



# Résumé analytique et recommandations

La pandémie de la COVID-19 s'est déclarée mars 2020. Du jour au lendemain, les prisons sont devenues un problème de santé publique fondamental pour les gouvernements. Les centres de détention, plus particulièrement les établissements surpeuplés et ceux ayant des infrastructures d'assainissement, d'hygiène et d'aération insuffisantes, sont connus pour être des sources d'infection, d'amplification et de propagation des maladies infectieuses. Il a été nécessaire de prendre des mesures urgentes afin de limiter la transmission de la COVID-19 aux prisonniers, au personnel et à la communauté en général.

Conscients des défis et risques pour la santé, les gouvernements du monde entier ont pris des mesures rapides pour décongestionner leur système carcéral en libérant des prisonniers et en limitant les nouvelles admissions.

Le présent rapport analyse l'approche adoptée par les gouvernements de 53 pays de la zone Asie-Pacifique, d'Europe, du Moyen-Orient, d'Afrique, d'Amérique centrale et du Nord afin de décongestionner les systèmes pénitentiaires. Les résultats de ces 53 analyses juridictionnelles ont été résumés dans les principales conclusions présentées à la **Partie 2** du présent rapport et dans un graphique à l'**Annexe A**.

L'étude a conclu qu'au moins 475 000 prisonniers, dont des détenus condamnés et des personnes en détention provisoire, adultes et enfants compris, ont été libérés dans les 53 juridictions entre mars et juillet 2020. Les données officielles sur la libération des détenus étaient toutefois incohérentes et incomplètes (un quart seulement des juridictions ont publié des données ventilées et à jour sur la libération des détenus). Dans certains pays, la base juridique sous-jacente aux programmes de remise en liberté et/ou les conditions applicables aux régimes de libération n'étaient pas clairement définies.

L'étude a identifié un certain nombre de tendances et de bonnes pratiques en ce qui concerne la conception et la mise en œuvre de programmes de réduction de la population carcérale :

- Toutes les juridictions incluses dans notre étude disposaient de mécanismes existants qui permettaient la libération de personnes en détention provisoire et de détenus condamnés. De nombreuses

juridictions ont eu recours à ces mécanismes pour libérer des prisonniers en réponse à la COVID-19 (environ trois quarts des juridictions se sont appuyés sur des lois existantes). Malgré cela, les deux tiers des juridictions ont mis en œuvre de nouvelles mesures pour libérer les prisonniers compte tenu des risques spécifiques associés à l'infection et à la transmission de la COVID-19 dans des établissements surpeuplés. Parmi les juridictions qui ont mis en œuvre de nouvelles mesures, 28% ont promulgué une nouvelle législation par le biais des parlements et 72% s'en sont remis aux pouvoirs exécutifs pour libérer les prisonniers par le biais de règlements et de décrets. Concernant les bonnes pratiques, l'identification et l'utilisation de mécanismes existants apportent un avantage significatif en termes de rapidité, ce qui peut s'avérer crucial pour limiter la propagation de la COVID-19 et d'autres virus. Les mécanismes existants de libération anticipée devraient être complétés, le cas échéant, par des mesures supplémentaires, y compris des mesures visant à faire sortir des personnes âgées ou d'autres prisonniers dans des situations de vulnérabilité<sup>1</sup> qui ne présentent aucun risque pour la communauté ou uniquement un risque faible.

- Dans le cadre des divers programmes de libération des prisonniers, l'approbation par un représentant gouvernemental tel qu'un président, un gouverneur d'état ou un ministre était généralement requise, souvent sous la forme d'une grâce ou clémence exécutive (47% des juridictions). Un nombre semblable de juridictions (43%) s'est appuyé sur l'approbation de la libération accordée par les hauts fonctionnaires de l'administration pénitentiaire ou correctionnelle et un tiers des juridictions (32%) s'est appuyé sur l'approbation judiciaire. Concernant la réalisation des objectifs connexes de protection de la santé publique, de rapidité et d'efficacité, le recours à la prise de décision administrative dans un cadre strict peut être un moyen efficace de réduire rapidement les populations carcérales, mais cela devrait être complété par un processus judiciaire parallèle où un pouvoir discrétionnaire peut être exercé dans le but d'atteindre l'équité par l'exercice du pouvoir discrétionnaire et/ou du contrôle judiciaire.
- En réponse à la COVID-19, la majorité des juridictions de l'étude ont libéré des détenus condamnés. L'éligibilité à la remise en liberté reposait sur trois critères clés : (i) la nature du délit commis par le prisonnier, (ii) la nature ou le statut de la peine

<sup>1</sup> Dans le cadre plus large des problématiques qui affectent les personnes incarcérées, certains segments de la population carcérale sont particulièrement vulnérables et donc soumis à des risques beaucoup plus élevés de contagion. Les personnes particulièrement vulnérables sont les personnes âgées et les détenus souffrant d'un problème de santé chronique, entre autres.

du prisonnier, et (iii) si le prisonnier avait des vulnérabilités particulières. Les juridictions ont généralement appliqué une combinaison de ces trois critères, ce qui signifie qu'un prisonnier devait satisfaire à divers tests d'éligibilité pour être libéré.

- Concernant le délit commis par le prisonnier, les principaux groupes de détenus libérés étaient ceux condamnés pour des infractions non violentes ou mineures et qui ne présentaient donc aucun risque majeur pour la communauté – 83% des juridictions se sont expressément référées à ces critères d'infraction. Les délinquants violents et les délinquants sexuels étaient régulièrement déclarés inéligibles à la remise en liberté, mais seulement un quart des juridictions ont expressément exclu de la libération des détenus présentant un risque, accusés ou condamnés pour des infractions liées à la violence conjugale. Étant donné que de nombreux pays ont signalé une augmentation des cas de violence conjugale pendant la pandémie, il est recommandé que les risques pour un conjoint soient considérés comme faisant partie du cadre décisionnel pour la remise en liberté anticipée.
- Concernant la nature ou le statut de la peine, 85% des juridictions ont pris la décision de libérer des détenus ayant purgé une période minimale de prison ou étant à quelques jours ou mois de leur date de libération/d'achèvement de leur peine totale.
- Concernant la vulnérabilité des détenus, près des deux tiers des juridictions (62%) ont tenu compte de la vulnérabilité des détenus dans leurs critères de libération. Les critères étaient axés sur les détenus particulièrement vulnérables à la COVID-19, à savoir les détenus âgés de 50 à 70 ans (38% des juridictions) et les détenus ayant des problèmes de santé chroniques (55% des juridictions). Un quart des juridictions ont également libéré des femmes, des prisonnières enceintes ou allaitantes, et des mères ayant des enfants vivant avec elles en détention, compte tenu de leur statut vulnérable. La pandémie a donné l'opportunité à de nombreux gouvernements de réduire considérablement le nombre de détenus âgés et en situation de vulnérabilité, ce qui a permis de réduire les risques liés à la COVID-19 et de limiter les coûts permanents élevés associés à l'incarcération de ce groupe spécifique de personnes.
- Dans un tiers des juridictions, l'éligibilité à la libération était également liée à la disponibilité d'un hébergement pour un prisonnier au moment de la remise en liberté et à la capacité du prisonnier à subvenir financièrement à ses besoins. Ces considérations sont contextuelles et peuvent ou non être appropriées selon d'autres facteurs sociaux et culturels. Un petit nombre de juridictions (8%) ont également pris en compte le statut des amendes ou dettes en souffrance du prisonnier. Ces critères ont probablement constitué un obstacle à la libération de nombreux détenus pauvres et/ou sans-abri et de ceux qui ne disposent pas de réseaux de soutien à l'extérieur, et ont limité l'efficacité des programmes de libération anticipée du point de vue de la santé publique. Par ailleurs, un tiers des juridictions ont pris en compte les souhaits des victimes dans le cadre de l'évaluation de l'éligibilité à la remise en liberté, bien que le poids accordé à ces conditions n'ait pas été clairement défini.
- Près de la moitié des juridictions ont libéré des adultes en détention provisoire (43%) en dépit du fait que les personnes en détention provisoire constituent une grande partie des populations carcérales. Les critères d'admissibilité intégraient de manière homogène le fait que la personne était accusée d'une infraction mineure ou non violente et ou était tombée dans une catégorie vulnérable de prisonnier en raison de son âge ou de sa mauvaise santé. Les libérations de personnes en détention provisoire ont été effectuées par le biais d'une combinaison de dispositions existantes (souvent des audiences de mise en liberté sous caution) ainsi que de nouvelles mesures de libération mises en œuvre pour accélérer le processus de mise en liberté et réduire la charge pesant sur les juges. Bien que l'utilisation croissante de la technologie vidéo à distance ait représenté un outil précieux pour les juges de certaines juridictions pendant la pandémie, le pouvoir judiciaire doit rester vigilant pour s'assurer que les disparités d'accès à la technologie ne constituent pas des obstacles à l'engagement auprès des tribunaux. Les tribunaux devraient envisager d'adopter des lignes directrices pour atténuer tout préjudice, y compris sur les communications et les relations entre les avocats et les clients.<sup>2</sup> Seulement un tiers des juridictions ont libéré des enfants prisonniers, à la fois condamnés et en détention provisoire. Malheureusement,

<sup>2</sup> <https://www.dlapiper.com/en/uk/insights/events/2019/06/access-to-justice-and-technology-summit/17-june-2019/>  
<https://www.pilnet.org/effect-of-covid-19-on-access-to-justice/>  
<https://www.pilnet.org/effect-of-covid-19-on-access-to-justice-2/>  
<https://www.pilnet.org/effect-of-covid-19-on-access-to-justice-3/>  
<https://www.pilnet.org/effect-of-covid-19-on-access-to-justice-4/>

nous disposons de très peu de données sur le nombre d'enfants libérés et d'informations limitées sur les critères utilisés pour déterminer l'admissibilité à la libération. Certaines juridictions ont adopté l'approche d'une libération générale de tout enfant dans les centres de détention, alors que d'autres juridictions ont appliqué des critères semblables à la libération des adultes, en libérant en priorité les enfants accusés ou condamnés d'infractions mineures ou non violentes. En général, les enfants ne devraient pas être incarcérés, sauf à titre de mesure de dernier recours. Lorsque la détention est absolument nécessaire, elle doit être appliquée pendant la période appropriée la plus courte et viser à réhabiliter et à réintégrer les enfants dans la société. Si ces principes sont respectés, la libération anticipée des enfants ne devrait pas entraîner de réduction significative de la population carcérale. Par ailleurs, à mesure que les caractéristiques de la COVID-19 ont été mieux comprises et que les risques posés aux enfants (ou par les enfants) se sont avérés limités, l'accent a probablement été mis sur les établissements de détention pour adultes. Toutefois, il est très probable que dans certains cas, les gouvernements aient utilisé la pandémie pour réduire la population totale de jeunes détenus en appliquant des mesures de libération anticipée, en particulier dans les pays où les enfants étaient détenus dans des prisons pour adultes.

- Les libérations étaient souvent subordonnées au fait qu'un détenu réponde à une ou plusieurs conditions (les trois quarts des juridictions ont imposé au moins une condition). Les conditions généralement imposées aux détenus libérés incluaient la bonne conduite (42%), la supervision par le personnel pénitentiaire ou correctionnel (34%), le respect des consignes relatives à la COVID-19, y compris la mise en quarantaine et les tests (13%), l'assignation à résidence (13%) et la surveillance électronique (21%). Il se pourrait bien qu'un impact durable de la pandémie de la COVID-19 soit un changement vers des alternatives à la détention à temps plein, car les

coûts et les risques pour la santé publique rendent les solutions alternatives de plus en plus attrayantes. Dans de nombreux Pays les Moins Avancés, il est à espérer qu'un investissement accru dans les capacités de supervision et de surveillance permettra de réaliser des économies substantielles à moyen terme.

- Lorsque des libérations ont été accordées, la plupart ont été octroyées sur une base permanente (83% des juridictions ont facilité un certain degré de mise en liberté permanente des prisonniers), conformément à une stratégie à long terme visant à décongestionner les prisons. Seulement 17% des juridictions ont libéré temporairement des prisonniers, ce qui signifie que certains prisonniers étaient tenus de retourner en prison après une période déterminée ou après la résolution de la crise sanitaire liée à la COVID-19.
- Environ 70% des administrations ont signalé dans une certaine mesure des programmes de soutien offerts aux détenus en liberté, bien que la mesure dans laquelle ces services étaient accessibles et efficaces en pratique (en particulier pendant la pandémie) soit inconnue. En revanche, très peu de juridictions ont mis en œuvre de nouveaux programmes de soutien pour répondre aux besoins du nombre accru de détenus libérés et aux circonstances particulières liées à la pandémie de la COVID-19.
- Outre la libération des prisonniers, la moitié des juridictions ont pris des mesures pour limiter les nouvelles admissions en prison, une stratégie complémentaire et essentielle visant à atténuer la surpopulation carcérale. La police, les procureurs et les juges ont adopté différentes politiques telles que le recours aux avis de citation et de mise en liberté, la cessation des arrestations pour des infractions mineures, le report des poursuites, le recours aux assignations à comparaître, la suspension des peines d'emprisonnement de courte durée et l'imposition d'une détention provisoire uniquement dans les cas les plus graves.

Bien qu'il soit trop tôt pour avoir une évaluation officielle des programmes de libération mis en œuvre en réponse à la COVID-19, l'analyse anticipée des taux de récidive dans l'ensemble de l'étude suggère que les détenus libérés n'ont pas majoritairement récidivé. Cela indique que les programmes de mise en liberté ont été couronnés de succès. Ainsi, dans certaines juridictions, les gouvernements ont confirmé que leurs programmes se poursuivront au-delà de la pandémie.

La pandémie de la COVID-19 a fortement mis sous tension la gestion des prisons, et par conséquent le personnel pénitentiaire dont la santé et la sécurité ont été mises en danger pendant la pandémie. Les réponses fournies par les autorités ont varié selon les juridictions. Certaines bonnes pratiques ont été identifiées, notamment l'octroi d'une prime de sécurité au personnel de sécurité, médical et administratif ; la mise en place de dialogues interinstitutionnels entre les autorités pénitentiaires et les syndicats ; une formation spécialisée régulière aux nouvelles technologies. Par exemple au Guatemala, l'École d'Études Pénitentiaires a continué de donner des cours par le biais de plateformes numériques. Les cours

comprenaient notamment la gestion des émotions en période de COVID-19, ainsi que la mise en œuvre de protocoles de biosécurité. Les programmes stratégiques de vaccination ont pris en considération le personnel pénitentiaire et les détenus, bien que leurs niveaux de priorité variaient considérablement : dans certaines juridictions, le personnel et les détenus constituent un groupe homogène prioritaire pour la vaccination, dans d'autres, seul le personnel est considéré comme un groupe prioritaire, alors que dans d'autres, seuls les détenus sont considérés comme un groupe prioritaire.

La COVID-19 a démontré que les gouvernements, lorsqu'ils le souhaitent, peuvent mettre en œuvre efficacement et rapidement des programmes de libération des détenus dans le but de décongestionner les prisons (qu'il s'agisse de mécanismes existants ou nouveaux) tout en équilibrant de manière appropriée les risques pour la communauté et en soutenant la réinsertion des détenus. Les gouvernements doivent poursuivre sur cette lancée en maintenant les programmes de libération des prisonniers à titre de stratégie fondamentale à long terme dans le but de réduire la surpopulation carcérale bien au-delà de la pandémie.

