (appliquée dans 41 condamnations en 2019, et 51 en 2018) et en Finlande (l'exécution de 180 peines de surveillance a débuté en 2020 seulement). En revanche, au Danemark, environ 2 500 personnes par an obtiennent la permission d'exécuter une surveillance électronique à domicile, et en Suède, l'exécution de 1 622 peines de surveillance intensive avec surveillance électronique a commencé en 2020.

Selon l'expert finlandais, dans les pays nordiques où l'autorité compétente pour accorder la surveillance électronique est l'administration pénitentiaire (comme c'est le cas au Danemark et en Suède), cette mesure est plus largement appliquée.

En Belgique, le faible recours à la surveillance électronique peut s'expliquer par le coût relativement élevé de l'équipement technologique et le besoin tout aussi élevé de surveillance. De même, en Italie, la mesure alternative de détention à domicile au moyen de dispositifs électroniques est utilisée dans un nombre très limité de cas, probablement en raison des difficultés administratives rencontrées pour fournir les outils et, plus généralement, des difficultés du système judiciaire pénal italien à s'adapter à l'utilisation d'outils technologiques modernes. En Italie, le manque d'équipement a été l'un des principaux obstacles à la large application de la forme spéciale de détention à domicile avec surveillance électronique introduite en mars 2020, visant à réduire la population carcérale pendant la pandémie de COVID-19.

Cependant, malgré les faibles taux d'application, par rapport aux autres sanctions non privatives de liberté, c'est en Belgique et au Portugal que la surveillance électronique a le plus augmenté ces dernières années. Entre 2016 et 2017, elle a augmenté de 7 % en Belgique (y compris la surveillance électronique dans le cadre de la libération provisoire et conditionnelle, et l'alternative à la détention provisoire). Au Portugal, depuis les changements législatifs de 2017, le nombre de surveillances électroniques en exécution au 31 décembre a augmenté de 123,5 %, passant de 1 088, en 2017, à 2 432, en 2020.

Selon le rapport SPACE II, au 31 janvier 2020, les personnes sous surveillance électronique représentaient moins de 10 % des probationnaires dans tous les États membres de l'UE ayant fourni des données.<sup>26</sup>

### **1.3.5 Autres peines non privatives de liberté**

En dehors de l'amende, de la probation, de la condamnation avec sursis, du travail d'intérêt général et de la surveillance électronique, les autres peines non privatives de liberté sont

---

<sup>26</sup> Marcelo F. AEBI; Yuji Z. HASHIMOTO, *SPACE II - 2020*, 32-33.

proportionnellement peu importantes, représentant au total moins de 10 % des condamnations dans la plupart des pays (0,8 % en Bulgarie, 3 % au Portugal, 4,6 % en République tchèque, 5 % en Finlande et à Malte et 6,5 % en Allemagne). Ces données comprennent, par exemple, à Malte, 3,7 % des ordonnances de probation et 1,2 % des ordonnances de traitement ; en République tchèque, 1,5 % des expulsions et 0,7 % des interdictions d'activités. En Allemagne, l'avertissement avec ajournement de peine n'a représenté que 1 % de l'ensemble des condamnations en 2015.

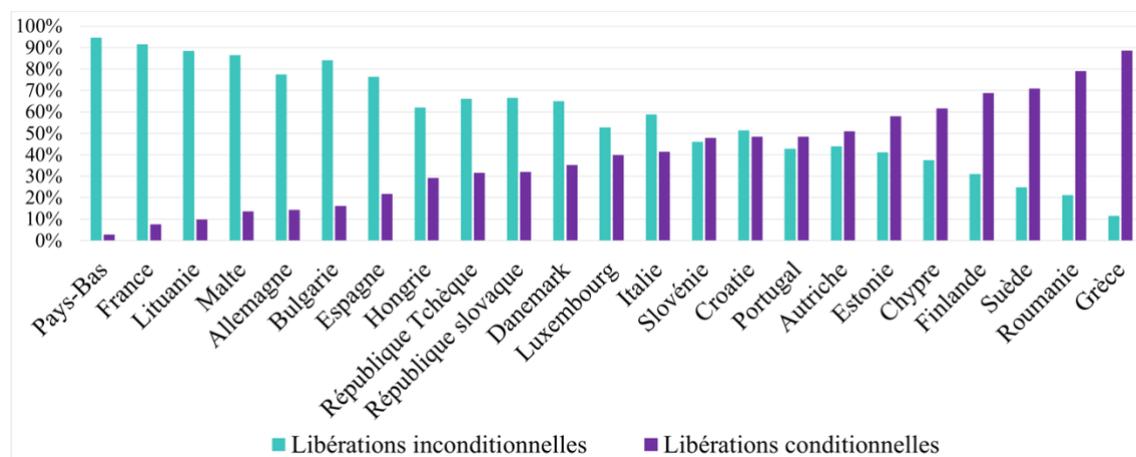
En Italie, la liberté surveillée (*libertà controllata*), la semi-détention (*semidetenzione*) et la détention à domicile n'ont quasiment aucune importance. En 2015, ces deux dernières ont été appliquées respectivement 15 et 262 fois (sur un total de 50 209 sanctions et mesures non privatives de liberté), et 3 et 268 fois du 1er janvier au 15 août 2021. Au 15 août 2021, il y avait 1 personne en semi-détention et 97 personnes en liberté surveillée, contre 8 252 condamnés en travaux de substitution en matière d'infractions routières. En 2012, les juges de paix ont appliqué la détention à domicile dans seulement 0,8 % des cas.

### 1.3.6 La libération anticipée

Dans la pratique, l'application de la libération conditionnelle des personnes condamnées diffère considérablement entre les États membres de l'UE.

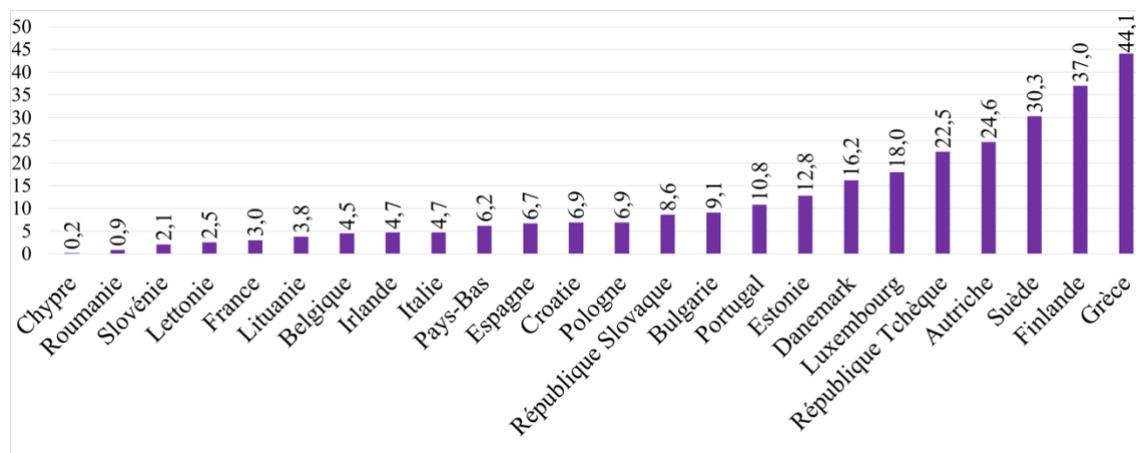
Dans l'ensemble, selon les rapports 2020 de SPACE I et II, on peut affirmer que la plupart des individus condamnés en prison sont libérés à la fin de la peine privative de liberté (Figure 4) et, dans la plupart des États, les libérés conditionnels ne représentent qu'une partie mineure des individus sous la surveillance des services de probation (moins de 20 %) — sauf en Grèce, en Finlande, en Suède, en Autriche et en République tchèque (Figure 5).

**FIGURE 4** - Libérations d'individus condamnés des établissements pénitentiaires en 2019



Source : Marcelo F. AEBI; Mélanie M. TIAGO, *SPACE I - 2020 - Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations*. Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2021, 105–106.

**FIGURE 5** - Pourcentage de personnes en liberté conditionnelle parmi les probationnaires au 31 janvier 2020



Source : Marcelo F. AEBI; Yuji Z. HASHIMOTO, *SPACE II - 2020*, 32-33.

En Grèce, où le délai de libération conditionnelle est, en règle générale, de deux cinquièmes de la peine, l'un des plus bas de l'UE, la libération conditionnelle est actuellement largement utilisée dans la pratique et, selon *SPACE I*, elle représentait environ 88,5 % de toutes les libérations de personnes condamnées (Figure 4). Parmi les probationnaires soumis à diverses formes de contrôle pénal dans la communauté (y compris les mesures préventives et les mesures pour mineurs), 44 % bénéficiaient d'une libération conditionnelle (Figure 5), mais seulement à titre exceptionnel, ils sont supervisés par les services de probation. Selon les agents de probation interrogés pour le rapport national grec, le nombre de libérés conditionnels qu'ils supervisent varie de zéro à deux.<sup>27</sup>

De même, en Finlande, la libération conditionnelle est fortement appliquée, représentant 68,6 % de toutes les libérations de personnes condamnées en 2019 (Figure 4). En se basant sur le recours important à la liberté surveillée avec mise à l'épreuve (accordée par le service de probation) et la faible application des peines de surveillance (accordées par les tribunaux), l'expert finlandais a observé que, dans la pratique, l'administration pénitentiaire accorde davantage de mesures non privatives de liberté que les tribunaux.

Dans les prisons portugaises, jusqu'en 2017, la plupart des personnes condamnées étaient libérées après avoir accompli la totalité de leur peine de prison. La libération conditionnelle est devenue la principale cause de libérations parmi les détenus condamnés à partir de 2018, même si plus de 40 % des libérations sont toujours dues à l'achèvement complet de la peine.

<sup>27</sup> Pour les besoins du rapport grec sur les sanctions et mesures non privatives de liberté, neuf agents de probation de sept zones de probation différentes, donc deux grands centres urbains et cinq services régionaux, ont été interrogés par les chercheurs grecs en septembre et octobre 2021.

Par ailleurs, dans certains États membres, la libération conditionnelle n'est pas très couramment utilisée, comme c'est le cas en Hongrie, en Lituanie, à Malte, aux Pays-Bas et en Pologne, par exemple. Toutefois, les raisons de cette situation diffèrent d'un pays à l'autre.

En Lituanie, on observe une baisse continue des taux d'application de la libération anticipée (de 36,5 % de toutes les libérations, en 2012, à 22 %, en 2019), car les tribunaux ont tendance à refuser la libération anticipée souvent en raison de la gravité du crime, de la prévention générale ou de considérations punitivistes. En Pologne, 40,3 % des demandes de libération conditionnelle ont été accordées en 2007 contre seulement 26,3 % en 2020. Le nombre de personnes libérées de prison sous condition a également chuté, passant de 26 % de toutes les libérations de personnes condamnées, en 2014, à 16 % en 2018.<sup>28</sup>

En Hongrie, une recherche empirique menée en 2016 a révélé une opinion dominante selon laquelle les tribunaux ont commencé à appliquer eux-mêmes des règles plus strictes sur la base de leur propre évaluation et à accorder moins souvent qu'auparavant une libération conditionnelle, parmi les 31 juges pénitentiaires interrogés. Depuis lors, le cadre législatif applicable à la libération conditionnelle est également devenu nettement plus strict, et les données de SPACE I montrent une réduction en matière de libération conditionnelle de 41,5 % (de toutes les libérations de personnes condamnées), en 2015, à 29 %, en 2019.

En revanche, aux Pays-Bas, environ 90 % des cas éligibles à la libération conditionnelle sont accordés. Le très faible taux d'application (environ 2 % de toutes les libérations de personnes condamnées) est dû au fait que seules les peines de prison sans sursis de plus d'un an sont éligibles à la libération conditionnelle, et que 85 % de tous les détenus purgent des peines de moins de six mois.

À Malte, très peu de personnes demandent une libération conditionnelle. En 2019, il n'y a eu que 79 demandes, et un certain nombre d'entre elles ont abandonné leur demande. Parmi les praticiens, le sentiment est que la plupart des individus en prison ont tendance à préférer attendre d'être libérés par le biais d'une *remise de peine* plutôt que de demander une libération conditionnelle, puisque la *remise de peine* est appliquée après avoir purgé les deux tiers de la peine, sous la forme d'une grâce d'un tiers de la peine de prison sans aucune supervision impliquée.

---

<sup>28</sup> Marcelo F. AEBI; Mélanie M. TIAGO; Christine BURKHARDT, *SPACE I - Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Survey 2015*, Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2016, 101-102 ; Marcelo F. AEBI, et al., *SPACE I - Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Survey 2016*, Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2017, 101-102 ; Marcelo F. AEBI; Mélanie M. TIAGO, *SPACE I - 2019 - Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations*, Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2020, 102-103.

## 1.4 Manque de données statistiques

Dans certains États membres, le manque de données sur le système de justice pénale en général ou spécifiquement sur les sanctions et mesures non privatives de liberté a été considéré comme un obstacle à l'évaluation du fonctionnement des peines dans la pratique. En Belgique, par exemple, peu ou pas de données officielles concernant l'application des peines non privatives de liberté dans la pratique sont disponibles. En Bulgarie, la source la plus fiable (l'Institut national des statistiques) n'offre que des informations partielles sur les peines. En Estonie, il n'existe pas de données publiées sur l'utilisation des peines alternatives, mais seulement des aperçus étroits de la pratique des peines concernant quelques infractions pénales. L'Allemagne manque de données statistiques sur l'utilisation de la libération anticipée, bien qu'une réforme de la base de données statistique rendra davantage de données disponibles. En Grèce, les experts ont indiqué que les données statistiques de la probation ne sont pas collectées de manière régulière et systématique, bien que les services de probation tiennent des registres détaillés qui ont contribué à la recherche.

À Chypre, l'absence de statistiques du système de justice pénale est considérée comme un obstacle à la mise en œuvre efficace des mesures et des politiques de lutte contre les comportements criminels. Le plan d'action du ministère chypriote de la Justice pour la prévention et le traitement de la criminalité 2019-2024 reconnaît ce problème et indique que des statistiques et des données détaillées sur la criminalité doivent être collectées, traitées et utilisées dans toute une série de services publics afin de créer un cadre holistique qui intègre les structures fragmentées existantes dans les politiques de lutte contre la criminalité ainsi que les stratégies en matière de droits de l'homme. Conformément aux recommandations des organisations internationales, l'objectif du ministère est de collecter et d'enregistrer les plaintes et les griefs par sexe, âge et autres indicateurs (tels que l'appartenance ethnique, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, le handicap, etc.)

## 2. La supervision de l'exécution des sanctions et mesures non privatives de liberté

D'un point de vue historique, les systèmes de probation ont des origines et des contextes différents dans chaque pays, ce qui se traduit par des agences de probation aux caractéristiques et aux structures organisationnelles très variées. Tandis que certains pays ont une longue tradition de réinsertion des personnes condamnées, d'autres n'ont engagé des réformes pour créer des agences visant l'insertion sociale des personnes condamnées qu'au XXI<sup>e</sup> siècle.

Aux Pays-Bas, par exemple, la probation a une histoire de près de 200 ans, qui commence avec la fondation de la Société néerlandaise pour la réforme morale des prisonniers en 1823. Au

Portugal, l'entité autonome dédiée à la promotion de la réinsertion des contrevenants (ancien Institut de réinsertion sociale) a été créée en 1979, mais la Direction générale de la réinsertion et des services pénitentiaires créée en 1919, était déjà chargée de la réinsertion des détenus, suivant l'orientation correctionnaliste adoptée par la loi pénitentiaire de 1936.

Dans les années 1950, des services de probation existaient dans des pays tels que Chypre (1952), Malte (1957) et, pour les mineurs, la Grèce (pour les adultes, il a été introduit en 1991). Plus récemment, des services de probation ont également été créés en Estonie en 1998, en République tchèque en 2001, en Roumanie de 2001 à 2002, en Lettonie en 2003 et en Croatie de 2009 à 2010.

En fonction des pays, le service de probation peut être une entité autonome tel qu'en République tchèque, en Grèce, en Lettonie, Malte ; ou un service fusionné avec l'administration pénitentiaire tel qu'en Croatie, en Estonie, au Portugal, en Suède ; ou subordonné à celle-ci (en Lituanie), qui relève généralement du ministère de la Justice (en Bulgarie, en Lettonie, en Grèce, en Croatie, au Portugal, en République tchèque, en Finlande, en Grèce, en Lituanie), avec des exceptions comme à Chypre, où les *services de sécurité sociale* font partie du Ministère du Travail et de la Sécurité sociale, et à Malte, où ils relèvent du ministère de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Réforme et de l'Égalité. En Grèce, depuis 2019, le service de probation relève du ministère de la Justice, tandis que le service pénitentiaire opère au sein du ministère de la Protection du Citoyen, ce qui, selon les experts grecs, entraîne des problèmes de communication et de coordination, qui se reflètent non seulement dans les fonctions et le fonctionnement des services, mais influencent aussi, de manière négative, leur travail avec les personnes soumises à des formes de contrôle pénal, qu'elles soient privatives de liberté ou non.

Doté d'une structure particulière, le service de probation néerlandais comprend trois organisations privées : le service hollandais de probation, l'armée du Salut (département de la probation) et Addiction Care — financées à presque 100 % par le ministère de la Justice et de la Sécurité et pour une petite partie par des dons privés. Bien qu'il s'agisse d'une organisation privée, le service de probation fait partie du système de justice pénale et coopère intensivement avec la police, le ministère public, le système pénitentiaire, le Conseil de la protection de l'enfance, l'assistance aux victimes et la psychiatrie légale.

En raison de la grande diversité des caractéristiques des systèmes de services de probation dans l'Union européenne, il est très difficile de décrire l'ensemble de leurs tâches, activités et structures organisationnelles dans une seule et même définition. Cependant, l'échange croissant d'idées et de bonnes pratiques entre les États européens et les efforts du Conseil de l'Europe pour harmoniser les lois en matière de probation (par le biais de la Recommandation CM/Rec [2010] 1, par exemple) ont rapproché les systèmes de probation européens, permettant de partir de la

définition du *service de probation* comme : tout organisme désigné par la loi pour mettre en œuvre les activités et les interventions liées aux sanctions et mesures appliquées dans la communauté, qui impliquent une supervision, une orientation et une assistance visant l'inclusion sociale d'un contrevenant, ainsi que la contribution à la sécurité de la communauté.<sup>29</sup> Comme le mentionnent les Règles européennes relatives à la probation, le travail d'un service de probation peut également consister à fournir des informations et des conseils aux autorités judiciaires et autres autorités décisionnelles pour les aider à prendre des décisions éclairées et justes ; à guider et à accompagner les accusés pendant leur détention afin de préparer leur libération et leur réinsertion ; à suivre et à aider les personnes faisant l'objet d'une libération anticipée ; à intervenir dans le cadre de la justice réparatrice (en République tchèque, en Lettonie) ; et à offrir une assistance aux victimes de la criminalité (en Belgique et en République tchèque).

Las sanctions et mesures appliquées dans la communauté qui ne sont pas associées à une surveillance probatoire peuvent ne pas être sous la responsabilité du service de probation (par exemple, la peine avec sursis sans surveillance, en Allemagne), et l'application des amendes est généralement hors du champ d'action des services de probation telle qu'en Allemagne, en Pologne et au Portugal.

Dans l'exercice de ses fonctions, le service de probation peut avoir plus ou moins de discrétion et d'autonomie de décision. Alors que dans la plupart des pays de l'UE, le tribunal est la seule autorité compétente pour accorder, révoquer ou modifier les conditions de sanctions et mesures non privatives de liberté, dans d'autres, le service de probation dispose d'une plus grande autonomie pour décider de ces questions. Le service suédois des prisons et de probation, par exemple, peut modifier ou annuler un travail d'intérêt général, s'il y a des raisons de le faire ; décider que la probation imposée par le tribunal cesse plus tôt, à condition que la période de surveillance ne soit pas inférieure à un an ; décider des conditions de la libération anticipée et de l'opportunité d'ordonner une surveillance électronique des personnes en liberté conditionnelle. Le service de probation danois décide de l'octroi et des conditions de la détention à domicile avec surveillance électronique et, généralement, de la libération conditionnelle. En Lettonie, le service de probation dispose d'une grande marge de manœuvre dans l'exécution des peines appliquées dans la communauté peines d'intérêt général, tant en ce qui concerne le contenu de la peine ainsi que les obligations imposées (par exemple, l'obligation de rester à la maison à certaines heures).

---

<sup>29</sup> Annexe I à la Recommandation CM/Rec (2010) 1 du Conseil de l'Europe

## 2.1 La charge de travail

La charge de travail d'un agent de probation varie fortement d'un pays à l'autre, et au sein des régions d'un même pays. Parmi les pays ayant fourni des données, la Bulgarie s'est avérée avoir la charge de travail la plus faible, avec une moyenne de 15 personnes condamnées pour chaque agent de probation, bien que dans certaines unités de probation la charge de travail puisse atteindre 70 condamnés par agent de probation. Au Portugal, le ratio est d'environ 70 cas par agent, mais dans certaines situations, des agents sont responsables de 140 cas. En France et en Pologne, les agents de probation travaillent avec une moyenne de 120 cas, et 185 cas en Roumanie.

Aux Pays-Bas, un agent de probation à plein temps qui n'a pas d'autre tâche que de rédiger des rapports est censé rédiger dix rapports par mois ; un agent de probation à plein temps qui n'a pas d'autre tâche que la surveillance a 15 à 20 personnes à sa charge ; et un agent de probation à plein temps qui n'a pas d'autre tâche que le travail d'intérêt général a de 100 à 110 personnes à sa charge.

En Grèce, les différences régionales sont frappantes. Alors que certains agents de probation n'ont aucun contrevenant à surveiller ou s'occupent d'un nombre de cas plus ou moins raisonnable (entre 20 et 50), d'autres agents de probation ont une charge de travail avoisinant ou supérieur à 100 cas.

## 2.2 Les rapports présentenciels

Dans le cadre de la mission d'information des tribunaux, les rapports présentenciels sont élaborés par les services de probation dans les 27 États membres de l'UE<sup>30</sup>, et jouent un rôle important (du moins en théorie) pour aider le juge (et parfois le procureur) à envisager la peine appropriée et à décider dans quelle mesure il serait opportun d'imposer une peine non privative de liberté, et quel type de condition ou de surveillance serait plus efficace. Si, dans certains pays, les agents de probation peuvent suggérer au tribunal les mesures et peines appropriées (par exemple, en République tchèque et en Hongrie), dans d'autres, le rapport présentenciel ne recommande aucun type de peine à appliquer, laissant cette question à la discrétion du tribunal (par exemple, en Pologne).

Pour préparer un rapport présentenciel, les agents de probation prennent en compte les aspects pertinents de l'affaire et de la personne concernée, tels que l'évaluation des besoins (en

---

<sup>30</sup> En outre des rapports nationaux, voir Marcelo F. AEBI; Yuji Z. HASHIMOTO, *SPACE II - 2020*, 125-126.

République tchèque), la personnalité et la situation de vie du prévenu (en Belgique, en Estonie, en Pologne), la consommation de substances enivrantes, le besoin de supervision et d'accompagnement pour mener une vie sans crime (en Finlande), les antécédents criminels, sociaux et familiaux (à Malte) et la vulnérabilité éventuelle de l'individu et/ou des victimes (à Malte, aux Pays-Bas).

Dans certains États membres, il existe des preuves concrètes que ces rapports sont efficaces pour promouvoir les peines non privatives de liberté (en Belgique, en Roumanie). En Finlande, 58 % des rapports présentenciels émis en 2020 étaient en faveur de l'imposition de peines de surveillance. Même si le tribunal n'est pas lié par la déclaration des agents de probation, dans la pratique, il suit généralement l'avis du rapport pour choisir la peine (en Finlande). Aux Pays-Bas, le rapport présentenciel est un élément très caractéristique et central du système de probation, et il est généralement admis que le nombre de détenus est faible en raison du nombre élevé de rapports présentenciels et du recours fréquent aux sanctions et mesures appliquées dans la communauté. En Lettonie, le rapport présentenciel est également utile au stade de l'exécution pour le service de probation lui-même.

La demande de rapports présentenciels par les tribunaux n'est pas obligatoire, sauf dans quelques cas comme pour les mineurs. Tel est le cas en Estonie, en Lettonie, et au Portugal ; pour des délits sexuels (en Lettonie) ou pour l'imposition d'un travail d'intérêt général (en Malte). Dans certains pays, les rapports présentenciels sont demandés principalement lorsqu'un suspect est accusé d'une infraction susceptible d'entraîner l'imposition d'une peine communautaire (en Danemark, en Finlande, aux Pays-Bas). Dans d'autres pays, le plein potentiel du rapport présentenciel dans la promotion des peines alternatives n'est pas exploité et, en pratique, il est rarement demandé par les juges ou les procureurs (en Belgique, en Bulgarie, en Grèce, en Hongrie). En Grèce, par exemple, une étude portant sur les années 2009-2013 a conclu que seuls cinq cas de rapports présentenciels ont été enregistrés parmi les 11 services de probation opérant dans le pays (sur un total de 14 services de probation). En 2021, certains des agents de probation grecs interrogés pour cette recherche ont mentionné qu'ils n'avaient jamais été chargés de rédiger un rapport présentenciel.

En Hongrie, selon l'avis de certains agents de probation, en raison du manque de demandes d'accompagnement consultatif du service de probation, les peines imposant un travail d'intérêt général et une amende ne sont souvent pas adaptées aux circonstances personnelles et à la situation de la personne condamnée, ce qui contribue au nombre important du non-respect de ces peines.

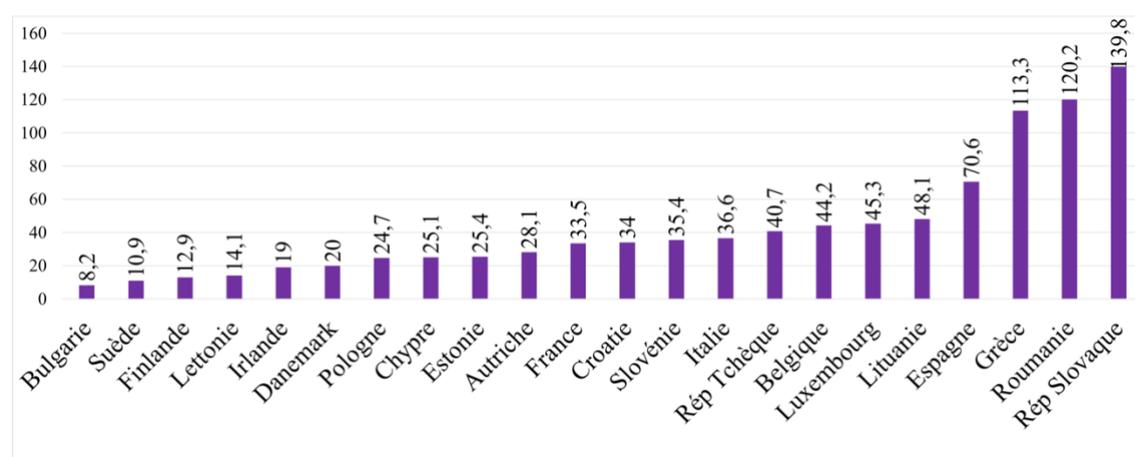
De l'avis de certains agents de probation portugais interrogés, il serait préférable que les rapports présentenciels soient demandés après la décision sur la culpabilité de l'accusé. Cependant,

cela impliquerait un système de *césure*, où l'audience devrait être interrompue puis rouverte pour la phase de condamnation. Cela est possible dans certaines juridictions, comme Malte et le Portugal, où le tribunal peut surseoir aux procédures pour demander au service de probation de préparer un rapport présentiel après qu'un prévenu a été déclaré coupable.

### 2.3 Le personnel

Selon le rapport SPACE II, au 31 janvier 2020, le ratio de probationnaires par agent de probation dans l'UE allait de 8,2 en Bulgarie à 139,8 en République slovaque. Toutefois, ces données ne font pas référence à la charge de travail des agents de probation, car elles prennent en compte le nombre total du personnel, et pas seulement ceux qui travaillent en contact direct avec les probationnaires. En Grèce et en Italie, par exemple, 47,4 % et 61,9 % du personnel, respectivement, étaient en contact direct avec les clients.<sup>31</sup>

**FIGURE 6** - Ratio de probationnaires par membre du personnel au 31 janvier 2020



Source : Marcelo F. AEBI; Yuji Z. HASHIMOTO, *SPACE II - 2020*, 116-117.

Dans la plupart des pays, les données désagrégées du personnel de probation en termes de sexe, d'ethnie, de nationalité ou de représentation de groupes vulnérables ou minoritaires ne sont pas disponibles, à quelques exceptions près. En Belgique, en Grèce, à Malte et au Portugal, la majorité des agents de probation sont des femmes. À Malte, il n'y a pas de personnel de probation étranger, étant donné que la maîtrise de la langue maltaise est une condition préalable à l'entrée dans le service. Au Danemark, en Grèce et en Italie, les agents de probation sont principalement des travailleurs sociaux.

<sup>31</sup> Marcelo F. AEBI; Yuji Z. HASHIMOTO, *SPACE II - 2020*, 116-117.

En Belgique, il y a très peu de diversité parmi les agents de probation, et la plupart d'entre eux ont été décrits comme des femmes blanches. D'une part, la plupart des agents interrogés par les experts belges ont estimé qu'une plus grande diversité serait souhaitable, non pas parce qu'elle influencerait l'évaluation individuelle dans les affaires pénales, mais parce qu'elle pourrait accroître la légitimité de la justice et favoriser l'intégration générale des groupes vulnérables. Cependant, une majorité des personnes interrogées ont également indiqué que le fait d'avoir reçu une éducation appropriée est plus important que l'ethnie, la nationalité, le sexe ou d'autres caractéristiques personnelles.

## 2.4 Approche

Dans tous les pays inclus dans cette étude, les probationnaires se voient proposer une approche individualisée à des fins de réinsertion, avec des activités visant à répondre aux besoins et aux causes profondes de la délinquance et à promouvoir la réinsertion, mais cette approche individuelle peut être réalisée dans une plus ou moins grande mesure. Dans le rapport néerlandais, par exemple, le travail de probation est qualifié de « hautement individualisé », tout comme dans de nombreux pays, le service de probation est décrit comme étant clairement orienté vers des objectifs de réhabilitation (par exemple, en République tchèque, en Estonie, au Portugal, en Suède). En Lituanie, en revanche, le travail de probation a été décrit comme étant davantage orienté vers le suivi et le contrôle que vers la réhabilitation. En Pologne, les activités des agents de probation liées à la peine de restriction de liberté ont été décrites comme étant typiquement de nature à contrôler la personne.

La supervision de la probation implique le contrôle et la surveillance ainsi que le soutien personnel, et l'objectif du service de probation est de parvenir à un équilibre entre la prise en charge et le contrôle. Aux Pays-Bas, l'intensité et la durée de la surveillance dépendent du risque de récidive. Ainsi, si le risque de récidive diminue pendant la surveillance, l'accent sur la surveillance et le contrôle peut être réduit, mais l'orientation et l'assistance se poursuivent. Les agents de probation interrogés par les experts grecs ont déclaré que la proportion de la prise en charge et du contrôle dépend de plusieurs facteurs, dont la situation personnelle et sociale de l'accusé, son casier judiciaire, la récidive, etc.

Au Portugal, en Roumanie et en Suède, par exemple, les services de probation suivent les principes de risque, de besoins et de réactivité (le modèle RBR), selon lesquels le niveau de service de traitement fourni au contrevenant doit être proportionnel au niveau de risque et aux besoins criminogènes de la personne. Pour les individus à haut risque, des interventions intensives sont

probablement nécessaires pour induire un changement (le principe du risque) ; les interventions doivent également cibler les besoins individuels de l'accusé pour obtenir les meilleurs résultats (le principe du besoin) ; enfin, les interventions comportementales et cognitivo-comportementales sont utilisées dans le traitement des accusés (le principe de la réactivité), car ces interventions sont considérées comme les plus efficaces pour réduire la récidive.

Dans de nombreux pays, un plan individuel d'exécution de la peine est élaboré par le service de probation dès le début de l'exécution de la peine, avec la collaboration du client. Basé sur le risque et les besoins criminogènes de la personne, à propos des circonstances du crime et parfois aussi sur les intérêts de la victime, le plan individuel établit les interventions du service de probation, les actions que la personne doit entreprendre pour surmonter ses besoins (par exemple la participation à des programmes de traitement), les aspects sur lesquels elle doit travailler pour réduire le risque de récidive, et les activités d'accompagnement et de suivi du service de probation (par exemple en Bulgarie, en République tchèque, en Lituanie, à Malte, au Portugal et en Suède).

Si cela est déterminé dans la décision judiciaire ou le plan de probation individuel, le probationnaire peut être soumis à l'obligation d'effectuer certaines activités ou de participer à des programmes de réhabilitation, spécialement conçus pour répondre à des besoins spécifiques, qui peuvent être réalisés en groupe ou individuellement (par exemple en Bulgarie, en Estonie, au Portugal, en Suède). En Lettonie, par exemple, il existe des programmes de traitement du comportement (analyse des causes et des conséquences de la conduite, réduction des facteurs de risque), des programmes de réinsertion sociale (visant à réduire le risque d'exclusion sociale et de récidive) et d'autres programmes, comme ceux destinés aux contrevenants sexuels. Au Portugal, il existe actuellement des programmes pour les délits de conduite et pour la violence domestique destinés aux personnes purgeant une peine dans la communauté, et deux programmes pilotes sont en cours d'élaboration, l'un pour les personnes condamnées pour incendie criminel et l'autre pour les délits sexuels contre des enfants. En Suède, les clients à haut risque bénéficient généralement de programmes de traitement basés sur la thérapie cognitivo-comportementale (programme CBT) ainsi que d'activités favorisant la réintégration dans la société.

Outre les différents programmes qui ont été développés en Belgique pour s'attaquer à des causes criminelles spécifiques et promouvoir la réinsertion, un autre exemple réussi dans ce pays est celui des maisons de transition, qui visent à préparer les détenus à leur réinsertion dans la société.

Afin d'identifier les besoins d'intervention de l'individu, dans certains pays, une évaluation spécialisée des condamnés est effectuée par le service de probation, au moyen d'instruments spécifiques et d'outils d'évaluation des risques. Aux Pays-Bas, la majorité des personnes qui entrent en contact avec le service de probation font l'objet d'une « analyse RISC » afin d'identifier leurs

risques et leurs besoins, ainsi que les mesures à prendre pour réduire le risque de récidive et favoriser leur réinsertion. Au Portugal, les procédures d'évaluation, de planification et de mise en œuvre reposent sur des instruments d'orientation internes basés sur le modèle RNR, qui garantissent la justification et la normalisation de l'intervention technique. En Roumanie, où le service de probation ne disposait pas d'outil d'évaluation des risques, un partenariat de 8 ans avec le Service correctionnel du Canada a été établi en 2014 pour développer un outil d'évaluation des risques des contrevenants semblable à celui administré au Canada (l'échelle d'évaluation du risque et des besoins appelé SERN - Scale for the Evaluation of Risk Needs), mais spécifiquement conçu pour la population roumaine.<sup>32</sup>

## 2.5 La participation de la communauté

Afin d'accomplir sa mission, le service de probation peut coopérer avec d'autres institutions publiques ou privées, des ONG et diverses entités de la communauté qui peuvent contribuer au processus d'intégration sociale et de prévention de la criminalité. Le rôle joué par la communauté dans l'exécution des peines non privatives de liberté est considéré comme très pertinent dans la plupart des États membres de l'UE, à l'exception de la Lituanie, où les ONG et les bénévoles ne sont pas impliqués dans l'exécution des peines non privatives de liberté, à des rares exceptions près.

Dans certains cas, le bureau de probation établit un contrat, un protocole ou un accord avec les autorités publiques, les institutions et autres entités juridiques dont les activités sont liées aux objectifs des services de probation (en Estonie, en Italie, au Portugal) ; dans d'autres, le réseau avec la communauté dépend de l'initiative de chaque agent ou service de probation, et il n'existe pas de stratégie planifiée et guidée de manière centralisée, ce qui est mentionné par les agents de probation comme un obstacle à leur travail (en Grèce).

La coopération avec la société civile peut porter sur la mise à disposition de lieux de travail d'intérêt général (en Croatie, en République tchèque, en Finlande, en Italie, à Malte, aux Pays-Bas, en Pologne, au Portugal, en Roumanie, en Suède), sur la mise en œuvre des programmes ou des traitements spécialisés pour les contrevenants (par exemple, traitement de la toxicomanie et de l'alcoolisme en République tchèque, en Grèce, à Malte et au Portugal ; l'accompagnement psychologique en Roumanie), sur la formation et la qualification (en Bulgarie), sur la responsabilisation des agents pénitentiaires et de probation (en Croatie), sur l'accompagnement aux

---

<sup>32</sup> Pour plus d'informations sur l'élaboration et la mise en œuvre d'une échelle d'évaluation du risque et des besoins (SERN) dans les services de probation roumains, voir : Larry MOTIUK, *Research report: The development and delivery of a scale for the evaluation of risk-needs (SERN) in Romanian Probation Services*, Canada: Correctional Service of Canada, 2017, disponible sur : <<http://probatiune.just.ro/wp-content/uploads/2021/09/The-Development-and-Delivery-of-a-Scale-for-the-Evaluation-of-Risk-Needs-SERN-in-Romania.pdf>>.

victimes (en République tchèque), sur la préparation des détenus à leur libération (aux Pays-Bas), etc.

Dans certains pays, les agents de probation travaillent également avec la collaboration de bénévoles (par exemple, en Estonie). À cet égard, le service de probation portugais fait partie du partenariat européen du projet « CoPPER » - Coopération pour promouvoir la participation des bénévoles et la sensibilisation de la communauté à la réinsertion des contrevenants sous la supervision du service de probation, qui vise à renforcer la participation des bénévoles (déjà bien développée dans le système pénitentiaire) dans l'exécution des sanctions et mesures de rechange. Aux Pays-Bas, on aspire à créer un réseau de bénévoles dans chaque région de probation d'ici 2023, pour conseiller et accompagner les probationnaires.

## 2.6 La technologie

La surveillance électronique est le principal, et parfois le seul, dispositif technologique utilisé dans la plupart des États membres de l'UE pour la mise en œuvre et la supervision des sanctions et mesures non privatives de liberté. Malte est le seul pays où aucun outil technologique, autre que le téléphone et l'ordinateur, n'est utilisé par le service de probation.

La surveillance des personnes faisant l'objet d'une surveillance électronique est généralement sous la responsabilité du service de probation, sauf en Grèce, où la mise en œuvre de la surveillance électronique est à un stade pilote, limitée à des zones spécifiques du pays, et où la surveillance est assurée par une société de sécurité privée.

En Croatie, le service de probation a mené un projet pilote, en 2016, en coopération avec le Royaume d'Espagne et la Fondation allemande pour la coopération juridique internationale (IRZ), dans le but d'introduire la surveillance électronique, entre autres. Le projet pilote a été considéré comme un succès, et l'application de la surveillance électronique devait commencer en 2022, pour trois groupes cibles : les détenus provisoires, les condamnés à de courtes peines de prison allant jusqu'à un an et les condamnés en liberté conditionnelle.

Outre l'utilisation limitée des outils technologiques, dans certains pays, le service de probation est également confronté à un manque d'équipements appropriés. En Grèce, par exemple, certains agents de probation ont mentionné que l'équipement électronique disponible est insuffisant et obsolète, ajoutant qu'ils ne reçoivent même pas de téléphones portables et qu'ils doivent parfois utiliser leurs appareils personnels pour accomplir leurs tâches, en payant eux-mêmes le coût. Pendant la première vague de la pandémie de COVID-19, les agents de probation

en France ont dû utiliser leurs propres appareils pour travailler, car il n'y avait pas assez d'ordinateurs et d'équipements.

Les Pays-Bas sont le seul pays inclus dans cette étude où des instruments technologiques pour l'exécution des sanctions et mesures non privatives de liberté, autres que la surveillance électronique, ont été développés. Le service de probation néerlandais vise à organiser son travail de manière plus intelligente et à permettre aux probationnaires de consulter les informations (telles que les heures de travail d'intérêt général et les rapports consultatifs) rapidement et facilement grâce à une meilleure facilitation numérique. À cette fin, quatre applications de probation sont déjà utilisées : *My Life*, *My Risks*, *My Contacts* et *Step by Step*. Il existe également un portail client par lequel chaque contrevenant a accès à son dossier. Dans chaque bureau du service de probation, l'identité de l'accusé peut être vérifiée par des dispositifs de numérisation des doigts. À l'avenir, les développements visent également la réalité virtuelle et l'intelligence artificielle.

À l'avenir, l'utilisation de la technologie par le service de probation est susceptible de jouer un rôle important dans l'exécution des sanctions et mesures non privatives de liberté et sera certainement plus courante après la pandémie de COVID-19. Les résultats positifs de l'utilisation quotidienne d'outils en ligne pendant la pandémie ont ouvert des possibilités d'envisager leur application dans le développement de nouveaux projets, activités et programmes de réhabilitation (voir la 4e Partie).

### **3. Efficacité des peines non privatives de liberté pour atteindre les objectifs de la peine et réduire le recours à l'emprisonnement**

Les peines non privatives de liberté se sont largement développées ces dernières années, notamment dans le but de réduire le recours à l'emprisonnement et d'atteindre les objectifs de la peine, tels que la réinsertion sociale et la réduction de la récidive. En général, les experts nationaux et les professionnels de la justice interrogés dans le cadre de cette recherche se sont montrés confiants et optimistes quant à la possibilité que les peines non privatives de liberté soient des mesures de rechange adéquates à l'emprisonnement pour atteindre les objectifs de la peine. En outre, l'offre disponible des peines non privatives de liberté dans la plupart des pays semble suffisamment large pour permettre, dans une plus ou moins grande mesure, une approche individualisée adaptée à la réinsertion sociale.

Cependant, les recherches et les données disponibles dans les États membres de l'UE ne sont pas suffisamment claires quant à l'efficacité des peines non privatives de liberté pour atteindre ces objectifs dans la pratique. La plupart des pays ne disposent que de peu ou pas de données

statistiques sur la récidive, que ce soit pour l'emprisonnement ou pour les peines non privatives de liberté. En outre, il est très difficile d'évaluer et de mesurer l'inclusion sociale effective des individus à la suite de peines non privatives de liberté, en raison du manque d'indicateurs définis pour cette analyse, du manque de ressources pour cette tâche et du manque de recherches empiriques sur le sujet.

Compte tenu de ces observations et de la rareté des informations sur ce sujet, aux fins de la présente recherche, l'efficacité des peines non privatives de liberté sera évaluée uniquement compte tenu des taux de récidive, des taux de révocation et de l'impact sur le recours à l'emprisonnement — sans ignorer toutefois que l'efficacité des peines doit être évaluée au-delà de la réduction de la récidive et en tenant compte d'autres indicateurs de réinsertion sociale et personnelle.

### **3.1 Taux de récidive**

Parmi les neuf pays qui ont fourni des informations concernant la récidive, huit ont indiqué que les taux de récidive étaient plus faibles chez les individus ayant purgé une peine non privative de liberté que chez ceux qui étaient en prison (en Allemagne, en Belgique, au Danemark, en Finlande, en France, en Italie, aux Pays-Bas et en Pologne), tandis qu'en République tchèque, les taux de récidive après l'emprisonnement étaient légèrement inférieurs. Les données fournies ne sont toutefois pas suffisantes pour tirer des conclusions claires, car certaines d'entre elles ne précisent pas les taux de récidive, les dates de référence, la période d'analyse ou le nombre de cas analysés.

En Belgique, des recherches ont montré que le taux de récidive après la sortie de prison était de 70,1 %, et que les individus sous surveillance électronique étaient moins susceptibles de récidiver jusqu'à 5 ans après la mesure que les individus ayant purgé une peine de prison. Au Danemark, des données de 2016 ont révélé que les taux de récidive chez les détenus étaient de 30 %, tandis que chez les probationnaires étaient inférieurs à 20 %.

Bien que sans données précises, d'autres pays ont également fait état de taux de récidive. En Finlande, des analyses statistiques de 2019 ont montré des taux de récidive plus faibles chez les contrevenants ayant purgé des peines non privatives de liberté, par rapport aux détenus. En France, il a été constaté que les taux de récidive après avoir effectué un travail d'intérêt général étaient plus faibles qu'après un court séjour en prison. En Allemagne, le rapport national a observé que le remplacement d'un emprisonnement de courte durée par des amendes entraînait une légère baisse des taux de récidive.

En Italie, une enquête menée en 2012 a montré que les individus ayant passé une plus longue période en milieu ouvert présentaient des taux de récidive plus faibles que ceux ayant passé une plus longue période en prison, avec une différence de 9 %. Plus récemment, selon une étude réalisée en 2018, sur les 3 100 personnes purgeant des mesures de rechange dans la région d'Émilie-Romagne, le taux de récidive était de 4,25 %, tandis que parmi les personnes ayant purgé leur peine en prison, le taux de récidive atteignait 70 %.

Aux Pays-Bas, une étude comparant uniquement les personnes condamnées à un travail d'intérêt général et celles condamnées à un emprisonnement de courte durée (moins de neuf mois) a montré que le travail d'intérêt général entraînait une réduction de la récidive de 46,8 % mesurée sur cinq ans par rapport aux taux de récidive après un emprisonnement de courte durée.<sup>33</sup> De même, le *Recidivism Monitor*, un rapport du Centre de recherche et de documentation du ministère de la Justice et de la Sécurité, a conclu que le taux de récidive des personnes condamnées qui ont été placées sous probation est inférieur à celui des personnes qui ont été placées en prison.<sup>34</sup>

En Pologne, différentes études ont montré que les taux de récidive étaient plus faibles après l'exécution des peines d'amende (les données de 2008 indiquent un taux de 28 %, dans les 5 ans suivant l'exécution de la peine), de restriction de liberté (25,15 %, pendant la période de 5 ans après l'exécution - données de 2010) et de sursis (entre 22 % et 33 % - données de 2008) qu'après l'emprisonnement (58,2 %, dans les 3 ans suivant la sortie de prison - données de 2004, complétées en 2008).

En République tchèque, une étude menée par l'Institut de criminologie et de prévention sociale sur la récidive a conclu que la plus grande part des personnes ayant une nouvelle inscription au registre se trouvait parmi les personnes condamnées à une peine conditionnelle avec surveillance (49,4 %) et les personnes ayant été condamnées à un travail d'intérêt général (48,8 %), les valeurs les plus basses étant atteintes par l'emprisonnement (45 %) et l'assignation à résidence (46 %). Cependant, selon le service de probation tchèque, ces différences ne sont pas statistiquement significatives et le type de peines imposées n'a pas d'impact significatif sur la récidive.

Une comparaison entre les taux de récidive en cas d'emprisonnement et en cas de peines non privatives de liberté, ou même entre différents types de peines non privatives de liberté, est très difficile et doit toujours être lue et interprétée avec une grande prudence. Les différentes unités de mesure, définitions de la récidive, échantillons de recherche et périodes de suivi, entre autres, font qu'il est très difficile d'entreprendre une comparaison fiable entre l'emprisonnement et les mesures

---

<sup>33</sup> Hilde T. WERMINK, et al., «Comparing the effects of community service and short-term imprisonment on recidivism: a matched samples approach», *Journal of Experimental Criminology*, 6/3, 325-349.

<sup>34</sup> *La récidive chez les contrevenants aux Pays-Bas : Rapport sur la période 2006-2018*, disponible sur : <[https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/228/Cahier\\_2019-10\\_Volledige\\_tekst\\_tcm28-396007.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/228/Cahier_2019-10_Volledige_tekst_tcm28-396007.pdf?sequence=2&isAllowed=y)>.

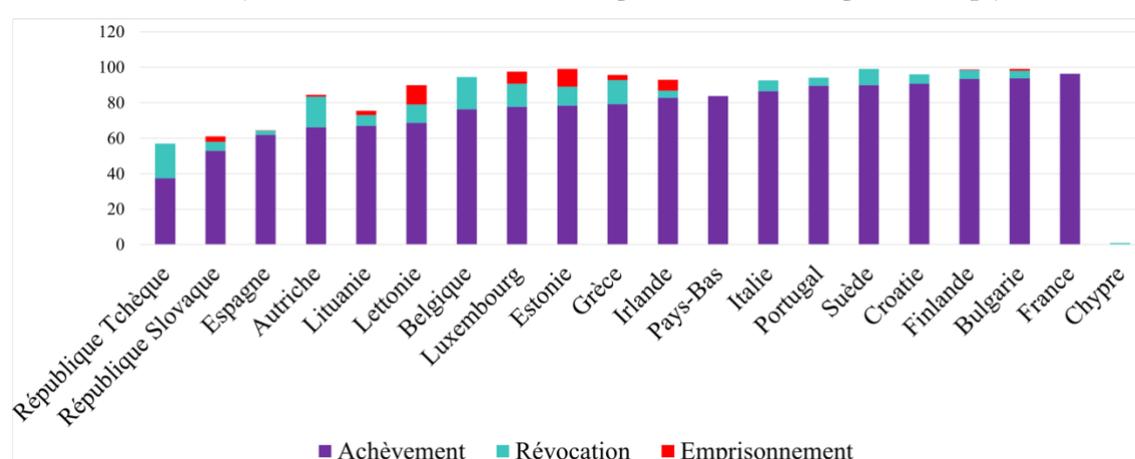
de rechange. En outre, comme l'ont mentionné plusieurs experts, les individus qui bénéficient de peines non privatives de liberté sont plus susceptibles d'avoir commis des crimes moins graves que ceux qui sont en prison, et d'avoir un profil social et criminel différent (par exemple, ils ne sont généralement pas récidivistes), ce qui signifie que le risque de récidive est déjà plus faible dès le départ — indépendamment de l'efficacité théorique de la peine imposée.

### 3.2 Taux de révocation

Les statistiques de SPACE II sur le flux de probationnaires qui ont cessé d'être sous la surveillance des agences de probation au cours de l'année 2019 montrent que, dans la plupart des cas, les peines non privatives de liberté sont exécutées avec succès.

Dans la figure 7, la « révocation » fait référence aux peines ou mesures révoquées en raison d'une violation des conditions imposées, tandis que l'« emprisonnement » désigne le nombre de personnes sous surveillance qui sont incarcérées à la suite de la commission d'une nouvelle infraction ; lorsque l'incarcération est la conséquence de la révocation de la sanction ou mesure pour laquelle la personne est sous probation, elle est comptabilisée dans la catégorie « révocation ». Les faibles taux de révocation, par opposition aux taux élevés d'achèvement de la peine dans la plupart des pays, sont généralement interprétés comme un résultat positif des peines non privatives de liberté.

**FIGURE 7** - Flux de probationnaires sortant de probation au cours de l'année 2019  
(achèvement, révocation et emprisonnement, en pourcentage)



Source : Marcelo F. AEBI; Yuji Z. HASHIMOTO, *SPACE II - 2020*, 71.

### 3.3 L'impact sur le recours à l'emprisonnement

Comme il a été mentionné précédemment, les sanctions et mesures non privatives de liberté sont de plus en plus utilisées par rapport aux peines privatives de liberté, et l'on suppose généralement que l'application de sanctions et mesures non privatives de liberté a entraîné une réduction du recours à l'emprisonnement, ou du moins a empêché une croissance de la population carcérale. Par exemple, l'expérience allemande montre que les amendes et les peines avec sursis ont contribué à une pratique modérée en matière de condamnation, seul un petit nombre de peines inconditionnelles étant imposées.

Aux Pays-Bas, on constate que le nombre de personnes incarcérées est faible en raison du recours fréquent aux sanctions communautaires et aux mesures mises en œuvre par le service de probation. En 2008, le gouvernement néerlandais a lancé un programme visant à « optimiser l'utilisation des condamnations avec sursis » en améliorant la communication entre les partenaires de la chaîne et en alignant leurs processus de travail, en améliorant la qualité des rapports présentenciels, en commençant immédiatement l'exécution de la peine une fois celle-ci prononcée et en informant plus rapidement le ministère public des manquements commis par les organisations de probation. En partie grâce à ce programme, davantage de peines de travail d'intérêt général et de peines avec sursis ont été appliquées, et le nombre de peines de prison a diminué.

Cependant, même lorsque l'utilisation de peines non privatives de liberté a un impact vérifiable sur le recours à l'emprisonnement, le phénomène d'élargissement du filet n'est pas totalement exclu et, dans certains pays, les statistiques montrent que l'augmentation du nombre de probationnaires ne s'accompagne pas d'une diminution de la population carcérale (par exemple, en Belgique, en Italie et au Portugal). Dans un premier temps, il convient d'observer que les sanctions et mesures non privatives de liberté ne remplacent pas toujours l'emprisonnement, mais aussi d'autres peines non privatives de liberté, et dans de nombreux cas, elles sont imposées à des personnes qui ne finiraient de toute façon pas en prison (par exemple, les peines avec sursis conditionnel en Grèce, la surveillance électronique en Belgique qui est principalement utilisée pour les contrevenants à faible risque, ou la restriction de liberté en Lituanie qui est principalement appliquée comme mesure de rechange à la peine avec sursis). Deuxièmement, l'augmentation du recours aux peines non privatives de liberté pourrait être liée à une extension du contrôle social formel plutôt qu'une mesure de rechange à l'emprisonnement. En Lituanie, par exemple, la loi de 2011 portant protection contre la violence domestique et la pénalisation de la conduite sous l'influence de l'alcool ont eu un impact majeur sur la croissance de la population sous surveillance

probatoire. Enfin, un effet secondaire négatif de l'élargissement des peines alternatives a été mentionné par certains experts, à savoir le risque que les juges appliquent des peines plus sévères en se basant sur le fait qu'une libération anticipée est susceptible de s'appliquer (en France) ou qu'ils augmentent la durée des peines de prison, dans leur effort pour s'assurer que les auteurs de certains crimes ne seraient pas éligibles à la suspension ou à la conversion de leurs condamnations (en Grèce).

À contrario à la tendance à l'élargissement du filet, on pourrait mentionner l'expérience italienne entre 2010 et 2015, lorsque certaines mesures visant à libérer des individus de prison ont été adoptées après la déclaration de l'état d'urgence national pour surpopulation carcérale par le gouvernement en 2010, et l'arrêt pilot *Torreggiani* de la Cour européenne des droits de l'homme en 2013. Sur cette période, la croissance du nombre de mesures de rechange a effectivement été suivie d'une réduction du nombre de personnes incarcérées. Cependant, à partir de 2015, la tendance à l'élargissement du filet a commencé à se réaffirmer et la période entre 2010 et 2015, selon les experts italiens, n'a représenté qu'une parenthèse dans un processus général d'expansionnisme pénal.

En Finlande, pour tenter de prévenir le phénomène d'élargissement du filet, la législation prévoit que les peines de travail d'intérêt général et de suivi ne peuvent être envisagées qu'après que le tribunal a conclu à l'imposition d'une peine de prison sans condition.

### **3.4 Obstacles à une utilisation plus large des mesures de rechange à l'emprisonnement**

Chaque pays est confronté à des problèmes et des obstacles spécifiques dans l'imposition et la mise en œuvre des mesures de rechange à l'emprisonnement.

Par exemple, en Allemagne, le nombre croissant de personnes ne payant pas leurs amendes est devenu un défi majeur pour le système de sanctions pénales. En Grèce, en raison de l'insuffisance de l'orientation et de la formation des magistrats en matière de condamnation, la pratique de la condamnation varie fortement d'une zone de probation à l'autre. Il en résulte que certains agents de probation n'ont aucun accusé à surveiller tandis que d'autres ont une charge de travail insupportable dépassant la centaine de cas par agent. À Malte, le fait que la loi ne permette pas de remplacer une amende par une mesure de rechange a été mentionné comme le principal obstacle à une utilisation plus large des peines non privatives de liberté. En Suède, selon le service pénitentiaire et de probation, la hausse de la limite supérieure actuelle de 6 mois d'emprisonnement comme condition d'éligibilité à la supervision intensive avec surveillance électronique permettrait à davantage de personnes de purger leur peine en dehors de la prison.

En outre, certains obstacles communs aux États membres de l'UE ont également été identifiés. Le manque de sensibilisation de la population en général, mais aussi des juges, des procureurs et des politiciens, a été mentionné par de nombreux experts comme un obstacle à une application plus large des mesures de rechange à l'emprisonnement. Les peines non privatives de liberté sont souvent considérées comme des sanctions « douces » (à Malte) et il existe une certaine perception d'impunité lorsqu'elles sont appliquées (en Belgique). En outre, la nécessité de sensibiliser aux avantages des peines non privatives de liberté et aux inconvénients de l'emprisonnement est surtout ressentie dans les pays où les sanctions communautaires n'ont pas une longue tradition dans le système de justice pénale (par exemple, en Grèce, en Lituanie et en Pologne). L'absence de recherches et de données sur la récidive et l'efficacité des peines non privatives de liberté contribue également au manque d'accompagnement social et de reconnaissance de l'importance des mesures de rechange à la détention.

La capacité limitée de supervision par le service de probation, due à l'insuffisance des ressources et du personnel, a également été mentionnée comme un obstacle à l'élargissement des peines non privatives de liberté. Le ratio entre les agents de probation et les personnes sous leur surveillance (qui atteint 185 mesures/peines par agent, en Roumanie) n'est pas adapté à un accompagnement individualisé et ne permet pas au service de probation d'accompagner davantage d'individus. En outre, les longues listes d'attente pour l'exécution des peines non privatives de liberté peuvent empêcher les juges d'imposer des mesures de rechange (en Belgique).

La coopération entre les services de probation et les différents secteurs de la société pourrait être améliorée de nombreuses manières différentes pour promouvoir les peines non privatives de liberté. Le manque de lieux de travail disponibles pour le travail d'intérêt général pourrait être surmonté en impliquant davantage d'organisations pour fournir du travail aux personnes purgeant cette peine (en Belgique, en Pologne). La coopération entre les services pénitentiaires et les services de probation pourraient permettre une meilleure réintégration des détenus dans la société (en Suède). Le renforcement de la collaboration avec les organisations de la société civile et les différents secteurs des services publics contribuerait à répondre aux différents besoins des clients (tels que le logement ou l'emploi), qui ne relèvent pas des services de probation (au Portugal, en Suède).

Selon les experts hongrois, l'imposition d'un travail d'intérêt général est entravée par le fait qu'il n'y a qu'un petit nombre d'organisations qui fournissent un travail et que les municipalités qui coopèrent n'ont pas les ressources nécessaires pour fournir un accompagnement individualisé. Une autre difficulté dans l'application du travail d'intérêt général, également mentionnée par les experts hongrois, est le faible nombre de demandes par les tribunaux d'un avis, d'un rapport ou d'une

évaluation des risques de la part du service de probation, ce qui peut conduire à des mesures inefficaces, telles que l'ordre d'exécuter le travail d'intérêt général par des personnes inaptes au travail en question.

Si l'on considère également les statistiques nationales, il est clair que chaque pays doit s'attaquer à différents obstacles pour promouvoir le recours aux peines non privatives de liberté de manière à réduire le recours à l'emprisonnement. Par exemple, en Lituanie, au Portugal et aux Pays-Bas, les données disponibles montrent des situations remarquablement différentes, nécessitant des solutions différentes. En Lituanie, la croissance des taux de population sous probation de 176,3 % (de 205,6 en 2009,<sup>35</sup> à 568,1 en 2020) n'a pas été suivie d'une baisse significative des taux de population carcérale, qui n'ont diminué que de 11,3 % (de 247,6 en 2009,<sup>36</sup> à 219,7 en 2020). Cela est probablement dû au fait que l'augmentation de l'application des peines non privatives de liberté a été causée par l'élargissement net du système punitif plutôt que les mesures de rechange à l'emprisonnement. Compte tenu du fait que la durée moyenne d'emprisonnement en Lituanie en 2019 (9,2) est inférieure à la moyenne européenne (11,0) et très proche de la médiane européenne (8,5),<sup>37</sup> le principal obstacle pour surmonter le taux élevé de population carcérale n'est pas la durée des peines d'emprisonnement, mais pourrait être la forte proportion d'emprisonnements sans condition appliquée par les tribunaux — qui représentait 33 % de toutes les condamnations en 2019, le taux le plus élevé parmi les pays ayant fourni des données —, et/ou les faibles taux de libérations conditionnelles (en 2019, environ 88 % des individus condamnés en prison ont été libérés à la fin de la peine privative de liberté - Figure 4).

Au Portugal, différemment, une peine de prison sans condition n'a été prononcée que dans 8,8 % des condamnations en 2019, ce qui peut expliquer en partie pourquoi le taux d'admissions le plus faible de l'UE se trouve au Portugal (49,4).<sup>38</sup> Cependant, le taux de population carcérale est relativement élevé (124,3), tout comme la densité carcérale (98,9), par rapport aux autres États membres de l'UE, ce qui pourrait s'expliquer par la durée moyenne d'emprisonnement élevée (30,2), la plus élevée de l'UE et la deuxième plus élevée d'Europe.<sup>39</sup> Ainsi, au Portugal, le principal obstacle n'est certainement pas le manque d'application des peines non privatives de liberté par les tribunaux, mais plutôt la longueur des peines de prison appliquées et les taux limités de libération anticipée (figure 4).

---

<sup>35</sup> Marcelo F. AEBI; Natalia DELGRANDE; Yann MARGUET, *SPACE II - Council of Europe Annual Penal Statistics - Non-Custodial Sanctions and Measures Served in 2009*, Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2011, 13.

<sup>36</sup> Marcelo F. AEBI; Natalia DELGRANDE, *SPACE I - Council of Europe Annual Penal Statistics - 2009 Survey on Prison Populations*, Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2011, 26.

<sup>37</sup> Marcelo F. AEBI; Mélanie M. TIAGO, *Prisons and Prisoners in Europe 2020: Key Findings of the SPACE I report*, Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2021, 13.

<sup>38</sup> Marcelo F. AEBI; Mélanie M. TIAGO, *Prisons and Prisoners in Europe 2020*, 12.

<sup>39</sup> Marcelo F. AEBI; Mélanie M. TIAGO, *Prisons and Prisoners in Europe 2020*, 2-13.

Enfin, aux Pays-Bas, le taux élevé de population en probation (204,9), combiné au deuxième taux de population carcérale le plus bas de l'UE (58,5), montre que les peines non privatives de liberté sont effectivement utilisées comme mesure de rechange à l'emprisonnement, surtout si l'on considère que les taux d'emprisonnement ont diminué d'environ 98,8, en 2009,<sup>40</sup> à 58,5, en 2020. En outre, la faible durée en moyenne de l'emprisonnement (3,9 en 2019)<sup>41</sup> explique également pourquoi le taux de population carcérale est très bas, même si l'emprisonnement sans condition et partiellement conditionnel représentait 25,2 % de toutes les peines en 2019 — presque trois fois plus que le taux portugais — et que la libération anticipée est rarement appliquée.

En ce qui concerne le large éventail de sanctions et de mesures non privatives de liberté disponibles dans les systèmes de justice pénale des États membres de l'UE, il est possible d'affirmer que les sanctions prévues comme sanctions de référence ou principales sont généralement plus largement utilisées que les autres (par exemple, les amendes, dans la plupart des pays inclus dans cette étude ; le travail d'intérêt général, en Belgique, aux Pays-Bas et en Lituanie ; la probation, en Bulgarie ; la restriction de liberté, en Lituanie). Toutefois, le fait de prévoir des sanctions non privatives de liberté comme sanctions de référence n'indique pas nécessairement qu'elles seront appliquées de manière à réduire l'incarcération, comme semble le démontrer le cas de la Lituanie.

---

<sup>40</sup> Marcelo F. AEBI; Mélanie M. TIAGO, *SPACE I - 2019*, 40.

<sup>41</sup> Marcelo F. AEBI; Mélanie M. TIAGO, *Prisons and Prisoners in Europe 2020*, 13.

## 3e Partie

# L'APPLICATION DES SANCTIONS ET MESURES NON PRIVATIVES DE LIBERTÉ AUX PERSONNES EN SITUATION DE VULNÉRABILITÉ OU APPARTENANT À DES GROUPES MINORITAIRES

### **1. Sanctions et mesures non privatives de liberté applicables aux personnes en situations vulnérables ou appartenant à des groupes minoritaires**

Cette section examine la disponibilité de sanctions non privatives de liberté, ou de leurs adaptations, spécifiquement conçues pour les personnes particulièrement vulnérables (jeunes adultes, personnes âgées, femmes, ressortissants étrangers, personnes handicapées, y compris pour des raisons de santé mentale, minorités ethniques, Roms, LGBTIQ+ ou autres), ou des exigences différentes pour offrir une mesure de rechange non privative de liberté à ces catégories, ou une préférence pour les sanctions non privatives de liberté concernant les groupes et/ou minorités vulnérables. Elle cherche également à identifier tout obstacle juridique empêchant les personnes vulnérables ou les groupes minoritaires d'accéder aux sanctions non privatives de liberté.

Le principe d'égalité et de non-discrimination inscrit dans les articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne stipule que toutes les personnes sont égales en droit et que toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle est interdite. Ainsi, dans tous les États membres de l'UE, il existe une obligation légale selon laquelle la loi doit être appliquée de manière égale et équitable à tous.

En ce sens, de manière générale, le droit pénal et la législation sur la procédure pénale des pays de l'UE n'établissent pas de discrimination à l'encontre des personnes sur la base d'attributs ou de caractéristiques individuelles, et il n'existe pas d'obstacles juridiques à l'application de

mesures alternatives pour les personnes en situations vulnérables ou appartenant à des groupes minoritaires.

Néanmoins, dans la pratique, les données disponibles concernant des groupes spécifiques sont très limitées, ce qui rend difficile de déterminer si les sanctions et mesures non privatives de liberté sont appliquées de manière égale et équitable à toutes les personnes, quelle que soit leur condition. D'une part, dans certains pays, la collecte de données liées à la race ou à l'ethnie n'est pas autorisée comme au Portugal et en Hongrie. D'autre part, certains services de probation partagent le point de vue selon lequel ils doivent être davantage orientés vers la prise en compte des besoins et des circonstances individuels, en relation avec le crime commis, plutôt que vers des catégories de vulnérabilités particulières. De ce fait, les données concernant les groupes et/ou minorités vulnérables ne sont pas toujours considérées comme importantes ou utiles. En outre, dans la plupart des pays de l'UE, il n'existe pas de sanctions non privatives de liberté spéciales, de programmes spécifiques dans le cadre d'une sanction non privative de liberté ou d'adaptations des programmes existants conçus pour les personnes appartenant à des groupes minoritaires spécifiques, tels que les Roms, les peuples autochtones, les personnes LGBTIQ+ ou autres.

Dans l'ensemble, malgré la rareté des données, il est possible d'affirmer que les systèmes juridiques de la plupart des pays de l'UE sont sensibles à certaines situations de vulnérabilité, en particulier celles des jeunes adultes, des personnes âgées, des femmes enceintes, des parents ou tuteurs d'enfants et des personnes souffrant de problèmes de santé. Compte tenu du fait que ces personnes peuvent subir les effets négatifs de l'emprisonnement de manière aggravée, et aussi de la difficulté d'offrir les soins nécessaires dans le contexte carcéral, de nombreuses législations prévoient des adaptations spéciales dans l'application et l'exécution des peines, afin d'éviter l'emprisonnement, d'atténuer la peine, de raccourcir le temps de prison ou d'adapter la mise en œuvre des sanctions et mesures communautaires.

## 1.1 Les jeunes adultes

Dans de nombreux pays, en plus du traitement spécial prévu pour les enfants et les mineurs<sup>42</sup>, la situation vulnérable des jeunes adultes est également reconnue par le système de justice pénale, et des dispositions et mesures spécifiques sont adaptées pour répondre à leurs besoins. Cependant,

---

<sup>42</sup> Étant donné que cette étude comparative est axée sur les sanctions et mesures non privatives de liberté prévues pour les adultes, les informations sur les enfants et les jeunes n'ont pas été incluses. Cependant, certaines informations sur la justice des mineurs dans les pays étudiés peuvent être trouvées dans les rapports nationaux de la Croatie, de Chypre, de la République tchèque, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Pologne et de la Suède.

l'âge d'une personne à considérer comme un jeune adulte à ces fins diffère d'un pays à l'autre (par exemple, entre 18 et 20 ans en Allemagne, 16 et 21 ans au Portugal, 17 et 18 ans en Pologne).

Ainsi, le principe de subsidiarité selon lequel une condamnation privative de liberté ne doit être imposée que si aucune autre peine ou sanction n'est suffisante pour atteindre les objectifs de la peine est particulièrement applicable dans le cas des jeunes adultes.

En outre, dans certains pays, l'âge peut également être considéré comme une circonstance atténuante dans la détermination de la peine.

Au Portugal, il est expressément reconnu par la loi que dans le cas des jeunes (16-21 ans), l'exécution d'une peine de prison doit particulièrement viser la réinsertion sociale et favoriser le sens des responsabilités par le développement d'activités et de programmes spécifiques dans les domaines de l'éducation, de l'orientation et de la formation professionnelle, de l'acquisition de compétences personnelles et sociales, et de la prévention et du traitement des comportements de dépendance.

Dans certaines juridictions (par exemple, en Allemagne, en Hongrie, en Pologne, au Portugal et en Suède), la loi prévoit la possibilité d'appliquer les mesures pour les mineurs aux jeunes adultes. En Allemagne, par exemple, les jeunes adultes de 18 à 20 ans peuvent, et sont souvent, sanctionnés selon la loi pénale sur les mineurs, si leur crime est un délit typique des mineurs ou si leur développement personnel est plus égal à celui des mineurs de moins de 18 ans. En Pologne (où l'âge de la majorité pénale est de 17 ans), si une personne est condamnée pour une infraction commise après avoir atteint l'âge de 17 ans, mais avant l'âge de 18 ans, le tribunal peut imposer des mesures éducatives, thérapeutiques ou correctives prévues pour les mineurs au lieu d'une sanction pénale, si les circonstances de l'affaire et les conditions personnelles sont favorables. En Suède, une personne âgée de moins de 21 ans peut être condamnée à la protection de la jeunesse, à des travaux d'intérêt général ou à une surveillance de la jeunesse.

Dans d'autres pays, certains programmes de réhabilitation spécifiques peuvent être mis en œuvre dans le cadre de l'exécution de sanctions et de mesures non privatives de liberté (en Bulgarie, au Portugal). Au Portugal, le service de probation a développé une réponse de réinsertion sociale pour les jeunes adultes (appelée « ser.pro »), visant à promouvoir un changement d'attitudes et de croyances associées à des infractions spécifiques (vol, insultes, résistance et coercition des fonctionnaires et désobéissance) et à promouvoir les compétences de résolution de problèmes. Ce programme est appliqué aux individus âgés de 16 à 25 ans, dans le cadre d'une mesure de déjudiciarisation (suspension conditionnelle de la procédure), mais il existe la possibilité de l'étendre au stade de l'exécution des sanctions. En Irlande, le service de probation dispose d'un groupe de travail qui adopte une approche holistique des jeunes en probation sous surveillance.

La surveillance des jeunes adultes condamnés par le service de probation est particulièrement appréciée. Dans le cas de peines avec sursis (au Portugal, en Pologne) ou d'autres sanctions et mesures non privatives de liberté (par exemple, la libération conditionnelle, en Hongrie), la surveillance probatoire peut être obligatoire pour les jeunes adultes. En Pologne, la période de probation pour les jeunes adultes pendant la peine avec sursis est de deux à cinq ans, plus longue que la période standard, qui est de un à trois ans.

## 1.2 Les personnes âgées

En ce qui concerne les personnes âgées et compte tenu de leur situation vulnérable, des mesures de rechange et des formes spéciales de libération anticipée sont prévues dans certains pays, afin d'éviter leur emprisonnement ou de réduire leur temps de détention.

Au Portugal, le code régissant l'exécution des peines d'emprisonnement stipule que l'exécution doit respecter les besoins spécifiques des personnes âgées de 65 ans ou plus et leur état de santé et d'autonomie, notamment en garantissant l'assistance nécessaire dans les activités de la vie quotidienne, ainsi qu'en assurant un hébergement, une sécurité, des activités et des programmes particulièrement adaptés.

Pour les personnes âgées de plus de 70 ans qui purgent une peine d'emprisonnement, l'exécution de la peine privative de liberté peut être modifiée pour être effectuée à domicile ou dans un établissement de soins, avec ou sans surveillance électronique, quelle que soit la durée de la peine à purger (à Chypre, en Grèce, en Italie et au Portugal). Cette mesure peut être appliquée pour le temps restant de la peine de prison (anticipation de la libération), ou au moment de la condamnation (éviter l'emprisonnement).

Dans certains cas, il existe des conditions supplémentaires pour accorder la détention à domicile, outre l'âge avancé. À Chypre, elle n'est pas applicable aux crimes sexuels ou au trafic de drogue ; en Italie, elle ne peut pas être appliquée si la personne a été déclarée criminelle d'habitude ou professionnelle ou condamnée en tant que récidiviste ; au Portugal, l'état de santé physique ou mentale ou le degré d'autonomie doit être incompatible avec la vie en prison ou affecter la capacité à comprendre le sens de la peine.

En Grèce, la détention à domicile est également combinée avec une surveillance de probation et/ou des programmes thérapeutiques. Au Danemark et au Portugal, les détenus d'un âge avancé peuvent également être placés dans des établissements de santé ou d'aide sociale.

En France, la libération conditionnelle peut être accordée aux détenus de plus de 70 ans, quel que soit le temps de la peine purgée en prison, à condition que la personne se réinsère, notamment

si elle bénéficie de soins ou d'un hébergement approprié à l'extérieur de la prison, sauf en cas de risque grave de récidive ou si cette libération est susceptible de causer un trouble grave à l'ordre public. En Roumanie, pour les détenus âgés de 60 ans ou plus, la libération conditionnelle peut être accordée après avoir purgé la moitié (au lieu des deux tiers) de la peine en cas de condamnation jusqu'à 10 ans, ou après les deux tiers (au lieu des trois quarts) en cas d'emprisonnement supérieur à 10 ans.

### **1.3 Les parents ou femmes enceintes**

Afin de protéger l'intérêt supérieur de l'enfant et la santé des femmes enceintes, il existe certaines mesures spéciales prévoyant un traitement plus favorable pour les parents, les tuteurs d'enfants et les femmes enceintes.

À Chypre, les mères ne sont pas soumises à l'emprisonnement ou à la détention, sauf dans des circonstances particulières, lorsque l'infraction est commise avec violence et que la personne représente un danger immédiat et permanent pour la société. Cependant, la loi ne bénéficie pas aux pères ou aux tuteurs en général, mais uniquement aux mères.

En France, lorsque les parents d'un enfant de moins de 10 ans bénéficient d'une libération anticipée, une période probatoire n'est pas requise. Toutefois, d'autres conditions s'appliquent : la peine infligée ou restante à purger doit être inférieure ou égale à 4 ans, et la personne condamnée ne doit pas être considérée comme dangereuse pour les enfants. La libération conditionnelle est donc exclue dans le cas de personnes condamnées pour des infractions contre des enfants. Enfin, la personne condamnée doit exercer l'autorité parentale sur l'enfant, et la cohabitation avec l'enfant avant l'incarcération est également requise.

Dans d'autres pays, l'exécution de la peine privative de liberté imposée aux femmes porteuses d'enfants (en Grèce) ou aux mères d'enfants de moins de 10 ans (en Italie) peut être modifiée pour être effectuée en détention à domicile, avec ou sans surveillance électronique. Alors qu'en Grèce, cette mesure peut être appliquée indépendamment de la durée restante de la peine à purger, en Italie, elle ne peut être accordée qu'après l'exécution d'un tiers de la peine (ou de quinze ans en cas de condamnation à perpétuité), et s'il n'y a pas de risque concret de récidive et qu'il est possible de rétablir la cohabitation avec les enfants.

En Irlande, le service de probation dispose d'un groupe de travail chargé d'apporter une réponse globale aux femmes accusées.

Enfin, le report de l'exécution de la peine peut être ordonné, en Estonie, pour les femmes enceintes et les mères d'enfants de moins de trois ans. En Italie, le report de la peine peut être

appliqué aux mères d'enfants de moins de trois ans, mais il est obligatoire pour les femmes enceintes et les femmes ayant des enfants de moins d'un an.

#### **1.4 Les personnes souffrant de problèmes de santé**

Dans la plupart des pays européens, compte tenu du fait que l'emprisonnement peut aggraver l'état de santé des personnes emprisonnées et que les établissements pénitentiaires ne fournissent généralement pas les soins de santé les plus adéquats, des dispositions spéciales sont spécifiquement conçues pour l'application et l'exécution des peines imposées aux personnes souffrant de problèmes de santé (physiques ou mentaux, ou de toxicomanie), afin de garantir des soins et un traitement adéquats ou d'éviter l'emprisonnement.

La seule sanction non privative de liberté spécifiquement prévue pour les personnes en situation de vulnérabilité se trouve en Italie et se réfère à un travail d'intérêt général pour les personnes toxicomanes qui ont été condamnées pour la possession et la distribution de petites quantités de drogue. En outre, il existe de nombreuses mesures de rechange et adaptations à l'exécution des sanctions destinées aux personnes souffrant de problèmes de santé.

La suspension ou le report de l'exécution des peines privatives de liberté est prévue dans plusieurs juridictions : en Estonie, si le condamné souffre d'une maladie grave et qu'il est impossible d'assurer un traitement médical en prison ; en France, pour les condamnés présentant une pathologie mettant en jeu le pronostic vital, les personnes dont l'état de santé est durablement incompatible avec le maintien en détention et les personnes atteintes de troubles psychiatriques (à l'exception de celles soumises à l'obligation de soins psychiatriques), quelle que soit la nature de la peine ou la durée de la peine restant à purger ; en Italie, suivie de l'imposition de la détention à domicile, aux personnes atteintes du SIDA ou d'une maladie particulièrement grave à la suite de laquelle leur état de santé est incompatible avec l'emprisonnement ; et au Portugal, si un individu condamné se voit diagnostiquer une maladie mentale après la commission du crime et si l'état mental ne le rend pas pénalement dangereux. Au Portugal, la personne reste sous la surveillance du service de probation et le sursis comprend l'imposition d'injonctions nécessaires pour prévenir le danger de commettre de nouveaux crimes, ainsi que l'obligation de suivre un traitement ambulatoire approprié.

La mesure de rechange à la probation (*affidamento in prova al servizio sociale*) est également prévue en Italie pour les personnes souffrant du SIDA ou d'une grave déficience immunitaire, ainsi que pour les toxicomanes et les alcooliques.

La détention à domicile peut être accordée pour remplacer l'exécution de la peine privative de liberté dans le cas de personnes malades ou handicapées (en Grèce), de personnes souffrant du SIDA ou d'une grave déficience immunitaire, à condition qu'elles suivent ou aient l'intention de suivre un programme de traitement et de soins dans des centres opérationnels appropriés (en Italie) et de personnes alitées ou gravement malades (à Chypre). En Grèce, des conditions particulières sont applicables, telles qu'une surveillance de probation, une surveillance électronique ou des programmes thérapeutiques. Au Portugal, les détenus atteints d'une maladie grave et irréversible, ou d'un handicap grave et permanent, peuvent demander au juge d'exécuter le reste de la peine à domicile ou dans un établissement sanitaire ou social, avec ou sans surveillance électronique.

Dans le cadre de l'exécution des sanctions non privatives de liberté, des programmes spécifiques développés pour les personnes handicapées, les personnes souffrant de troubles mentaux (en Bulgarie) et les toxicomanes (en Grèce) sont appliqués par le service de probation.

En ce qui concerne les personnes souffrant de troubles mentaux, le service de probation portugais a souligné que ce groupe était particulièrement vulnérable et qu'il constituait l'un des groupes les plus difficiles à gérer lors de l'application des sanctions et mesures appliquées dans la communauté. C'est pourquoi un projet pilote, dans le cadre du projet « PRI Alt Eur », a été spécialement conçu pour promouvoir un accès effectif aux services locaux de santé mentale pour les probationnaires ayant besoin de soins de santé mentale, grâce à une intervention partagée et concertée entre le service de probation et les services de santé mentale. Ce projet pilote sera mis en œuvre d'avril à novembre 2022.<sup>43</sup>

Aux Pays-Bas, les personnes présentant une déficience intellectuelle légère et purgeant une peine non privative de liberté font actuellement l'objet d'une attention particulière de la part du service de probation et de l'ensemble du système de justice pénale. Cette catégorie comprend les personnes qui ont un QI entre 50 et 85, un comportement social adaptatif limité dans différents domaines de la vie, et si le handicap est apparu avant l'âge de 18 ans. Des directives ont été élaborées sur la meilleure façon d'adapter les instruments et les compétences existants aux spécificités de ce groupe.

Enfin, des formes spéciales de libération anticipée sont prévues pour les situations de maladie ou de soins familiaux (en Danemark) et pour les personnes toxicomanes (à Chypre). À Chypre, une personne détenue en milieu ouvert et inscrite dans un programme de réhabilitation des toxicomanes peut être libérée dans des conditions déterminées par un comité d'évaluation et de

---

<sup>43</sup> Pour plus d'informations sur le projet pilote : <<https://prialteur.pt/index.php/home/activities/pilot-project>>.

soins, sous surveillance électronique, pour la période nécessaire à l'achèvement du programme de réhabilitation.

## **2. Le fonctionnement des sanctions et mesures non privatives de liberté pour des personnes vulnérables ou appartenant à des groupes minoritaires**

Cette section rassemble des données statistiques sur l'utilisation des sanctions non privatives de liberté ou leur adaptation aux groupes vulnérables et/ou minoritaires. Elle cherche également à identifier les préjugés potentiels ou réels dans le jugement des affaires concernant des personnes vulnérables ou des groupes minoritaires, qui affectent leur accès aux sanctions non privatives de liberté.

### **2.1 Les données sur l'application et la mise en œuvre des sanctions et mesures non privatives de liberté**

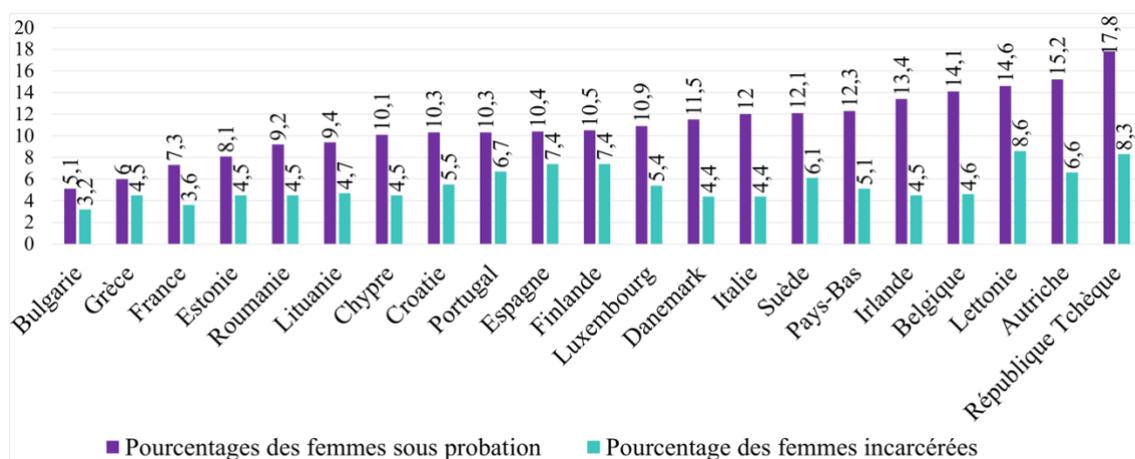
En ce qui concerne les personnes en situation de vulnérabilité particulière, les rapports SPACE I et II du Conseil de l'Europe fournissent des données concernant les mineurs/adultes, les femmes/hommes et les étrangers/nationaux. Au 31 janvier 2020, le nombre de mineurs parmi les individus sous la supervision des services de probation ne représentait qu'une faible part, inférieure à 6 %, dans la plupart des pays de l'UE ayant fourni des données, à l'exception de Chypre (15,1 %), des Pays-Bas (17,3 %) et de l'Autriche (17,4 %).<sup>44</sup>

Toujours selon SPACE, au 31 janvier 2020, le nombre de femmes parmi les probationnaires était proportionnellement plus élevé que celui des femmes en prison (figure 8), tandis que le nombre de ressortissants étrangers était proportionnellement plus élevé parmi les détenus que parmi les probationnaires (figure 9) — une tendance que l'on retrouve également dans les années précédentes. Le rapport SPACE II a suggéré que cet écart pourrait s'expliquer par le fait que la probation est utilisée pour des infractions moins graves et que les femmes sont — en général — sous-représentées parmi les accusés condamnés pour des infractions graves à savoir des infractions violentes, ou par le fait que les femmes restent les principales personnes en charge des enfants, et reçoivent un traitement différent de ce fait.<sup>45</sup> D'autre part, comme décrit ci-dessous, les ressortissants étrangers peuvent rencontrer des obstacles accrus pour bénéficier de peines non privatives de liberté.

---

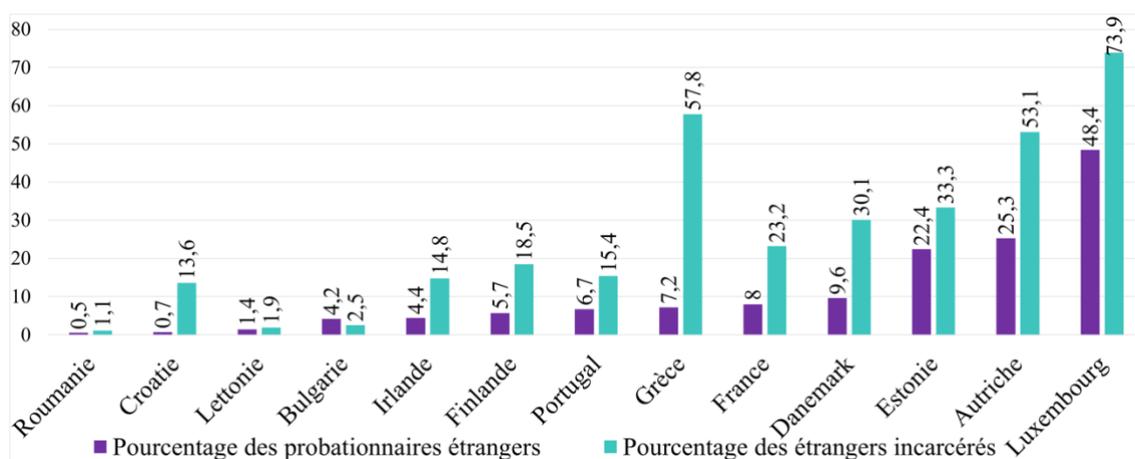
<sup>44</sup> Marcelo F. AEBI; Yuji Z. HASHIMOTO, *SPACE II - 2020*, 103-104.

<sup>45</sup> Marcelo F. AEBI; Yuji Z. HASHIMOTO; Mélanie M. TIAGO, *Probation and Prisons in Europe*, 2020, 10.

**FIGURE 8** - Pourcentage de femmes sous probation et en prison au 31 janvier 2020

Source : Marcelo F. AEBI; Yuji Z. HASHIMOTO, *SPACE II - 2020*, 103-104.

Note : Les services de probation en Roumanie, au Luxembourg, au Danemark et en Belgique n'utilisent pas la personne comme unité de comptage.

**FIGURE 9** - Pourcentage de probationnaires et de détenus étrangers au 31 janvier 2020

Source : Marcelo F. AEBI; Yuji Z. HASHIMOTO, *SPACE II - 2020*, 103-104.

En ce qui concerne les questions de genre, le service de probation irlandais a indiqué que tous les agents de probation sont formés à des pratiques qui tiennent compte du sexe et qu'il existe une reconnaissance des défis spécifiques auxquels les femmes sont confrontées. À cette fin, le service de probation utilise une « riposte holistique/coordonnée et multiforme » pour accompagner les femmes qui s'engagent dans le service.

En ce qui concerne les personnes se trouvant dans d'autres situations de vulnérabilité particulière (personnes handicapées, minorités ethniques, sans-abri, LGBTIQ+), la plupart des pays ont indiqué qu'aucune donnée désagrégée sur l'application des sanctions et mesures non privatives de liberté pour des groupes vulnérables ou minoritaires spécifiques n'est disponible à savoir la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, la République tchèque, Danemark, Estonie, Pologne,

Suède, les Pays-Bas, la France, la Grèce, la Malte, le Portugal et la Roumanie. L'absence de données sur les personnes vulnérables peut s'expliquer par le fait que certains services de probation (par exemple au Portugal et en Belgique) estiment que les groupes de vulnérabilité mentionnés ne jouent pas ou ne devraient pas jouer de rôle dans l'octroi de sanctions et mesures de rechange, en raison des principes de non-discrimination et d'égalité. L'approche du service de probation est plutôt orientée vers la prise en compte des *besoins individuels* de chaque contrevenant plutôt que vers des catégories de vulnérabilité.

Le seul pays à avoir fourni des données sur l'origine ethnique est l'Irlande, où le groupe à majorité irlandaise représente 66,9 % des personnes engagées dans le service de probation, suivi par la communauté des gens du voyage irlandais (11,3 %) et les personnes « de toute autre origine blanche » (6,7 %). Aucune donnée ethnique n'était disponible pour 12,7 % des probationnaires. En outre, en l'absence de données ethniques publiées par l'administration pénitentiaire irlandaise, il est difficile de déterminer si certains groupes ethniques minoritaires sont plus ou moins susceptibles de recevoir des sanctions privatives ou non privatives de liberté.

En Grèce, les agents de probation interrogés ont indiqué que les personnes surveillées sont souvent des Roms ou des personnes ayant des problèmes de drogue, qui ont besoin d'interventions adaptées, compte tenu des particularités culturelles et des besoins de réhabilitation. En Finlande, il a été signalé que moins de la moitié des contrevenants purgeant une peine dans la communauté ont un emploi.

En ce qui concerne les mesures de rechange destinées aux catégories vulnérables en Italie (toxicomanes et alcooliques, parents d'enfants, personnes souffrant de pathologies graves), les données disponibles montrent que les indices d'application de l'*affidamento in prova al servizio sociale* réservés à ces personnes représentent moins d'un quart du total des applications de toutes les formes de la disposition.

## **2.2 Obstacles à l'accès aux sanctions et mesures non privatives de liberté par des personnes en situation de vulnérabilité ou appartenant à des groupes minoritaires**

Au niveau législatif, aucun obstacle juridique à l'application de sanctions et mesures alternatives pour les groupes vulnérables ou minoritaires n'a été identifié dans les systèmes juridiques des États membres de l'UE. Dans la pratique judiciaire, la rareté des données sur les peines non privatives de liberté concernant les personnes en situation de vulnérabilité ne permet pas de conclure à un parti pris potentiel ou réel de la part des autorités de condamnation dans le jugement des affaires concernant des personnes vulnérables ou des groupes minoritaires, qui

affecte leur accès aux sanctions non privatives de liberté. En outre, la plupart des rapports nationaux n'ont pas fourni d'informations sur cette question, étant donné le peu ou l'absence de discussions à ce sujet (par exemple, en Grèce, à Malte, aux Pays-Bas, en Pologne et en Roumanie).

Cependant, même en l'absence d'obstacles juridiques, certaines conditions ou exigences légales peuvent entraver la possibilité d'appliquer des sanctions et mesures non privatives de liberté pour certaines personnes dans des situations spécifiques. Par exemple, dans certains pays (comme la Belgique, la République tchèque, le Danemark, la Finlande, le Portugal), l'une des conditions pour bénéficier de la détention à domicile ou de la surveillance électronique est d'avoir un lieu de résidence permanent, ce qui n'est pas toujours possible à respecter pour certains groupes vulnérables comme les personnes sans domicile ou au chômage, les Roms ou les ressortissants étrangers. Des recherches menées en Belgique ont indiqué que la surveillance électronique est moins susceptible d'être imposée aux personnes roms parce que les juges supposent qu'elles ne respecteront pas les conditions.

Pour les personnes souffrant d'un handicap physique ou les personnes âgées, il existe des obstacles à la mise en œuvre du service communautaire, car elles peuvent avoir des difficultés à occuper les postes de travail disponibles.

Le rapport portugais suggère qu'il pourrait y avoir des obstacles à l'accès aux sanctions et mesures non privatives de liberté par des ressortissants étrangers, à savoir l'absence de documents valides, un statut d'immigration irrégulier, la difficulté d'obtenir des informations pertinentes pour le rapport présentiel, etc. En Belgique, il a été noté que les sanctions non privatives de liberté existantes sont trop peu adaptées aux personnes qui ne parlent pas l'une des langues nationales, et à Malte, des inquiétudes ont été soulevées quant à la possibilité que des ressortissants étrangers non résidents ne puissent pas bénéficier de peines communautaires, mais soient plus souvent condamnés à des peines d'emprisonnement ou à des alternatives ne nécessitant pas de surveillance, telles que des amendes.

En Suède, il est prouvé que les personnes qui ne connaissent pas la langue suédoise sont plus souvent condamnées à la prison que les clients suédophones. En outre, les programmes de traitement utilisés en prison et en probation sont menés en suédois et parfois en anglais, par conséquent, les clients qui ne parlent ni suédois ni anglais sont difficiles à atteindre avec les programmes de traitement visant à réduire la récidive.

Les agents de probation grecs interrogés dans le cadre de cette recherche ont signalé que certaines personnes en situations vulnérables sont encore plus marginalisées dans le système de justice pénale et que les autorités de justice pénale hésitent à ordonner un travail d'intérêt général aux ressortissants étrangers, en raison de la difficulté perçue à les localiser ou à communiquer avec

eux. Ils ont également mentionné des pratiques discriminatoires sélectives et négatives à l'encontre des Roms de la part des services de probation où le service communautaire est proposé ou, dans d'autres cas, des difficultés à faire correspondre les activités de service communautaire avec leurs intérêts et leurs particularités culturelles. En outre, ils ont indiqué que les personnes souffrant de problèmes de santé et les personnes âgées ne bénéficient pas des sanctions ou des mesures communautaires appropriées (par exemple, elles se voient imposer des travaux d'intérêt général au lieu d'une mesure de rechange comme la détention à domicile). Selon les experts grecs, le problème n'est pas que certaines personnes sont exclues des sanctions et mesures appliquées dans la communauté, mais que les sanctions et mesures existantes et imposées ne leur conviennent pas toujours, et que les tribunaux ne parviennent pas à adapter les options disponibles aux besoins des personnes.

## 4e Partie

# IMPACT DE LA PANDÉMIE DE COVID-19 SUR L'IMPOSITION ET LA MISE EN ŒUVRE DES SANCTIONS ET MESURES NON PRIVATIVES DE LIBERTÉ

Le contenu de la 4e Partie a fait l'objet d'un rapport séparé, «L'impact de la pandémie de COVID-19 sur les sanctions et mesures non privatives de liberté», préparé par l'équipe de recherche de l'UC dans le cadre du projet complémentaire «*Comblant 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*», financé par la Fondation Internationale pénale et pénitentiaire (FIPP), mis en œuvre entre mars et décembre 2021, qui s'est concentré sur les impacts particuliers de la pandémie COVID-19 sur l'utilisation et la mise en œuvre des peines non privatives de liberté.

Dans les États membres couverts par l'étude, l'étude a cherché à identifier les problèmes et difficultés communs rencontrés dans le contexte de la pandémie de COVID-19 et des sanctions 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. Le rapport tire des conclusions de l'expérience des pays, anticipe les leçons à tirer des mesures et politiques mises en place pendant la pandémie et identifie des recommandations pour tirer parti des leçons apprises et rendre les systèmes pénaux plus résistants aux crises futures.

Parmi les principales conclusions de l'étude, on retiendra les suivantes :

- En ce qui concerne le travail des services de probation, les experts des États membres de l'UE qui ont participé à l'étude ont fait savoir que l'intervention en face à face est essentielle aux activités de réinsertion, et que le contact personnel ne peut donc pas être entièrement remplacé. Cependant, il peut être bénéfique de le compléter par des moyens de communication numériques, pour autant qu'ils n'éliminent ni ne remplacent le contact humain et qu'ils respectent les réglementations en matière de protection des données personnelles. La communication virtuelle peut être utilisée, par exemple, lorsque le client est malade ou à l'étranger ; pour accroître le contact des détenus avec le monde extérieur ;

- pour accroître les possibilités d'apprentissage à distance pour ceux qui vivent dans des endroits où des cours ou des programmes spécifiques ne sont pas disponibles.
- Par ailleurs, l'expérience du travail à distance a révélé que certaines tâches peuvent être effectuées depuis le domicile, parfois de manière plus efficace. Dans certains pays, des efforts sont actuellement déployés pour maintenir le travail à distance, mais sous la forme d'un régime mixte.
  - Le potentiel des nouvelles technologies à jouer un rôle important dans le système de justice pénale impose un besoin pressant d'équipement adéquat et de formation du personnel. L'étude a révélé le manque d'équipement adéquat dans certains États et la nécessité pour les personnels de probation d'accroître leurs connaissances et leurs compétences dans le travail en ligne avec les individus.
  - La pandémie a mis en lumière les problèmes et les lacunes sous-jacents des systèmes pénitentiaires et de probation, tels que la surpopulation, le manque de préparation des individus à la libération, l'insuffisance du personnel et des ressources de probation, les listes d'attente pour l'exécution des peines non privatives de liberté, les vulnérabilités socio-économiques de la plupart des personnes en contact avec le système de justice pénale et l'absence de réponses suffisantes pour les accompagner.
  - Parmi les peines non privatives de liberté, le travail d'intérêt général a été le plus touché par la pandémie en raison de l'impossibilité de poursuivre le travail pour de nombreuses raisons différentes. Diverses solutions ont été proposées, telles que le sursis de l'exécution de la peine, la modification du lieu de travail ou l'adaptation des tâches initiales, la réduction des heures à effectuer ou le remplacement du travail par d'autres obligations.
  - En ce qui concerne les personnes en situation de vulnérabilité, l'étude a conclu que les personnes souffrant de problèmes de santé et les individus en situation de vulnérabilité socio-économique, notamment les chômeurs ou les sans-abri, subissent de manière accrue les effets négatifs de la pandémie sur les services de probation.
  - En ce qui concerne la population carcérale, si la plupart des États membres ont adopté des mesures visant à éviter tout contact physique 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 sursoyant l'exécution des peines d'emprisonnement ou en libérant des individus par le biais d'alternatives non privatives de liberté, de libération anticipée ou de grâce.
  - L'un des principaux enseignements de la pandémie est que les lois d'urgence de nombreux pays ont permis une réduction significative de la population carcérale sans provoquer de

flambée de la délinquance. La libération des personnes incarcérées a eu des effets positifs et a montré que de nombreuses personnes pouvaient purger leur peine dans la communauté plutôt que dans une prison.

- La possibilité de purger des peines d'emprisonnement en dehors de la prison dans le cadre de systèmes de surveillance électronique, les mesures visant à éviter les courtes peines d'emprisonnement et le développement de sanctions non privatives de liberté ont été soulignées comme de bonnes pratiques de la pandémie qu'il convient de promouvoir également par la suite.
- Une collecte de données plus détaillée par les services pénitentiaires et de probation permettrait d'améliorer les connaissances et de mesurer l'impact des changements dans la législation et la pratique des sanctions pénales.

Le rapport complet est disponible, en anglais et en français, à l'adresse suivante :  
<http://www.prialteur.pt/index.php/home/impact-covid19>.

## 5e Partie

# CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

Cette présentation sur l'utilisation et de la mise en œuvre des sanctions et mesures non privatives de liberté dans 22 États membres de l'UE a montré que les alternatives à l'emprisonnement se sont beaucoup développées ces dernières années, étant prévues, selon la juridiction, comme des sanctions principales, des mesures de rechange, des sanctions accessoires ou une partie d'une peine de probation, et sont plus utilisées dans la pratique que l'emprisonnement.

En résumé, il est possible de conclure que tous les systèmes de sanctions pénales des États membres étudiés prévoient une variété raisonnable d'alternatives à l'emprisonnement, parmi lesquelles les amendes et les peines avec sursis (ou l'emprisonnement conditionnel) sont les plus fréquemment appliquées par les tribunaux, tandis que les peines avec sursis et le travail d'intérêt général sont les plus courants parmi les cas sous la supervision des services de probation.

Comme cela a été décrit au cours de l'étude, chaque juridiction est confrontée à des obstacles spécifiques dans l'imposition et la mise en œuvre des sanctions et mesures non privatives de liberté, mais il a été possible d'identifier des problèmes communs dans le contexte de l'UE, tels que le phénomène d'élargissement du filet ; le manque de sensibilisation aux peines alternatives parmi la population en général, mais aussi parmi les juges, les procureurs et les politiciens ; les longues listes d'attente pour purger une peine d'intérêt général et la capacité limitée de supervision et d'accompagnement par le service de probation en raison de l'insuffisance des ressources et du personnel ; ainsi que le manque de lieux de travail disponibles pour le travail d'intérêt général.

En outre, la complexité de nombreux systèmes juridiques de condamnation peut ajouter des difficultés à leur application et rendre l'utilisation des alternatives moins efficace.

En ce qui concerne les personnes en situation de vulnérabilité ou appartenant à des minorités, le manque de données sur les problèmes spécifiques auxquels elles sont confrontées lorsqu'elles purgent des peine dans la communauté est un problème partagé par tous les pays inclus dans cette étude. Néanmoins, il a été possible de vérifier que même lorsqu'il n'y a pas de barrières légales à l'application de sanctions ou de mesures alternatives pour des personnes spécifiques, certaines

conditions légales, exigences ou questions pratiques peuvent entraver la possibilité de leur application pour des individus dans des situations spécifiques, comme les personnes sans domicile ou au chômage, les Roms ou les ressortissants étrangers. De même, l'application de peines non privatives de liberté pour les personnes nécessitant des soins de santé mentale se heurte à des obstacles particuliers. En outre, dans la plupart des pays de l'UE, il n'existe pas de sanctions non privatives de liberté spéciales, de programmes spécifiques dans le cadre d'une sanction non privative de liberté ou d'adaptations des programmes existants conçus pour les personnes appartenant à des groupes minoritaires spécifiques.

La pandémie a mis en évidence les problèmes et les lacunes sous-jacentes des systèmes pénitentiaires et de probation, tels que l'absence de préparation suffisante des individus à la liberté, l'insuffisance du personnel et des ressources de probation, les listes d'attente pour l'exécution des peines non privatives de liberté, les vulnérabilités socio-économiques des personnes en contact avec le système de justice pénale et l'absence de réponses suffisantes pour les accompagner. L'un des principaux enseignements de la pandémie est que les lois d'urgence de nombreux pays ont permis de réduire considérablement la population carcérale sans provoquer de flambée de la délinquance, ce qui signifie que de nombreuses personnes pourraient purger leur peine dans la communauté plutôt qu'en prison.

Dans une perspective d'avenir, cette section se concentre sur des exemples d'initiatives innovantes, de projets pilotes ou de réformes juridiques en cours d'élaboration dans les États membres de l'Union européenne et conclut par quelques contributions au développement futur d'alternatives non discriminatoires à l'emprisonnement, capables de promouvoir une réduction effective du recours à l'emprisonnement.

## **1. Exemples d'initiatives innovantes en cours concernant les alternatives à la privation de liberté**

Il existe de nombreux exemples de projets pilotes innovants en cours ou récemment développés concernant les alternatives à l'emprisonnement dans les États membres de l'UE, visant à élargir les possibilités de purger une peine dans la communauté (soit en créant de nouvelles alternatives à l'emprisonnement, soit en élargissant les possibilités d'application des alternatives existantes), à améliorer la mise en œuvre des sanctions et mesures communautaires, et à développer la justice réparatrice.

En ce qui concerne l'élargissement des alternatives à l'emprisonnement, une mesure innovante actuellement introduite dans des projets pilotes est la surveillance électronique des

personnes libérées sous condition (en Grèce), ou des personnes autorisées à sortir de prison lors d'un congé (à Malte) - *innovante* dans le sens où elle n'existait pas auparavant dans ces pays. En Croatie, un projet pilote de surveillance électronique a été mis en œuvre en 2017, et en raison des résultats positifs, l'application de la surveillance électronique, ciblée sur l'assignation à résidence avant le procès, les courtes peines de prison allant jusqu'à 1 an et la libération conditionnelle, devrait commencer en 2022 après que tous les équipements techniques nécessaires soient disponibles.

En Allemagne, des projets pilotes ont été menés pour évaluer la proposition d'utiliser le travail d'intérêt général comme principale mesure de rechange (ou de remplacement) en cas de défaut de paiement d'une amende (comme le projet *Ausweg* du Mecklembourg-Poméranie occidentale). Les résultats ont révélé qu'une quantité considérable de peines d'emprisonnement de substitution pourrait être évitée en optimisant la structure organisationnelle des installations de travail adaptées au travail d'intérêt général — ce qui implique le soutien des services de suivi pendant la période de travail — et que le travail d'intérêt général peut être mené à bien si les lieux de travail sont soigneusement sélectionnés en fonction de la capacité des clients et si un encadrement intensif est assuré. En ce sens, une récente étude néerlandaise réalisée à la demande du gouvernement a recommandé d'imposer une ordonnance de travail d'intérêt général au lieu d'une détention de substitution en cas de non-paiement des amendes (en 2019 et 2020, environ 47 154 jours de détention de substitution pour défaut d'amende ont été purgés aux Pays-Bas). À Chypre, le plan national de prévention et de lutte contre la criminalité 2019-2024 prévoit des mesures telles que l'extension et l'amélioration du programme de travaux d'intérêt général, la dépenalisation des infractions et l'amélioration des statistiques de la justice pénale.

En ce qui concerne l'amélioration de la mise en œuvre des sanctions et mesures communautaires, il existe dans certains pays des projets innovants axés sur le développement de la coopération entre les services ou avec la société civile.

En Croatie, l'introduction de réunions périodiques avec les agents de probation et les agents pénitentiaires au niveau national et à d'autres niveaux, ainsi que des formations conjointes et la mise en œuvre d'un projet pilote d'échanges entre le personnel de probation et le personnel pénitentiaire sont prévues pour développer davantage la coopération entre les deux services, notamment en ce qui concerne la préparation à la libération conditionnelle et la supervision des personnes en liberté conditionnelle. En Irlande, le service de probation, en coopération avec le service de police nationale et l'administration pénitentiaire, a développé une approche multipartite pour gérer les personnes condamnées en vue d'un accompagnement et d'une intervention ciblée pour réduire la criminalité dans la communauté concernée, ce que l'on appelle la riposte conjointe des services anti-criminel (Joint Agency Response to Crime - JARC). L'évaluation de la JARC est

positive en termes de réduction de la récidive et de la gravité des récidives, et les recommandations proposées pour l'orientation future comprennent l'expansion, des procédures d'évaluation continue et des ressources supplémentaires. L'expérience néerlandaise d'amélioration de la communication entre les partenaires de la chaîne et d'alignement de leurs processus de travail, en 2008, a été considérée comme une réussite et, en partie grâce à ce programme, davantage de peines de travail d'intérêt général et de condamnations avec sursis ont été appliquées.

Au Portugal, le service pénitentiaire et de probation participe à un projet européen qui vise à renforcer la participation des bénévoles à la mise en œuvre des sanctions et mesures de rechange à l'instar du projet *CoPPer* — coopération pour promouvoir la participation des bénévoles et la sensibilisation de la communauté à la réhabilitation des contrevenants sous la supervision du service de probation (*Cooperation to Promote volunteer participation and community awareness in the rehabilitation of offenders under the supervision of the probation service*), qui est en cours d'évaluation.

D'autre part, une grande variété de programmes est en cours d'élaboration pour améliorer les réponses apportées par les services de probation à des groupes cibles spécifiques, tels que des programmes destinés aux jeunes (à Malte), aux femmes (à Malte), aux personnes souffrant de troubles mentaux (en Irlande, aux Pays-Bas, au Portugal), aux personnes toxicomanes (en Grèce) et aux personnes purgeant des peines ou des mesures dans la communauté pour incendie criminel et pour délits sexuels contre des enfants (au Portugal).

En Irlande et au Portugal, le service de probation a identifié un nombre important de clients souffrant de troubles mentaux et la nécessité d'une approche multidisciplinaire et multipartite lors de l'exécution des peines dans la communauté. En Irlande, cette démarche s'inscrit dans le cadre de la création d'un nouveau groupe de travail interdépartemental sur la santé mentale, qui doit publier un plan de mise en œuvre de haut niveau. Au Portugal, un projet pilote de prise en charge des personnes souffrant de troubles mentaux et purgeant des peines et mesures non privatives de liberté est en cours d'élaboration. Il vise à promouvoir un accès effectif des probationnaires aux services locaux de santé mentale et à favoriser une intervention partagée et concertée entre les services de probation et les services de santé mentale. Le projet pilote est développé dans le cadre du projet PRI Alt Eur et devrait se dérouler d'avril à novembre 2022.

En République tchèque, le service de probation et de médiation a lancé le projet « *Back to Life* » en 2020, avec l'intention de développer et d'accroître l'accessibilité des programmes standardisés en lançant et en exploitant les centres de programme et les maisons de probation. La création de quatre centres de programmes permettra aux personnes purgeant des peines de substitution ou bénéficiant d'une libération conditionnelle d'accéder à un éventail de programmes de réinsertion, qui cibleront des aspects essentiels de leur vie. Les maisons de probation offriront

un programme résidentiel de resocialisation aux personnes en liberté conditionnelle, permettant un travail intensif avec elles par l'intermédiaire d'agents spécialisés dans la probation, notamment pour assurer le respect des obligations et des restrictions imposées par le tribunal. La première maison de probation devrait être opérationnelle en 2022.

Des approches réparatrices sont introduites dans certains pays. En Bulgarie, un nouveau projet intitulé « Promouvoir le développement des pratiques de justice réparatrice dans les procédures pénales », dans le cadre du Programme opérationnel européen « Bonne gouvernance », a débuté en mai 2021. En Grèce, certaines pratiques réparatrices ont été introduites ces dernières années pour les cas de violence domestique, et on s'attend à ce qu'elles enrichissent les options du système pénal. Aux Pays-Bas, les projets pilotes existants en matière de justice réparatrice/médiation dans toutes les phases de la procédure pénale sont en cours de recensement et d'évaluation par le ministère de la Justice. En République tchèque, le service de probation et de médiation travaille avec les accusés ainsi qu'avec les victimes, en adoptant une approche réparatrice, visant à réparer les relations perturbées par l'infraction.

En ce qui concerne les réformes législatives relatives aux mesures de rechange à l'emprisonnement, le système de justice pénale italien subira d'importants changements à la suite de la « réforme Cartabia », approuvée par le Parlement italien en septembre 2021. Parmi les nombreuses innovations, la réforme prévoit une délégation au gouvernement — à exercer dans un délai d'un an — pour repenser le système des sanctions non privatives de liberté dans le but de faire de la peine de prison effectivement le dernier recours, de renforcer les mécanismes qui remplacent les peines de prison au stade du procès et d'étendre le champ d'application des sanctions alternatives aux peines de prison ne dépassant pas 4 ans. La typologie des sanctions alternatives a également été modifiée : la *semidetenzione* et la *libertà controllata* — dont les taux d'application étaient toujours très faibles — ont été supprimés et la *detenzione domiciliare* (détention à domicile), la *semilibertà* (la possibilité de passer la journée en dehors de la prison pour travailler ou étudier), le *lavoro di pubblica utilità* (travail d'intérêt général) et les sanctions financières ont été introduites avec des critères d'application différents. Pour les peines inférieures ou égales à un an, les quatre sanctions alternatives peuvent être appliquées ; pour les peines de 1 à 3 ans, toutes les sanctions sauf l'amende peuvent être appliquées ; et pour les peines de 3 à 4 ans, seules la *detenzione domiciliare* et la *semilibertà* peuvent être appliquées. Contrairement au cadre actuel, la possibilité d'appliquer une peine avec sursis aux sanctions alternatives a été exclue, car elle a été évaluée comme ayant contribué à l'inefficacité des sanctions alternatives.

## 2. Les perspectives pour le développement des sanctions et mesures de manière à promouvoir une réduction effective du recours à l'emprisonnement

La sanction des crimes est une question particulièrement sujette au populisme pénal, aux demandes de plus d'emprisonnements et de sanctions sévères.

Dans certains États membres de l'Union européenne, comme la Pologne, les politiciens ont tendance à adopter une approche dure envers la criminalité pour gagner en popularité. En Grèce, une réforme du code pénal de 2019 visait à introduire un système de sanctions cohérent et proportionnel (qui comprenait : l'abolition des crimes obsolètes ; la dépenalisation des infractions, qui seront traitées par des sanctions administratives ; l'introduction du travail d'intérêt général comme peine principale ; l'élargissement des sanctions pécuniaires sur le modèle du jour-amende ; l'abolition des règles de condamnation de la récidive en raison de leurs résultats disproportionnés ; et la modération des sanctions pénales, visant à rétablir l'équilibre entre leur sévérité et la gravité de l'infraction) a été, selon les experts grecs participant à l'étude, immédiatement discréditée dans un contexte de revendications amplifiées par la politique et les médias en faveur d'une aggravation des peines. Par conséquent, quelques mois après son entrée en vigueur, elle a été modifiée afin de renforcer son potentiel prétendument dissuasif, en augmentant le « temps réel » de certaines peines privatives de liberté, en restreignant le recours aux peines communautaires, en introduisant la réclusion perpétuelle obligatoire pour certains crimes et en créant des conditions préalables plus formelles pour l'éligibilité à la libération conditionnelle.

On ne peut y répondre que par des peines non privatives de liberté qui s'avèrent efficaces — et par des informations sur leur efficacité, afin de renforcer la confiance du public.

Les données issues de l'étude comparative, ainsi que les points de vue fournis par les experts participants dans leurs rapports nationaux, offrent des contributions précieuses pour une perspective sur la voie à suivre pour améliorer les alternatives à la privation de liberté.

### 2.1 Le cadre juridique des systèmes de sanctions

Dans les pays où les courtes peines d'emprisonnement ont encore un poids important, le caractère d'*ultima ratio* de l'emprisonnement doit être renforcé, en améliorant les alternatives à l'emprisonnement à court terme. Cela peut se faire par la dépenalisation des infractions mineures, des mécanismes de déjudiciarisation, des sanctions non privatives de liberté comme peines

principales pour les infractions moins graves, la préférence pour l'exécution de la peine en détention à domicile lorsque les conditions sont réunies, et des conséquences autres que la conversion en emprisonnement en cas de non-respect.

Dans les juridictions où prédominent les peines d'emprisonnement de moyenne durée et dans les pays où la durée moyenne de privation de liberté est élevée, il convient d'envisager les possibilités suivantes : promouvoir le recours aux peines non privatives de liberté pour les phénomènes criminels qui donnent lieu de manière prédominante à de telles condamnations ; prendre des mesures qui, d'une part, garantissent que les peines prononcées par les tribunaux sont plus courtes et, d'autre part, garantissent une durée plus courte de privation de liberté. Les pistes d'action possibles pourraient être les suivantes : revoir les limites minimales et maximales des cadres pénaux pour des délits spécifiques ; renforcer l'efficacité du traitement en prison (afin que les tribunaux et la communauté puissent croire que les objectifs de la peine peuvent être suffisamment atteints dans un temps de privation de liberté plus court) ; renforcer l'utilisation de la libération conditionnelle ; envisager la possibilité de formes combinées de sanctions (bien qu'il faille être prudent sur l'élargissement du filet - il ne doit pas conduire à l'application d'une peine d'emprisonnement alors qu'elle ne le serait pas autrement) ; la détermination d'une seule sanction conjointe pour des infractions simultanées ; des mécanismes visant à garantir que l'exécution de plusieurs peines d'emprisonnement n'ait pas une durée totale disproportionnée et inutile.

En outre, dans de nombreuses juridictions, à mesure que les systèmes pénaux évoluent pour élargir progressivement l'éventail des alternatives à l'emprisonnement — en créant de nouveaux types de sanctions, en élargissant le champ d'application des sanctions existantes —, ils deviennent également complexes. La complexité de nombreux systèmes pénaux peut constituer un obstacle à leur utilisation et les rendre moins efficaces. Par exemple, lorsque des peines non privatives de liberté sont prescrites : certaines sont des sanctions de référence, d'autres des mesures de rechange et d'autres encore des peines accessoires ; ou certaines sont des mesures de rechange et d'autres des formes d'exécution de l'emprisonnement ; certaines peuvent être imposées par la juridiction de jugement et d'autres peuvent également être imposées par le juge d'application des peines ; différentes exigences s'appliquent à chaque type de peine. Une fois que l'on dispose d'une variété suffisante de sanctions, une tentative de systématisation et de simplification serait recommandée.

#### *Décriminalisation et déjudiciarisation*

- La dépénalisation des infractions mineures et le renforcement des mécanismes de déjudiciarisation (y compris les mécanismes de justice réparatrice), avec la participation des

organisations de la société civile et des entités de résolution alternative des conflits, devraient être envisagés.

### *Les sanctions non privatives de liberté dans la loi*

La prévalence de l'emprisonnement comme sanction de référence et la manière dont les sanctions non privatives de liberté sont prévues par la loi devraient être reconsidérées. Voici quelques possibilités à envisager :

- La disposition de sanctions non privatives de liberté en tant que sanctions principales.
- Prévoir des sanctions non privatives de liberté en tant que sanctions de référence pour les infractions moins graves.
- Simplifier les exigences légales pour l'utilisation des sanctions non privatives de liberté (par exemple, par une disposition générique de l'applicabilité des sanctions non privatives de liberté pour des comportements passibles ou punis d'une certaine durée d'emprisonnement, ou à condition que les circonstances requises soient réunies).
- Un modèle de détermination et de mise en œuvre de la peine d'amende qui garantit la capacité effective des personnes condamnées à s'y conformer, en évitant la non-conformité (et par conséquent l'inefficacité pratique de cette peine et le manque de confiance dans sa capacité à remplir les objectifs de la sanction) et la conversion en emprisonnement.
- Renforcer le recours aux peines accessoires (principalement les peines privatives de certains droits ou activités), ainsi que la confiscation des produits du crime, comme moyens de réduire la nécessité de l'emprisonnement
- La question des mesures de rechange à l'emprisonnement pour la plupart des crimes graves semble rester un défi. Dans la plupart des pays, les mesures de rechange à l'emprisonnement ne sont pas prévues pour les crimes graves. Les juridictions qui autorisent le remplacement des peines d'emprisonnement supérieures à 5 ans sont uniquement la Lituanie (où la limite maximale qui autorise le rechange est de 6 ans), les Pays-Bas (où une peine d'emprisonnement supérieure à 6 ans ne peut être remplacée par un travail d'intérêt général si l'infraction a entraîné une atteinte grave à l'intégrité physique de la victime), Malte (où elle est de 7 ans) et la Belgique (où, en théorie, les peines allant jusqu'à 20 ans sont remplaçables) ; une limite n'est pas précisée dans certaines juridictions (à Chypre, au Danemark, en Suède). Aux Pays-Bas, malgré l'interdiction du travail d'intérêt général pour les crimes graves, dans la pratique les tribunaux imposent des peines d'intérêt général dans ces cas, selon les circonstances de l'affaire, en combinant cette peine avec des jours d'emprisonnement, ou en imposant une amende au lieu du travail d'intérêt général. Cette

question mérite d'être débattue par les universitaires et les responsables de la politique pénale. La confiscation des biens et des actifs pourrait être envisagée pour les crimes financiers et autres crimes à but lucratif. La combinaison de différents types de peines pour une infraction peut également être une solution à explorer.

#### *La libération conditionnelle*

- La libération conditionnelle, en tant que forme de transition vers la liberté avec surveillance et accompagnement, devrait toujours être disponible dans le cas de peines de prison de moyenne et longue durée.
- L'octroi de la libération conditionnelle ne devrait pas être considéré comme une mesure exceptionnelle ; elle devrait être accordée une fois que les conditions légales sont remplies.
- La prévisibilité du moment de la libération conditionnelle, grâce à une planification adéquate de l'exécution de la peine de prison et à une bonne articulation entre les services pénitentiaires et de probation et les tribunaux, contribuerait à une meilleure préparation à la libération.

#### *Les conséquences du non-respect des conditions*

- Le non-respect des conditions d'une peine non privative de liberté ou d'une libération conditionnelle ne doit pas conduire automatiquement à l'emprisonnement. D'autres options doivent être disponibles et décidées au cas par cas, en évaluant l'importance du non-respect des conditions pour la réalisation des objectifs de la peine.

## **2.2 Les mesures pratiques et organisationnelles**

#### *La formation*

Les mesures suivantes seraient bénéfiques :

- Promouvoir la spécialisation de tous les professionnels impliqués dans les peines, par la formation, le partage des connaissances et les possibilités de réunir différents professionnels — juges, procureurs, avocats, agents de probation, universitaires, professionnels de la santé, etc. — afin d'harmoniser les concepts et les procédures et de mieux comprendre les rôles et les besoins de chacun.
- Un dialogue étroit entre les tribunaux et les services de probation permettrait notamment une plus grande efficacité dans la demande et la préparation des rapports présenticiels (en veillant à ce qu'ils soient établis au stade le plus approprié de la procédure et qu'ils recueillent

les informations adaptées aux besoins de l'affaire), un meilleur choix du type de peine et une meilleure adaptation des programmes de réhabilitation aux besoins individuels.

#### *Les ressources humaines*

- Assurer un ratio adéquat entre les agents de probation et les personnes sous leur supervision pourrait garantir un accompagnement individualisé visant la réhabilitation.

#### *La disponibilité des programmes*

- Des programmes structurés visant à répondre aux besoins spécifiques des personnes purgeant des peines dans la communauté (en particulier, les peines de prison avec sursis et la détention à domicile), adaptés à la diversité des facteurs criminogènes et aux différents phénomènes criminels, devraient être disponibles ;
- Le développement de programmes de réhabilitation pour les personnes purgeant une peine de détention à domicile, plutôt que la simple imposition de l'obligation de rester à domicile avec une surveillance électronique, pourrait contribuer à l'efficacité de la peine, mais aussi à son application future plus large.

#### *L'implication des organisations de la société civile*

- L'articulation entre les services de probation et les organisations de la société civile pour apporter un accompagnement aux personnes purgeant des peines non privatives de liberté et aux lieux de travail pour la mise en œuvre du travail d'intérêt général doit être renforcée.

#### *La collecte de données et la recherche*

- La recherche empirique sur l'efficacité et le fonctionnement pratique des sanctions non privatives de liberté constituerait un instrument important pour leur amélioration et pour renforcer les connaissances et la confiance de la communauté et des tribunaux dans leur capacité à atteindre les objectifs de la sanction.
- La recherche pourrait inclure des enquêtes auprès des personnes ayant purgé des peines non privatives de liberté, afin d'évaluer si l'accompagnement fourni, ainsi que les programmes et activités proposés pendant l'exécution de la peine étaient adaptés à leurs besoins, ainsi que les principales difficultés rencontrées et les effets de la peine sur leur vie.
- La collecte et l'analyse de données sur la sanction des personnes appartenant à des minorités ou en situation de vulnérabilité permettraient de détecter les éventuels obstacles

à l'utilisation des peines appliquées dans la communauté qui entraînent une application disproportionnée de l'emprisonnement à ces catégories.

#### *Le rapport présentenciel*

- Il est important de sensibiliser les juges, les procureurs et les agents de probation sur l'importance des rapports présentenciels pour l'application de peines adaptées aux besoins et aux circonstances personnels, évitant ainsi les cas de non-respect.

#### *Les directives en matière de condamnation*

Étant donné que les juridictions couvertes par l'étude n'adoptent pas de « directives en matière de condamnation », en dehors des critères juridiques énoncés dans le Code pénal, il n'est pas possible de tirer des conclusions sur leurs avantages ou leurs meilleures pratiques.

### **2.3 Les personnes en situation de vulnérabilité ou appartenant à des groupes minoritaires**

- L'étude a constaté que peu de données empiriques concernant les personnes appartenant à des minorités ou à des groupes défavorisés qui purgent des sanctions non privatives de liberté. Toutefois, les experts s'accordent à dire que des circonstances telles que le fait d'être sans abri, le chômage ou le fait d'être un ressortissant étranger peuvent, dans la pratique, constituer des obstacles au choix d'une peine non privative de liberté. Une approche fondée sur les faits contribuerait à lutter contre une éventuelle discrimination.
- Il ne semble pas y avoir de consensus concernant la conception de mesures spécifiques pour certains groupes, car de nombreux services de probation sont réticents à adopter ce point de vue, pour des raisons d'égalité de traitement et d'individualisation de l'intervention (qui doit tenir compte des besoins spécifiques de chaque individu, indépendamment de la « catégorie » à laquelle il appartient). Quelle que soit la perspective adoptée, l'intervention doit être adaptée aux besoins et aux caractéristiques de chaque individu, il doit y avoir des outils pour faire face aux difficultés spécifiques (comme les barrières culturelles et linguistiques) et des ressources pour les catégories ayant des besoins particuliers (comme les personnes souffrant de troubles mentaux). La collaboration avec d'autres entités, qu'il s'agisse de services publics ou d'organisations de la société civile, ayant une expérience ou une expertise dans le traitement de certains groupes sociaux, afin de garantir les réponses nécessaires, peut constituer une ressource utile. Des initiatives de formation et de sensibilisation des professionnels de la justice pénale seraient également importantes.

## 2.4 Le rôle de la technologie

- La technologie est susceptible de jouer un rôle important dans l’avenir des mesures de rechange. Elle peut améliorer les possibilités de réinsertion, comme l’apprentissage à distance lorsque les cours ne sont pas disponibles localement, ou la participation à des programmes ou activités qui ne sont pas disponibles dans la région ou qui, pour une raison quelconque, ne peuvent être suivis en personne. En outre, les technologies de communication pourraient être utilisées pour fournir un accompagnement plus proche et plus régulier de la part des agents de probation. Elles pourraient également contribuer à moderniser la manière dont le système judiciaire communique avec ses clients.
- Les peines faisant l’objet d’une surveillance électronique (comme la détention à domicile) ne doivent pas consister en un simple contrôle, mais doivent être orientées vers la réinsertion, grâce à un accompagnement efficace et à des programmes adéquats. Leur régime doit être conforme aux principes et règles énoncés par la recommandation (2014) 4 du Comité des ministres aux États membres sur la surveillance électronique.
- La possibilité d’étendre à 2 ans la possibilité de purger une peine d’emprisonnement en détention à domicile avec surveillance électronique devrait être envisagée. À présent, sa durée maximale varie entre 6 mois et 2 ans dans les États membres étudiés.
- La technologie doit être utilisée comme une forme de complément, et non de réduction ou de remplacement, d’accompagnement humain, qui est une dimension fondamentale du processus de réintégration sociale.
- Pour garantir une utilisation appropriée des nouvelles technologies dans l’amélioration des peines non privatives de liberté, il serait utile de mener des recherches sur l’efficacité des programmes structurés exécutés à distance ou dans un régime mixte.
- L’utilisation de la communication électronique (par exemple, le courrier électronique, les conférences téléphoniques) au sein du service de probation, entre les agents de probation et les clients, et entre le service de probation et les tribunaux devrait être développée, car dans de nombreux pays, elle s’est avérée très utile pendant la pandémie. Elle permet de gagner en temps, de réduire la bureaucratie et d’améliorer le partage des connaissances entre collègues. Il est important de s’assurer que les agents de probation reçoivent une formation appropriée pour le travail à distance et en ligne avec les probationnaires tout en garantissant le respect de leur vie privée.

## Références

- AEBI, Marcelo F.; DELGRANDE, Natalia, *SPACE I - Council of Europe Annual Penal Statistics - 2009 Survey on Prison Populations*, Strasbourg: Council of Europe, 2011.
- DELGRANDE, Natalia; MARGUET, Yann, *SPACE II - Council of Europe Annual Penal Statistics - Non-Custodial Sanctions and Measures Served in 2009*, Strasbourg: Council of Europe, 2011.
- HASHIMOTO, Yuji Z, *SPACE II - 2020 - Council of Europe Annual Penal Statistics: Persons under the supervision of Probation Agencies*, Strasbourg: Council of Europe, 2021.
- HASHIMOTO, Yuji Z.; TIAGO, Mélanie M., *Probation and Prisons in Europe, 2020: Key Findings of the SPACE reports*, Strasbourg: Council of Europe, 2021.
- TIAGO, Mélanie M., *SPACE I - 2020 - Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations*, Strasbourg: Council of Europe, 2021.
- TIAGO, Mélanie M., *Prisons and Prisoners in Europe 2020: Key Findings of the SPACE I report*, Strasbourg: Council of Europe, 2021.
- TIAGO Mélanie M., *SPACE I - 2019 - Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations*, Strasbourg: Council of Europe, 2020.
- TIAGO, Mélanie M.; BURKHARDT, Christine, *SPACE I - Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Survey 2015*, Strasbourg: Council of Europe, 2016.
- et al., *SPACE I - Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Survey 2016*, Strasbourg: Council of Europe, 2017.
- BULGARIA, National Statistical Institute, disponible sur : [https://infostat.nsi.bg/infostat/pages/reports/query.jsf?x\\_2=560](https://infostat.nsi.bg/infostat/pages/reports/query.jsf?x_2=560).
- CZECH REPUBLIC, Ministry of Justice, Statistical Yearbook of the Czech Republic - 2019, disponible sur : <https://www.czso.cz/csu/czso/29-justice-crime-accidents-vhzcl6qbmh>.
- MOTIUK, Larry, *Research report: The development and delivery of a scale for the evaluation of risk-needs (SERN) in Romanian Probation Services*, Canada: Correctional Service of Canada, 2017, disponible sur : <http://probatiune.just.ro/wp-content/uploads/2021/09/The-Development-and-Delivery-of-a-Scale-for-the-Evaluation-of-Risk-Needs-SERN-in-Romania.pdf>.

*La récidive chez les contrevenants aux Pays-Bas : Rapport sur la période 2006-2018*, disponible sur :  
<[https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/228/Cahier\\_2019-10\\_Volledige\\_tekst\\_tcm28-396007.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/228/Cahier_2019-10_Volledige_tekst_tcm28-396007.pdf?sequence=2&isAllowed=y)>.

WERMINK, Hilde T., et al., «Comparing the effects of community service and short-term imprisonment on recidivism: a matched samples approach», *Journal of Experimental Criminology*, 6/3, 325-349.