

Les services de probation européens Regard comparatif

1 Evolution historique

1.1 Les origines de la probation au 19^{ème} siècle

La diversité européenne est généralement considérée comme l'un des principaux attraits de la vie dans cette partie du monde. Les différences linguistiques, sociales, religieuses, culturelles et politiques entre les pays européens déterminent le mode d'expression et le style de vie des sociétés aux niveaux national et régional. Il n'est guère surprenant que l'histoire et la situation actuelle de la probation¹ en Europe affichent la même diversité.

Lorsqu'on étudie le stade actuel d'évolution des services de probation et la façon dont ils sont parvenus à ce stade, il est frappant de constater à quel point l'évolution de la probation et ses tournants marquants sont influencés par et ancrés dans l'évolution sociétale générale des Etats européens et des juridictions nationales. Dans certains cas (ex. : Belgique, Allemagne, Espagne et Suisse), le niveau régional joue un rôle trop important pour être négligé. Bien qu'il soit possible de détacher des groupes de pays ou d'Etats-nations présentant des évolutions assez similaires de leurs services de probation (ex. : les anciens pays communistes, le groupe de pays influencés par le droit romain et le groupe de pays avec des traditions de droit coutumier), d'importantes différences existent également au sein de ces catégories.

Par ailleurs, lorsqu'on étudie et compare l'origine et l'évolution de la probation dans les divers pays européens, on observe beaucoup de similitudes. Pour nombre de pays, les graines du travail de probation ont été semées dans la première partie du 19^{ème} siècle, lorsque des institutions de bienfaisance et religieuses ont commencé à s'intéresser au sort des détenus et anciens détenus en leur offrant un soutien matériel et immatériel (Allemagne, Irlande, Luxembourg et Suisse).

Aux Pays-Bas, le premier organisme de services de probation, baptisé « Société pour l'amélioration morale des prisonniers », a vu le jour en 1823. Les fondateurs étaient des commerçants qui, inspirés par John Howard, tentaient d'améliorer le comportement des prisonniers en leur offrant une éducation et un accompagnement religieux en prison et en leur apportant un soutien moral et matériel après leur sortie de prison. En France, dans la deuxième moitié du 19^{ème} siècle, quelques « clubs » et « sociétés » animés par des préceptes de charité chrétienne étaient les seuls organismes officiellement habilités à travailler avec les auteurs d'infraction, pendant et après leur détention. Ces organismes sont devenus indépendants et ont reçu des fonds publics dès 1885 en application d'une Loi gouvernementale.

On trouve également ces formes rudimentaires de travail de probation en Scandinavie. Au Danemark, par exemple, des organismes privés ont porté assistance aux prisonniers libérés à partir de 1843, et un travail de probation auprès des auteurs d'infraction libérés dans des conditions spécifiques a été mené dès 1905. En Finlande, des organismes privés financés par des œuvres caritatives chrétiennes travaillaient déjà dans les prisons en 1870 (alors que la Finlande faisait encore partie de l'Empire russe). Ils faisaient appel à des bénévoles qui aidaient les prisonniers à supporter au mieux leur incarcération et s'efforçaient de remettre les prisonniers libérés sur le droit chemin en leur apportant instruction religieuse et éducation. En Norvège, une commission publique a été créée dans les premières décennies du 19^{ème} siècle afin de prendre les premières mesures en faveur des activités de probation ; cela s'est traduit par l'établissement d'organismes privés de probation vers le milieu du 19^{ème} siècle.

En Angleterre, la naissance du service de probation remonte à 1876, lorsqu'un don de la *Church of England Temperance Society* (CETS) a permis la nomination de plusieurs « missionnaires des tribunaux de police » qui, agissant en qualité de missionnaires dans leur propre pays, s'employaient à détourner de l'alcool les auteurs d'infraction en les aidant à trouver un travail et un logement. Une trentaine d'années plus tard, ce travail bénévole de pionnier est devenu une responsabilité statutaire.

Dans certains nouveaux Etats membres de l'UE, les racines des activités de probation remontent également au 19^{ème} siècle (ex. : République tchèque, Bulgarie, Hongrie, Slovaquie).

1.2 L'influence du « mouvement moderne » dans le droit pénal

Les premières formes rudimentaires de l'activité de probation revêtaient un fort caractère religieux et moralisateur et reposaient, à quelques rares exceptions près, sur des bénévoles qui apportaient une aide aux

¹Le concept de « probation » est ce qu'on appelle en sociologie un « concept sensibilisateur » : concept relativement large ou ouvert qui acquiert sa signification en fonction du contexte dans lequel il est utilisé. Dans ce volume, le terme « probation » se réfère à toutes les activités de probation dans le domaine de la justice pénale (rapports écrits d'enquête sociale, intervention précoce, activités relatives aux sanctions et mesures appliquées dans la Communauté, activités dans les établissements pénitentiaires, suivi, probation en tant que sanction, activités de prévention de la criminalité, etc.).

prisonniers pendant et après leur détention. Cette image a amorcé un changement radical au début de vingtième siècle, lorsque le « mouvement moderne » dans le droit pénal a commencé à exercer son influence révolutionnaire sur la façon dont la société traitait les auteurs d'infraction, les criminels, les délinquants et les prisonniers.

On a alors assisté à un tournant fondamental, loin de la philosophie initiale du moyen âge où le droit pénal plaçait au premier plan l'infraction et non l'auteur d'infraction, et où les repréailles, les mesures de rétorsion et de répression, avec l'emprisonnement comme peine principale, étaient les concepts clés. Le droit pénal s'est engagé dans une démarche d'individualisation des peines et a commencé à porter une plus grande attention à la réinsertion et à la remobilisation des auteurs d'infraction, sans oublier les mesures préventives spécifiques axées sur les auteurs d'infraction. Ce mouvement majeur, qui a eu des ramifications partout en Europe, a ouvert la voie à la mise en place d'un système de sanctions moderne dans lequel les nouvelles sanctions et modalités d'exécution se sont multipliées : peine conditionnelle et avec sursis, libération conditionnelle, libération sous caution, assignation à résidence et privation ou restriction de certains droits. La « croisade » internationale contre la rigidité du système pénitentiaire classique a conduit non seulement à l'introduction de nouvelles sanctions, mais également à la création d'un système de sanctions différent pour les mineurs et à l'élaboration d'un système de sanctions à « deux voies », avec des mesures pénales spéciales pour les auteurs d'infractions graves et/ou les auteurs d'infractions atteints de troubles mentaux.

Ces nouveautés ont eu une importance cruciale dans l'évolution ultérieure de la probation. Dans de nombreux pays, la naissance de la probation est liée à la réforme du système de sanctions à la fin du 19^{ème} siècle et au début du 20^{ème} siècle. En Belgique, par exemple, l'introduction de la peine avec sursis (en 1888) est allée de pair avec l'établissement de comités de parrainage et de suivi composés de bénévoles. En Bulgarie, les fondations du système législatif ont été posées à la fin du 19^{ème} siècle avec l'adoption d'un recueil de « Règles pénitentiaires ». Ces règles, encore en vigueur à ce jour, décrivent les principes relatifs au traitement humain des auteurs d'infraction et ont constitué les bases du travail social dans les prisons. La libération conditionnelle anticipée a été introduite dans le code pénal bulgare en 1904.

L'introduction des sanctions conditionnelles et de leurs modalités d'exécution a également contraint la Catalogne (1908-1917), la Croatie (1922), la Tchécoslovaquie (1918), la Lettonie (1918-1940) et la Lituanie (1928) à établir des organes de suivi. Contrairement à la plupart des autres pays, en Lettonie et en Lituanie, les activités de suivi et de conseil auprès des auteurs d'infraction n'étaient pas organisées par des organes de suivi spéciaux mais par la police (Lettonie) et le tribunal (Lituanie). Toutefois, en Lituanie, lorsqu'une personne condamnée était placée sous tutelle, le tribunal pouvait confier cette tâche à des personnes jouissant d'une bonne réputation et de la confiance de l'opinion publique. Le concept de réinsertion des auteurs d'infraction a vu le jour en Roumanie et en Moldavie (qui faisait partie de la Roumanie de 1918 à 1940) sous l'influence du positivisme italien. Des idées telles que la peine avec sursis, la libération conditionnelle et l'aide à la réadaptation ont fait leur apparition dans le code pénal en 1936.

Dans un certain nombre de pays, tels que la Hongrie, (1908) et la Pologne (1919), les premières activités de probation se limitaient aux mineurs auteurs d'infraction. En Pologne, ces activités consistaient à recueillir des informations pour les tribunaux, à apporter assistance aux mineurs sous surveillance parentale et à assurer le suivi des mineurs condamnés à une peine avec sursis. Ces tâches étaient remplies par des assistants sociaux, nommés et payés par les tribunaux. Les mesures de suivi, d'aide et d'assistance n'ont été étendues aux adultes auteurs d'infraction que plusieurs décennies plus tard. Durant la première période d'indépendance en Estonie (1918-1940), les activités de probation centralisées étaient inexistantes ; l'aide sociale était organisée par les collectivités locales, et quelques associations faisaient appel à des bénévoles.

Dans les pays où des formes rudimentaires de probation existaient déjà au 19^{ème} siècle, l'introduction de nouvelles sanctions et modalités d'exécution s'est traduite par le renforcement du rôle des organismes travaillant auprès des détenus et anciens détenus. L'extension de leur champ d'action, couvrant désormais les auteurs d'infraction ayant fait l'objet d'une peine conditionnelle ou d'une libération conditionnelle, ainsi que les auteurs d'infraction atteints de troubles mentaux et les mineurs auteurs d'infraction, s'est accompagnée de la mise en place d'un cadre juridique. Cette évolution a eu une forte influence sur la nature des activités : le travail social s'est substitué à la « charité ». Les travailleurs sociaux bénévoles sont devenus des professionnels, formés selon la méthodologie du travail social.

1.3 La probation en tant que mission et responsabilité publiques

Autre conséquence de la réforme du système de sanctions durant les premières décennies du 20^{ème} siècle, les gouvernements nationaux ont assumé une responsabilité accrue dans l'exécution des sanctions. La qualité des informations fournies aux tribunaux et aux parquets, la qualité de l'aide et de l'assistance aux auteurs d'infraction et les modalités de suivi, d'aide à la réadaptation et de contrôle du respect des conditions imposées ont ainsi fait l'objet d'exigences plus strictes.

Dans un certain nombre de pays (ex. : Angleterre et Pays de Galles, et Pays-Bas), les activités de probation ont été entièrement confiées à des organismes privés, lesquels menaient à bien les activités de probation parallèlement à leurs missions générales d'éducation et de travail social selon des règles auto-définies. Dans les pays ayant adopté cette approche, la probation s'est développée en tant que domaine professionnel. Dans les pays où les initiatives privées étaient inexistantes ou moins importantes, le gouvernement a dû endosser le premier rôle : il a fallu créer des organismes publics pour effectuer le travail de probation. Cela s'est traduit, de manière générale, par la prolifération d'activités de probation plus lentes et moins étendues.

Dans certains pays, les activités de suivi et de conseil auprès des auteurs d'infraction et personnes condamnées a toujours été une affaire d'état, par exemple en République tchèque (depuis le début du 20^{ème} siècle), Espagne, Irlande (depuis 1922) et Suède (depuis 1918). Mais dans la plupart des pays européens, le gouvernement a repris les activités de probation d'organismes privés dans le courant du 20^{ème} siècle. Dans certains pays, cette reprise est intervenue assez tôt, par exemple au Luxembourg (1884) et en Espagne (1908). En Italie, en 1934, le gouvernement a émis un décret prévoyant l'organisation par l'Etat d'un système de probation pour les mineurs ; la probation pour les adultes a suivi en 1975. En Allemagne, un système national n'a été mis en place qu'après la Seconde Guerre mondiale. (Bien que des services de probation locaux aient vu le jour plus tôt dans plusieurs villes durant les premières décennies du 20^{ème} siècle, ces initiatives ont été interrompues durant la période National-Socialiste de 1933 à 1945). Le Portugal a nationalisé les activités de probation en 1956, Malte en 1961, la Belgique en 1964, le Danemark en 1973 et la Norvège en 1980.

Dans un petit nombre de pays seulement, des organismes privés sont encore en charge des activités de probation. Aux Pays-Bas, par exemple, la probation a vu le jour au 19^{ème} siècle sous l'effet d'initiatives privées ; depuis lors, le travail de probation est mené à bien par des organisations non gouvernementales. Toutefois, depuis la Seconde Guerre mondiale, le Ministère de la Justice joue un rôle croissant dans l'orientation et le contrôle des tâches liées à la probation. L'Angleterre et le Pays de Galles sont dotés d'un modèle intéressant. La probation est traditionnellement aux mains de services privés, lesquels arborent des structures organisationnelles extrêmement diverses. Au fil des ans, ces initiatives privées ont suscité l'intérêt grandissant du gouvernement qui a créé récemment le NOMS (*National Offender Management System* – Service national d'encadrement des délinquants), sous l'autorité duquel opèrent désormais tous les services locaux de probation. La situation en Suisse est particulière en ce sens où les organismes de probation sont étroitement liés aux cantons largement autonomes, tout en bénéficiant d'une indépendance financière vis-à-vis des services judiciaires et de police de ces mêmes cantons.

En Autriche, où le travail de probation a vu le jour en 1957 sous l'impulsion d'une initiative privée, les dissensions autour de l'organisation du travail de probation (privé ou public) perdurent depuis de nombreuses années, les principaux acteurs sur le terrain ayant changé de statut à maintes reprises. Pendant des années, l'organisme en charge de la probation a eu un statut intermédiaire insatisfaisant. Après maintes réformes et plusieurs années de discussion, il a finalement été décidé que les services de probation seraient assurés par un organisme privé relevant de la compétence du gouvernement fédéral. Depuis 2001, NEUSTART est le seul organisme en Autriche en charge de la probation, de la médiation et du travail social. Aujourd'hui, le Ministère de la Justice a une relation de commettant/sous-traitant avec les organismes privés qui effectuent le travail de probation.

La situation en France mérite une description séparée. Dans ce pays, les secteurs public et privé sont tous deux fortement impliqués dans les activités de probation depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Auparavant, depuis le milieu de 19^{ème} siècle, le secteur privé avait été l'acteur principal. Après la guerre, le service de probation français, faisant partie de l'administration pénitentiaire, a commencé à coopérer étroitement avec des agences privées auxquelles une partie des activités ont été déléguées. En 1999, le Comité de probation et d'assistance aux libérés (CPAL) et les anciens services socio-éducatifs ont été restructurés et regroupés en un nouveau service, les Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). Le SPIP est doté d'une structure régionale et est rattaché aux services pénitentiaires.

1.4 Le service de probation, un acteur clé dans le domaine de la justice pénale

Le mouvement moderne a profondément influencé l'évolution de la probation, laquelle est devenue une mission et une responsabilité publiques. Dans le processus de transformation de la probation en un acteur clé de la justice pénale, il convient toutefois de ne pas sous-estimer l'importance des sanctions et mesures appliquées dans la communauté qui ont vu le jour ces dernières décennies.

Traditionnellement, les principaux acteurs d'une action en justice sont le suspect et son avocat, la police, le juge et le procureur ; la victime, les témoins et les experts jouent les seconds rôles mais n'en sont pas moins importants. Pendant longtemps, le rôle de la probation s'est limité à apporter de l'aide aux détenus et à assurer le suivi des auteurs d'infraction durant leur sursis ou libération conditionnelle. Toutefois, depuis l'introduction du travail d'intérêt général et d'autres sanctions et mesures appliquées dans la communauté, les activités de probation sortent de plus en plus des établissements pénitentiaires pour s'ouvrir vers le monde extérieur. Dans

la quasi-totalité des pays européens, surtout ces deux dernières décennies, on observe une évolution perceptible vers un rôle plus important de la probation dans le suivi et l'application des sanctions et mesures non privatives ou semi-privatives de liberté lors des différentes phases de la procédure pénale. La procédure pénale est un processus de sélection continu, qui commence par l'arrestation du suspect et se termine par l'imposition de sanctions et l'exécution d'une peine. Ce processus de sélection prévoit et requiert la communication d'informations générales, socio-psychologiques, socio-économiques et culturelles concernant l'auteur d'infraction, ainsi que la communication d'autres renseignements pertinents pour l'auteur d'infraction et le procureur, par exemple des informations sur l'infraction commise et les circonstances concomitantes. La phase dans laquelle ces informations sont recueillies et les autorités auxquelles elles sont remises dépendent de la structure de la procédure pénale du pays et de la diversité des sanctions et autres interventions pénales disponibles.

C'est en particulier l'intérêt grandissant des parquets et tribunaux pour les sanctions non privatives de liberté qui a contribué à renforcer le rôle des services de probation dans le processus de justice pénale. Depuis l'introduction du travail d'intérêt général en Angleterre et au Pays de Galles en 1971, presque tous les autres pays européens ont ajouté cette nouvelle sanction à leur arsenal judiciaire. Le succès de cette nouvelle sanction a ouvert la voie à des modes de traitement des auteurs d'infraction autres que les réponses traditionnelles, à savoir l'incarcération, les amendes ou les peines avec sursis/conditionnelles. Toutes ces sanctions appliquées dans la communauté ont un point commun : l'engagement de la société. Stimulés par les recommandations du Conseil de l'Europe et par le soutien d'organisations non gouvernementales telles que Colpi, la Fondation Soros, CEP et Penal Reform International, les pays européens se tournent vers un système de justice pénale davantage orienté vers la communauté. Ce système confère à la communauté un rôle explicite dans l'application des sanctions pénales en mettant l'accent sur la réinsertion des auteurs d'infraction dans la société et sur les besoins des victimes d'infraction. Cette vision fondée sur l'insertion de l'auteur d'infraction, et non plus uniquement sur son exclusion de la société, présuppose l'implication et l'engagement de la communauté, notamment de la communauté locale. Elle suppose également l'existence d'un organisme capable d'organiser, préparer, faire exécuter, suivre et surveiller les sanctions et mesures appliquées dans la communauté en coopération étroite avec des organismes ou institutions privés, semi-publics et publics. C'est en grande partie l'introduction de cette nouvelle catégorie de sanctions et mesures qui a permis aux services de probation d'améliorer leur profil sociétal et de devenir des acteurs de premier plan dans le domaine de la justice pénale.

Dans pratiquement tous les pays européens, au cours de cette/ces dernière(s) décennie(s), l'arsenal des sanctions pénales s'est élargi pour inclure diverses sanctions et mesures non privatives de liberté. L'organisation, la préparation, l'exécution et la mise en œuvre de ces sanctions – y compris le suivi et la surveillance – sont devenus les principales tâches du service de probation. Les activités et l'engagement de la plupart des organismes de probation se caractérisent donc désormais par une ouverture sur l'extérieur, leur champ d'intervention n'étant plus cantonné aux établissements pénitentiaires.

1.5 La probation dans les nouveaux Etats membres de l'UE

L'évolution de la probation dans les nouveaux Etats membres de l'UE mérite qu'on s'y arrête. Même si quelques formes rudimentaires de probation existaient bien avant la Seconde Guerre mondiale (par exemple en Tchécoslovaquie, Bulgarie, Hongrie, Lituanie et Slovaquie), la probation a connu une période de stagnation durant la guerre froide. Après la Seconde Guerre mondiale, tous les pays d'Europe Centrale et de l'Est sont restés sous la coupe soviétique jusqu'à la fin des années 1980 et le début des années 1990. En Union soviétique, le travail social professionnel (au sens occidental) n'existait pas. Pendant la période de domination soviétique, les alternatives à l'incarcération et les activités de probation n'étaient donc guère développées. Toutefois, certains de ces pays ont introduit des mesures dans leur système pénal, tandis que d'autres ont établi un code pénal (Bulgarie, Tchécoslovaquie, Estonie et Lettonie). Il n'en demeure pas moins que la doctrine soviétique interdisait tous mouvements ou organisations communautaires, à l'exception de ceux parrainés par le parti communiste.

Déjà avant la Seconde Guerre mondiale, des pays comme la Bulgarie, la Croatie, la Tchécoslovaquie, l'Estonie et la Pologne avaient mis en place les peines avec sursis et/ou les libérations conditionnelles. Mais contrairement aux pays d'Europe occidentale, dans la plupart des cas, le suivi de ces sanctions n'était pas assuré par du personnel de probation spécialisé, mais par les forces de police sous un régime totalitaire appliquant une politique de contrôle, voire de répression.

Après la chute du Rideau de Fer et le rétablissement de la démocratie au début des années 1990, la plupart des anciens Etats satellites soviétiques ont commencé à réformer leurs systèmes de justice pénale, soutenus par de nombreuses organisations internationales, gouvernementales et non gouvernementales qui promouvaient activement le concept de probation, l'importance des sanctions et mesures appliquées dans la communauté, la médiation et l'assistance aux victimes. Le premier pays à introduire le concept de probation a été la République

tchèque ; cela a commencé en 1991 avec un programme expérimental, intitulé « Alternatives à la détention des mineurs », conçu pour résoudre les affaires pénales impliquant des mineurs grâce à la médiation. L'expérience associait les « modes classiques » du travail de probation (combinaison d'assistance et de suivi) au concept de « justice réparatrice ». En 2001, ce programme pilote a abouti à l'établissement du Service National de Probation et de Médiation (PMS). Contrairement à la plupart des pays d'Europe occidentale, le PMS couvre non seulement les auteurs d'infraction – mineurs et adultes - mais également les victimes d'infraction et les communautés affectées. D'autres pays d'Europe Centrale et de l'Est ont également inclus la médiation et l'assistance aux victimes dans les services de probation récemment institués. Par exemple, la Hongrie, (2003), la Slovaquie et la Roumanie (2002).

Au vu de la situation actuelle dans les nouveaux Etats membres de l'UE et en Moldavie, on peut conclure que – exception faite de la Croatie et de la Slovaquie – la plupart de ces pays ont réussi à mettre en place un service de probation dans un laps de temps remarquablement court. En Croatie, les diverses tâches de probation, énoncées dans la Loi spéciale sur le suivi des peines avec sursis et du travail d'intérêt général (1999) n'ont pas été regroupées au sein d'un service de probation. Il en va de même pour la Slovaquie.

Comme dans la majorité des pays d'Europe occidentale, presque tous ces services de probation récemment institués sont des organismes publics financés par l'Etat. Dans certains cas, le contrôle et la répression l'emportent encore sur l'assistance (Bulgarie). En Estonie, l'approche basée sur l'évaluation des risques constitue désormais la pierre d'angle du travail social. Cependant, dans la plupart des pays, la politique pénale actuelle reste fortement déterminée par le concept de justice réparatrice et met l'accent sur les sanctions appliquées dans la communautés et les intérêts des victimes et de la société.

1.6 Du bénévolat au professionnalisme

Comme cela a été dit plus haut, le travail de probation a commencé avec l'implication de bénévoles et d'organisations caritatives, lesquels ont été progressivement remplacés par des professionnels, des organismes financés par l'Etat et des organismes gouvernementaux de tutelle. La tradition du bénévolat, son contexte et ses philosophies sous-jacentes ont fortement contribué à façonner les systèmes de probation actuels en Europe. En fait, ces facteurs continuent d'influencer – de plus en plus même – l'évolution de la probation, sa mission et le travail proprement dit. Il est intéressant de constater que dans certains pays (comme la Finlande et le Royaume-Uni), la transition partielle du bénévolat vers le professionnalisme est intervenue dès les débuts de l'histoire de la probation.

On peut dire que dans les pays d'Europe occidentale, en règle générale, la probation a longtemps été aux mains de bénévoles individuels et de bénévoles d'organisations caritatives. Aux Pays-Bas, bien que les activités de probation effectuées par du personnel non bénévole aient commencé relativement tôt (1910), l'Armée du Salut a toujours été responsable d'une grande partie du travail accompli dans le domaine de la probation. Un peu plus vers le nord, en Suède et en Finlande, le travail de probation a toujours été mené en étroite coopération avec des bénévoles d'organisations religieuses et de loisirs (ex. : cercles sportifs). Au Danemark, cependant, la longue tradition du bénévolat ne s'est pas maintenue dans le domaine de la probation. En effet, le bénévolat a progressivement reculé et n'est que très peu présent aujourd'hui. En Norvège, le travail de probation est resté entièrement aux mains du bénévolat jusqu'à la fin des années 1980.

Un peu plus vers le centre de l'Europe, dans l'Allemagne du 19^{ème} siècle, la probation était entièrement l'affaire des bénévoles, et bien que les premiers pas vers la professionnalisation aient eu lieu dans les premières décennies du 20^{ème} siècle, l'évolution vers des organismes professionnels n'est intervenue que dans les années 1950. Au Luxembourg, la primauté du bénévolat a perduré jusqu'au début des années 1950. En 1961, l'Autriche ne comptait qu'un employé de probation professionnel (c'est-à-dire rémunéré) ; la première loi autrichienne sur la probation (pour les mineurs), édictée cette année-là, ne prévoyait pas le recours à du personnel de probation rémunéré et mentionnait uniquement les bénévoles. Bien entendu, l'implication de bénévoles n'a pas tardé à se révéler insuffisante, ce qui a poussé l'Autriche à s'engager dans une autre voie. Toutefois, les bénévoles continuent à jouer un rôle important dans le domaine de la probation. A quelques exceptions près (les auteurs d'infractions sexuelles et ceux souffrant de problèmes multiples sont exclus), les bénévoles réalisent le même travail de probation que les professionnels.

Un peu plus vers l'ouest, en Irlande, le bénévolat dans le domaine de la probation est aussi vieux que l'Etat-nation. L'Irlande a vu apparaître les premiers employés de probation rémunérés entre 1940 et 1950. Dans l'Europe du Sud, on observe la même situation : en Italie, les infrastructures religieuses et socialistes de bénévolat, dont la réputation est depuis longtemps assise, demeurent prépondérantes dans le domaine de la probation, même si des professionnels rémunérés ont commencé relativement tôt un travail de probation auprès des mineurs ; les activités de probation auprès des adultes n'ont impliqué des professionnels rémunérés qu'à partir de 1975. Une situation comparable est observée au Portugal où les bénévoles interviennent dans le travail de probation depuis très longtemps, bien que l'Etat exerce une influence grandissante depuis 1956. En Espagne où – par rapport à d'autres pays d'Europe occidentale – la probation en est encore à un stade de développement rudimentaire, les bénévoles jouent un rôle majeur dans certains

projets de probation.

Dans d'autres pays, les bénévoles n'ont joué qu'un rôle limité et ont été très tôt remplacés par des professionnels et des fonctionnaires. En Belgique, un service de probation professionnel a été établi pendant la Première Guerre mondiale. L'Angleterre et le Pays de Galles disposent d'un personnel de probation rémunéré depuis les premières décennies du 20^{ème} siècle (bien que le service de probation coopère encore étroitement avec un large éventail d'organisations bénévoles, lesquelles bénéficient d'une partie de l'enveloppe budgétaire). La Finlande a reconnu dès la fin des années 1800 la nécessité d'un personnel de probation rémunéré.

La Suisse et la France sont des cas à part. En Suisse, le travail de probation a d'abord été une affaire de bénévoles avec, par exemple, les « comités de femmes » qui portaient assistance aux prisonniers et condamnés. Dans les cantons (provinces) extrêmement décentralisés, de nombreuses initiatives locales ont vu le jour. Elles sont différentes dans leur conception et leur mise en œuvre, et sont pilotées et financées au niveau local. Elles présentent donc d'énormes différences : dans certains cantons, le travail de probation est exclusivement assuré par des professionnels, tandis que dans d'autres cantons, le rôle des bénévoles est prépondérant. En France, le travail de probation ne fait pas appel à des bénévoles spécifiques, bien que les structures de probation coopèrent intensément avec les associations bénévoles impliquées dans l'aide sociale et l'assistance aux toxicomanes et alcooliques. Le rôle des bénévoles est particulièrement important en matière d'assistance aux victimes d'infraction.

Vers le centre et l'est de l'Europe, on observe que, dans la plupart des pays, la tradition du bénévolat est faible, voire inexistante ; les activités de probation ont toujours été assurées par du personnel rémunéré. Par exemple, en République tchèque, les « tuteurs sociaux » employés par le Ministère du Travail et des Affaires sociales ont commencé à entreprendre des activités de probation dans les années 1970, tandis que les travailleurs sociaux dans les prisons se sont lancés dans plusieurs formes de travail de probation. A l'opposé de la République tchèque, en Estonie, la Loi sur le suivi probatoire prévoit l'implication de bénévoles de probation, l'un des principaux objectifs étant d'offrir aux citoyens la possibilité d'aider à la réinsertion des auteurs d'infraction. En Lettonie, Lituanie et Roumanie, la loi permet également de recruter du personnel de probation bénévole.

2 Support législatif et énoncés de mission

2.1 Support législatif

Dans la quasi-totalité des pays européens, des dispositions législatives étaient disponibles avant même la mise en place des services de probation. Les juges et procureurs avaient en effet depuis longtemps la possibilité d'imposer des mesures telles que les peines avec sursis, la mise en liberté sous engagement de comparaître et l'ajournement du prononcé de la peine, mais l'absence d'un système d'application rigoureux constituait un obstacle à un recours significatif à ces mesures. La préoccupation croissante pour les droits de l'homme et le nouveau phénomène de la surpopulation carcérale ont poussé les gouvernements à établir une infrastructure dédiée à la mise en œuvre des mesures et sanctions appliquées dans la communauté. Depuis lors, l'utilisation de ces mesures et sanctions n'a cessé d'augmenter.

Au cours des 10-15 dernières années, le domaine de la probation en Europe a connu des phases d'évolution cruciales : les pays qui n'avaient pas de système de probation ont entrepris d'en instaurer un (Roumanie, Bulgarie, Moldavie, Slovaquie, République tchèque, etc.) et les pays ayant une longue tradition de probation ont décidé de réorganiser et réorienter leur système afin qu'il s'inscrive mieux dans le paysage public (Angleterre et Pays de Galles, Finlande, Pays-Bas). Bien qu'il n'existe pas encore de système de probation en Croatie ou en Slovénie, la législation de ces pays confie le travail de probation aux services sociaux, notamment en ce qui concerne les mineurs auteurs d'infraction.

Dans presque tous les pays européens, les règles juridiques de fond (système de sanctions) applicables aux activités de probation sont prescrites par le code pénal (Belgique, Estonie, République tchèque, France, Hongrie, Lettonie, Moldavie, Pays-Bas, Norvège, Suède, Suisse, Roumanie) ou par des lois relatives à la justice pénale (Irlande, Angleterre et Pays de Galles). Dans la grande majorité des pays, la place du service de probation au sein du système de justice pénale et son rôle concret sont décrits dans le code de procédure pénale. Les aspects fonctionnels et organisationnels des systèmes de probation sont décrits dans différentes lois telles que la loi d'application (Bulgarie, Danemark, Lituanie, Norvège et Espagne) et des lois ou décrets spéciaux relatifs à la probation (République tchèque, Catalogne, Autriche, Estonie, France, Lettonie, Roumanie, Angleterre et Pays de Galles, etc.). En termes d'activités de probation concrètes ou de pratique quotidienne, la plupart des pays recourent à des circulaires (Danemark, Roumanie), des normes (République tchèque, Estonie), des instructions (Catalogne, Espagne) ou des ordonnances ministérielles (Estonie, Bulgarie et Lettonie).

Dans certains pays, le service de probation est en charge des activités de probation pour les mineurs et les adultes (Autriche, Bulgarie, République tchèque, Estonie, Finlande, Lettonie,

Lituanie, Luxembourg, Moldavie, Irlande du Nord, Portugal et Roumanie), tandis que dans d'autres pays le service de probation intervient rarement auprès des mineurs (Danemark, Ecosse) ou exclusivement auprès des adultes (Pays-Bas, Suède). La plupart des pays traitent les mineurs auteurs d'infractions différemment des adultes auteurs d'infraction ; ils disposent de divisions spécialisées au sein du service de probation (Irlande, Italie) ou de personnel spécialisé dans le travail de probation auprès des mineurs. Dans certains cas, le service de probation coopère étroitement avec le service de protection de l'enfance pour le suivi des mineurs (Bulgarie, Allemagne). Des réglementations spéciales encadrent le travail d'intérêt général pour les mineurs. Dans des pays tels que la Bulgarie, la Lettonie, etc., la loi stipule explicitement l'âge minimum à partir duquel les mineurs peuvent se voir imposer cette mesure ou obligation (seize ans en Bulgarie et onze ans en Lettonie).

L'origine continentale ou anglo-saxonne de la probation se reflète dans le droit matériel de la probation. Les pays de tradition romaine utilisent les peines avec sursis comme un moyen de probation ou en complément de mesures ou sanctions alternatives (Autriche, Belgique, Croatie, Estonie, France, Lituanie, Pays-Bas, Roumanie, Malte, Suède, Suisse). Les pays de tradition anglo-saxonne, par contre, utilisent la probation comme une sanction autonome (Irlande, Malte, Ecosse, Angleterre et Pays de Galles). La Bulgarie est l'exception à la règle. Bien que la Bulgarie s'inscrive dans la tradition continentale, le code pénal définit la probation comme une peine se substituant à l'incarcération pour une durée maximale de trois ans.

Dans certains pays, les services de probation s'occupent non seulement du suivi des auteurs d'infraction faisant l'objet d'une peine avec sursis, mais travaillent également avec les libérés conditionnels (Autriche, Estonie, Finlande, Lettonie, Lituanie, Moldavie, Pays-Bas, Portugal, Ecosse, Angleterre et Pays de Galles) et les détenus (France, Luxembourg, Moldavie). Les services de probation interviennent de plus en plus dans les mesures de déjudiciarisation : en République tchèque, Hongrie, Slovaquie, etc., ils sont également responsables des programmes de médiation ; en Ecosse, en Angleterre et au Pays de Galles, ils assurent une mission de suivi et de conseil en matière de libération sous caution.

En termes d'infractions et d'auteurs d'infractions, la plupart des services de probation en Europe traitent les infractions les moins graves/non violentes et les auteurs d'infractions sans casier judiciaire. Les exceptions à cette règle sont l'Angleterre et le Pays de Galles, et les Pays-Bas, où les services de probation ciblent de plus en plus les auteurs d'infractions à haut risque/dangereux afin de réduire le nombre de détenus. Bien qu'en règle générale certains types d'infractions ne soient pas explicitement exclus du champ d'intervention des services de probation, la loi prescrit généralement les cas dans lesquels le tribunal peut suspendre l'exécution d'une peine de prison – de six mois (Croatie) à quatre ans (Roumanie) – ou imposer une ordonnance (pour les délits « sans sanction obligatoire »). Afin de prévenir le recours excessif aux services de probation (et limiter l'effet « élargissement du filet »), certains pays ont explicitement exclu les infractions ou délits moins graves du champ d'intervention des services de probation (ex. : Norvège).

2.2 Énoncés de mission

Les grandes lignes des politiques de probation des différents pays européens, telles qu'établies dans leurs énoncés de mission respectifs, sont décrites en termes généraux et ne peuvent pas être étudiées séparément de la juridiction spécifique dans laquelle chaque service de probation opère. Dans un nombre relativement élevé de pays, les énoncés de mission s'inscrivent également dans un contexte politique ; ils reflètent les priorités définies par le climat politique et pénal à un moment donné. Un examen plus approfondi des objectifs stratégiques concrets et détaillés révèle que les tâches et activités des divers services de probation ne diffèrent pas en substance. Les différences résident principalement dans les priorités attachées à certaines activités. Dans certains pays, l'accent est mis sur la protection des citoyens, l'évaluation des risques et l'application effective des peines (Angleterre et Pays de Galles, Estonie, Pays-Bas), alors que l'énoncé de mission de la République tchèque, par exemple, met au premier plan la priorité suivante : « offrir des méthodes alternatives de traitement des auteurs d'infraction faisant l'objet de procédures judiciaires, en permettant un recours efficace aux sanctions et mesures appliquées dans la communauté, et apporter une réponse appropriée à la criminalité ». Pour atteindre cet objectif, le Service de Probation et de Médiation tchèque assure une mission de suivi et de médiation, et s'emploie à résoudre les conflits entre auteurs d'infraction et victimes, et à promouvoir la confiance dans l'état de droit et la justice pénale. L'énoncé de mission de la République tchèque souligne, en second lieu, l'importance du Service de Probation et de Médiation dans la prévention de la criminalité et la réduction du risque de récidive.

A l'inverse de l'énoncé de mission du service de probation tchèque, l'énoncé de mission du service de probation roumain ne fait pas référence au rôle de la probation dans la phase avant-procès ni à d'autres activités de probation substantielles telles que l'intervention précoce, la prévention et l'aide à la réadaptation. Ceci s'explique essentiellement par le fait que, comme dans de nombreux autres pays, le service de probation roumain a été mis en place afin de réduire la surpopulation carcérale. Aux Pays-Bas, les outils visant spécifiquement à réduire le risque de récidive sont les suivants : suivi efficace, travail d'intérêt général orienté

résultats, programmes de conseil orientés objectifs et autres mesures nécessaires. Dans d'autres pays (Suède, Angleterre, Pays de Galles), l'énoncé de mission est inspiré de l'énoncé de mission général du service ou de l'administration dont relève le service de probation.

Certains services de probation ont des énoncés de mission explicitement formulés dans la loi (France, Suisse, Angleterre et Pays de Galles) ou dans les documents politiques/stratégiques (Bulgarie, République tchèque, Danemark, Estonie, Lettonie, Lituanie, Malte, Moldavie, Irlande du Nord, Norvège, Portugal, Ecosse). Les autres services de probation n'ont pas d'énoncés de mission explicites, mais il est possible d'identifier implicitement leur mission d'après les objectifs fixés. Selon sa nature (indépendant ou coopérant étroitement avec le service pénitentiaire), un service de probation peut avoir son propre énoncé de mission (Bulgarie, Catalogne, République tchèque, etc.) ou le partager avec le service pénitentiaire (Danemark, Finlande, Luxembourg, Malte, Irlande du Nord, Norvège, etc.).

En Suède, le service pénitentiaire et le service de probation ont un énoncé de mission commun (réduire la criminalité et protéger les citoyens contre la criminalité) et la tâche principale du service de probation est d'exécuter les décisions de justice. En Angleterre et au Pays de Galles, l'énoncé de mission implicite est aligné sur l'objectif général de la politique gouvernementale en matière de lutte contre la criminalité : faire régner la justice à travers des enquêtes, procédures, procès et peines efficaces ; à travers l'assistance aux victimes ; et à travers l'exécution efficace des peines afin de réduire la récidive et protéger les citoyens. Ces objectifs apparaissent dans les énoncés de mission des services de probation de presque tous les pays européens, de façon explicite ou implicite. Il est intéressant de noter que, dans presque tous les pays, le travail de probation a tendance à s'éloigner des concepts et valeurs du travail social traditionnel ; en effet, les activités et objectifs du travail de probation sont de plus en plus alignés sur les points de départ et les objectifs d'autres administrations de justice pénale.

En Finlande, le service de probation et le service pénitentiaire ont adopté en 1998 un énoncé de mission commun qui définit les objectifs, valeurs et principes communs des deux organismes, ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs en question : 1) contribuer à la sécurité des citoyens en maintenant un système légitime et sûr d'application des sanctions ; et 2) contribuer à réduire la récidive et la progression de l'exclusion sociale qui est un terreau de la criminalité. Ces objectifs se reflètent dans les énoncés de mission de quasiment tous les services de probation européens. L'accent est mis sur la protection des citoyens, l'évaluation des risques et l'exécution efficace des peines (ex. : Pays-Bas, Angleterre et Pays de Galles). Dans le chapitre consacré à l'Angleterre et au Pays de Galles, il est expliqué que cette politique résulte logiquement de l'augmentation constante de la population carcérale et de la nécessité d'assurer un suivi sûr des détenus libérés dans la communauté. Cette politique découle également de la nécessité pour chaque gouvernement de renforcer la confiance de l'opinion publique dans les sanctions appliquées dans la communauté, et de réduire ainsi les coûts liés à l'incarcération.

Dans de nombreux énoncés de mission (ex. : Pays-Bas, République tchèque, Estonie), la priorité est donnée aux sanctions et mesures appliquées dans la communauté, lesquelles sont parfois associées à des sanctions axées sur les besoins de la victime et la réparation du préjudice causé par l'auteur d'infraction (République tchèque). En Estonie, le plan de développement 2008 pour le secteur de la justice décrit les priorités suivantes pour le système de probation : 1) améliorer la mise en œuvre du travail d'intérêt général en créant de meilleures conditions préalables ; et 2) établir et gérer des programmes de probation destinés aux probationnaires à haut et moyen risque.

Le point de départ commun est que le service de probation doit exercer le contrôle strictement nécessaire, ni plus ni moins, apporter assistance à l'auteur d'infraction et le motiver à vivre dans le respect des lois en encourageant son développement personnel, social, professionnel et éducatif : contrôle et sécurité contre assistance et motivation. Cela transparaît également dans l'énoncé de mission de l'Association de Probation finlandaise, où il est mentionné que sa tâche principale est la mise en œuvre des sanctions appliquées dans la communauté et toutes autres activités liées aux mesures non privatives de liberté. Dans d'autres pays, les énoncés de mission ont des orientations différentes. En France, l'objectif général du SPIP (Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation) est « d'apporter aux auteurs d'infraction des services d'assistance, d'aide et de réinsertion plus continus et efficaces ». Dans l'énoncé de mission néerlandais, la prévention de la récidive constitue également un élément central, ainsi que l'insertion/la réinsertion sociales des auteurs d'infraction.

Pour résumer, on peut conclure que la plupart des énoncés de mission reflètent de façon générale l'éthos traditionnel de la probation : protéger les citoyens en s'assurant que les sanctions et mesures appliquées dans la communauté sont mises en œuvre comme il se doit. Ces deux idées constituent aujourd'hui le cœur du travail de probation en Europe : protéger les citoyens et promouvoir l'insertion sociale des auteurs d'infraction.

Certains services vont au-delà de cet objectif et considèrent la victime comme un bénéficiaire des services de probation (Autriche, Bulgarie, Catalogne, Roumanie et Ecosse). Dans d'autres pays, le service de probation a été intégré dans le paradigme de la justice réparatrice (République tchèque, Hongrie, Slovaquie) : non seulement il fournit des services aux victimes, mais il contribue également à résoudre le litige entre la victime et l'auteur

d'infraction. Dans tous les pays de droit commun, les services de probation sont actifs dans le suivi et le conseil en matière de libération sous caution. Enfin, l'énoncé de mission néerlandais définit également l'intervention précoce durant la garde à vue comme l'une de ses attributions.

2.3 Principes et éthique dans le travail de probation

Que ce soit dans les énoncés de mission et objectifs stratégiques, dans les règles ou normes de probation, ou dans les règlements ou codes d'éthique des travailleurs sociaux, l'accent est mis de plus en plus sur la formulation explicite des principes et de l'éthique qui doivent régir le travail des services de probation. Les valeurs et les principes de probation sont les mêmes dans presque tous les services de probation. La plupart sont liés au travail social en général (conviction que toute personne peut changer, normalisation, égalité des chances, etc.), mais certains sont spécifiques à la probation (intervention précoce, modération de l'intervention, etc.) ou aux méthodes de gestion modernes (utilisation efficace des ressources, délégation ou prestation locale). Une comparaison des principes et codes d'éthique fait apparaître de nombreuses similitudes entre les services de probation européens. Ceci s'applique en particulier aux principes sous-jacents communs, à savoir :

- respect de l'auteur d'infraction, de sa dignité humaine, de son intégrité et de sa vie privée ;
- équité, ouverture et responsabilité, et respect de l'autonomie de l'auteur d'infraction ;
- volontarisme : il appartient à l'auteur d'infraction de décider s'il a besoin d'assistance et de demander de l'aide ;
- réalisme : des objectifs réalistes doivent être fixés en fonction de la situation de l'auteur d'infraction ; celui-ci doit être prêt à affronter les difficultés susceptibles de survenir après avoir purgé sa peine ;
- légalité : les activités de probation et de médiation doivent être entreprises conformément aux lois en vigueur ;
- principe d'intervention minimale et de normalisation : aucune force ou contrainte autre que celle strictement nécessaire ne doit être utilisée et, dans la mesure du possible, les conditions des auteurs d'infraction dans les prisons, en probation ou soumis à d'autres sanctions non privatives de liberté doivent correspondre aux conditions en vigueur hors du système de justice pénale ;
- principe d'intervention rapide : afin d'assurer une réaction efficace aux infractions et de traiter de façon adéquate chaque cas spécifique, les agents de probation doivent être en mesure de contacter les auteurs d'infraction dès les premières étapes des procédures pénales ;
- principe de continuité d'intervention ;
- volonté de coopérer avec d'autres organismes ;
- transparence : les instances compétentes du système de justice pénale doivent être tenues informées des progrès du travail de probation avec les auteurs d'infraction ; il convient de fournir aux auteurs d'infraction des informations accessibles sur le système et sur leur situation suite à l'infraction ;
- motivation : il convient d'obtenir la participation active de l'auteur d'infraction dans la réparation des conséquences de l'infraction.

3 Activités de probation

3.1 Evolution du rôle de la probation dans le système de justice pénale

Les tâches du service de probation dans chaque pays européen dépendent en grande partie de la structure de la procédure pénale du pays, ainsi que de la nature et diversité de son système de sanctions. Au cours des dernières décennies, ces deux domaines ont connu des évolutions qui ont énormément affecté le positionnement de la probation, ainsi que sa place et sa mission dans le système de justice pénale. Ces évolutions ont touché tous les pays, même si elles se sont produites plus tôt et avec plus de force dans certains pays (ex. : Angleterre, Pays de Galles, France et Pays-Bas). Bien que les juridictions nationales diffèrent énormément les unes des autres, en matière de sanctions et mesures, les frontières nationales disparaissent à une vitesse grandissante. En effet, les pays finissent par adopter tôt ou tard les sanctions et mesures récemment introduites dans d'autres pays. Par contre, on observe de réelles différences dans les noms de ces sanctions et mesures, leur place dans les divers systèmes de sanctions et les procédures pénales, et les conditions dans lesquelles elles sont appliquées.

Lorsqu'on compare les sanctions et mesures dans lesquelles les services de probation jouent un rôle majeur, mieux vaut souligner leurs caractéristiques réelles et ne pas tenir compte de leurs noms ou de leurs caractéristiques formelles. Par exemple, le travail d'intérêt général existe sous différentes désignations et est appliqué sous diverses modalités : condition spéciale attachée aux peines conditionnelles/avec sursis, abandon conditionnel des poursuites ou grâce conditionnelle, sanction de plein droit ou alternative à une détention pour

défaut de paiement d'amende.

Un autre exemple est l'ordonnance de probation. En Angleterre et au Pays de Galles (où elle a été rebaptisée « *community rehabilitation order* » en 2000) et en République tchèque, au Portugal et en Suède, l'ordonnance de probation est une sanction indépendante dans le système de justice pénale. Ceci est conforme à la définition donnée par les Nations Unies² : la probation en tant que dispositif pénal est une méthode de traitement des auteurs d'infraction spécialement sélectionnés et consiste en une suspension conditionnelle de la peine, l'auteur d'infraction étant placé sous surveillance personnelle, et recevant des conseils ou un traitement individuels. Une définition plus large de la probation est proposée par Cartledge³ : « Moyen de sanction à contenu socio-pédagogique caractérisé par une combinaison de suivi et d'assistance. La probation s'applique en toute gratuité (sans frais) à des auteurs d'infraction sélectionnés en fonction de leur personnalité criminelle, du type d'infraction et de leur réceptivité. Le système de probation a pour objectif d'offrir à l'auteur d'infraction la possibilité de modifier son approche de la vie en société et de s'insérer dans l'environnement social de son choix sans risque de violer à nouveau une norme de droit pénal social. » Vu sous cet angle plutôt matérialiste, l'ordonnance de probation se présente sous de multiples aspects dans la phase avant-procès (ex. : abandon conditionnel de poursuites, transaction, suspension conditionnelle de la détention provisoire), la phase de procès (ex. : peine avec sursis ou peine conditionnelle assortie d'un suivi, ajournement conditionnel de la peine ou sanction, et acquittement sous condition) et la phase post-procès (ex. : libération conditionnelle, grâce conditionnelle et placement sous le régime de probation (en Italie)).

3.2 Activités de probation durant les différentes phases de la procédure pénale

Dans la plupart des pays, les activités des services de probation se sont longtemps cantonnées à la phase de procès et la phase d'application. Les services de probation, pour la plupart, étaient chargés de rédiger des rapports d'enquête sociale et présentenciels, d'apporter assistance et conseil à l'auteur d'infraction pendant ou après sa détention ou d'assurer son suivi lorsqu'il était soumis à une ou plusieurs conditions attachées à la peine imposée : peine conditionnelle, avec sursis ou ajournée, libération conditionnelle, peine non privative de liberté ou mesure telle qu'une ordonnance de soins hospitaliers ou ambulatoires, traitement ou programme de formation, travail d'intérêt général, etc.

Dans la phase avant-procès, le rôle du service de probation était généralement très restreint, à l'exception de quelques pays où le processus d'aide et d'assistance à l'auteur d'infraction et à sa famille commençait immédiatement après l'arrestation de l'auteur d'infraction. En Catalogne, Angleterre et Pays de Galles, Pays-Bas et Ecosse, le service de probation offre encore ce type « d'aide précoce ». Hormis ces exemples, dans la plupart des pays, l'implication du service de probation durant cette phase se limitait à apporter assistance aux détenus avant le procès et à préparer les rapports d'enquête sociale et présentenciels. Néanmoins, le concept de déjudiciarisation et de justice réparatrice, visant à développer et introduire de nouvelles méthodes de traitement des auteurs d'infraction, a eu un impact énorme sur la phase avant-procès. De nouvelles modalités destinées à éviter, si possible, le procès ont ainsi vu le jour. Cette recherche d'alternatives est stimulée par deux facteurs : 1) l'augmentation rapide de la criminalité dans de nombreux pays, essentiellement due à l'augmentation des délits de moindre gravité (atteintes aux biens), qui a conduit à un encombrement des systèmes de justice pénale et pénitentiaire ; et (2) le nombre relativement élevé de détenus en détention provisoire – qui s'élève dans certains pays (Estonie, France, Grèce) à environ 25-30% du nombre total de détenus, dans d'autres pays (Belgique, Croatie, Malte, Pays-Bas, Irlande du Nord, Suisse) à 30-40%, voire (Luxembourg et Italie) à 40-60%.

En conséquence, de nombreux pays ont mis en place des méthodes formelles ou informelles en vue de réduire la pression sur les prisons surchargées et l'appareil judiciaire encombré, soustraire les auteurs d'infraction à une procédure pénale stigmatisante et incriminante, et/ou réduire la détention provisoire. Cette évolution se fait surtout sentir dans les pays où, sur la base du principe d'opportunité, le parquet (et dans certains cas la police, par exemple aux Pays-Bas et en République tchèque) a le pouvoir discrétionnaire de régler des affaires. Dans plusieurs pays, le parquet ou le juge d'instruction jouit désormais de pouvoirs de sanctions qui relevaient auparavant de la compétence exclusive des tribunaux. Le procureur ou le juge (d'instruction) peut décider d'abandonner ou d'ajourner les poursuites (in)conditionnellement, de négocier un accord financier (transaction), d'interrompre conditionnellement les poursuites, de renoncer à la détention provisoire ou de la suspendre conditionnellement (Autriche, Catalogne, République tchèque, Danemark, Allemagne, Hongrie, Lettonie, Luxembourg, Malte, Norvège, Portugal, Ecosse). Ces décisions s'accompagnent souvent de mesures restrictives telles que la caution, le suivi (par la police et/ou le service de probation), l'interdiction de fréquenter certains lieux, de contacter certaines personnes ou de pratiquer certaines professions, ou l'obligation de pointer

² UNICRI, Handbook on Probation services, Guidelines for probation Practitioners and Managers, Rome-London 1998, p.13.

³ Dans : Harris, Probation Round the World, 1995 pp.3-4.

régulièrement au commissariat de police. Les conditions susceptibles d'être attachées à ces décisions ne diffèrent pas substantiellement des sanctions et conditions pouvant être imposées par le tribunal à l'issue du procès.

Les efforts entrepris pour atténuer les effets néfastes d'une peine d'emprisonnement et réduire la durée réelle d'emprisonnement ont débouché sur un large éventail de sanctions et mesures d'appoint. Elles marquent la transition entre la phase d'exécution et la phase de (post) libération. Nombre de ces modalités sont de simples modifications de sanctions et mesures judiciaires existantes telles que la semi-liberté, la surveillance électronique, la semi-détention, la libération conditionnelle/anticipée, les programmes pénitentiaires, le placement sous le régime de probation et le travail d'intérêt général. Il existe toutefois une différence essentielle : la décision d'appliquer ces sanctions n'est pas prise par le juge du procès, mais par les autorités pénitentiaires (ex. : Pays-Bas) ou par un juge spécialisé après le procès (ex. : Italie, France, Portugal, Espagne). Leurs pouvoirs sont tellement étendus qu'une sanction privative de liberté imposée par le juge du procès peut être transformée en sanction ou mesure non privative de liberté de nature totalement différente de celle que le juge du procès avait en tête lorsqu'il avait rendu sa décision. Dans la plupart des pays, les activités de probation s'arrêtent lorsque l'auteur d'infraction a entièrement purgé sa peine. Seul un petit nombre de services de probation assurent une aide à la réadaptation après la libération (Autriche, Allemagne, Suisse), un suivi postérieur à la libération (France) ou une assistance aux familles (Luxembourg). En Angleterre et Pays de Galle, Hongrie et Ecosse, pendant la phase postérieure à la libération, les auteurs d'infraction peuvent se rendre à des centres de jour et bénéficier du suivi et de l'assistance du service de probation.

Il convient de mentionner tout particulièrement l'implication des services de probation dans les procédures d'amnistie ou de grâce (Danemark, Allemagne, Luxembourg, Moldavie, Pays-Bas, Ecosse). La possibilité d'amnistie ou de grâce existe dans pratiquement tous les pays. En règle générale, le chef d'Etat, le gouvernement ou le Ministre de la Justice a le pouvoir d'amnistier ou de gracier. Ici, les services de probation peuvent avoir une double mission : établir des rapports à l'attention des autorités, et assurer des activités de conseil et de suivi afin de veiller au respect des conditions attachées à la grâce ou à l'amnistie. Une grâce ou une amnistie peut revêtir l'une des trois formes suivantes : remise de peine complète ou partielle, commutation ou substitution par une autre sanction (plus légère), ou grâce sous conditions pouvant être annulée ou ajournée. L'implication du service de probation est limitée aux deux dernières formes citées, et dépend de la nature et des modalités de la nouvelle sanction ainsi que des conditions imposées.

3.3 Les principales tâches des services de probation

Le tableau 1 présente les tâches et attributions des divers services de probation européens. Il illustre clairement les différences entre pays. Par exemple, en Catalogne, République tchèque, Danemark, Angleterre et Pays de Galles, Allemagne, Luxembourg, Moldavie, Pays-Bas et Ecosse, les services de probation ont des attributions très diverses ; la plupart de ces services de probation sont actifs dans toutes les phases de la procédure pénale. L'Estonie, la Finlande et l'Italie, par contre, mettent au premier plan l'organisation, etc. du travail d'intérêt général, le suivi de la libération conditionnelle ainsi que la préparation des rapports d'enquête sociale/présentenciels. Certaines tâches ne sont assurées que par un nombre limité de services de probation : par exemple, l'assistance aux familles (Luxembourg), la coordination des visiteurs de prison bénévoles (Luxembourg), l'exécution des peines d'amende (Moldavie, Ecosse) et le suivi des détenus en détention provisoire (République tchèque, Pays-Bas, Ecosse).

De nombreuses activités sont liées à des sanctions ou procédures qui n'existent que dans certains pays seulement. Cela explique pourquoi, par exemple, il y a si peu de pays où le service de probation intervient dans le suivi de la semi-détention (Italie, Moldavie, Suède), l'assignation à résidence (Danemark, Italie, Norvège, Ecosse, Slovaquie) ou la semi-liberté (France, Italie, Luxembourg, Irlande du Nord, Pologne), l'enregistrement d'adresse obligatoire (Bulgarie), le renvoi des enfants vers une instance spéciale (Ecosse, système appelé « *children's hearing* ») ou l'assistance pendant une permission de sortie (Croatie). Dans la plupart des pays, la surveillance électronique a été introduite en tant que sanction autonome, ou en tant que condition attachée à des sanctions conditionnelles ou à une libération conditionnelle, mais elle n'est pas toujours assurée par le service de probation. Par ailleurs, certaines sanctions (ex. : ordonnance de traitement pour des catégories spécifiques d'auteurs d'infraction) n'existent qu'en tant que sanctions autonomes dans un petit nombre de pays, alors que dans plusieurs autres pays, elles se présentent sous forme de conditions spéciales attachées à une peine conditionnelle ou avec sursis, le service de probation jouant un rôle de suivi.

Tableau : voir autre fichier

Malgré ces différences, le tableau 1 montre qu'un certain nombre de tâches et d'attributions peuvent être considérées comme le cœur de métier de la probation. Chose frappante, l'assistance et le conseil aux détenus durant leur détention ne font plus partie des activités centrales des services de probation. Ces activités, que de nombreux services de probation assumaient à leurs débuts, ne relèvent des compétences des services de probation que dans la moitié des pays européens seulement. Dans de nombreux pays, la probation pour les détenus est inexistante avant la préparation et le suivi de la libération conditionnelle ou d'autres modalités de détention hors établissement pénitentiaire (par exemple les programmes pénitentiaires en milieu ouvert aux Pays-Bas). Cette évolution illustre clairement le changement d'orientation des services de probation qui opèrent désormais non plus à l'intérieur de la prison mais à l'extérieur (de la prison vers la communauté). Le tableau montre également que les tâches et attributions suivantes doivent être considérées comme le cœur de métier de pratiquement tous les services de probation :

1) Communiquer aux autorités judiciaires et autres autorités compétentes des informations de haute qualité (rapports présentenciels, d'enquête sociale et consultatifs) et des appréciations afin de les aider à prendre des décisions en toute connaissance de cause (voir : 3.3.1) ;

2) Faire appliquer les sanctions et assurer le suivi des auteurs d'infraction (voir 3.3.2) ;

3) Elaborer, organiser et suivre les sanctions et mesures appliquées dans la communauté et s'assurer qu'elles sont mises en œuvre comme il se doit (voir 3.3.3) ;

4) Apporter une aide pratique, financière, sociale et psychologique, ainsi qu'une assistance et une aide à la réadaptation basées sur les méthodes du travail social, et ce pendant toute la période où l'auteur d'infraction relève du système de justice pénale (voir 3.3.4).

On peut ajouter à cette liste deux tâches qui ne sont généralement pas considérées comme des tâches de probation typiques ; néanmoins, dans les pays où elles relèvent du domaine de compétence des services de probation, elles sont considérées comme des éléments clés. Les deux tâches en question sont :

5) Apporter assistance aux victimes et assurer une médiation (voir 3.3.5) ;

6) Contribuer activement à la prévention de la criminalité (voir 3.3.6).

3.3.1 Rapports

Dans presque tous les pays, la principale tâche du service de probation concerne la remise de rapports écrits, parfois oraux, aux autorités de justice pénale. Ces rapports peuvent être de nature très différente – en fonction de l'objet du rapport, du destinataire du rapport et de la phase de procédure pénale durant laquelle le rapport est émis – et se présentent sous forme de rapports récapitulatifs, rapports d'enquête sociale, rapports présentenciels, rapports psychologiques, rapports consultatifs pour aider une autorité judiciaire à prendre une décision (poursuites, déjudiciarisation, détention provisoire, condamnation, grâce, amnistie, libération), rapports d'évaluation et rapports d'avancement portant sur les activités d'accompagnement, suivi et/ou surveillance des multiples modalités de sanction et d'exécution incombant aux services de probation. Dans la plupart des pays, ces rapports ont un format précis et suivent une structure systématique et détaillée.

Dans plusieurs pays, les activités des services de probation s'inscrivent dans la politique générale d'évaluation des risques et de protection des citoyens. Cela a donné lieu à l'émergence d'un nouveau type de rapports centrés en particulier sur les risques de récidive et basés sur les techniques d'évaluation des risques telles que OASys. S'appuyant sur cet outil de diagnostic, le rapport d'évaluation des risques tente d'estimer le risque de récidive et le risque de préjudice en utilisant et analysant les multiples sources et facteurs criminogènes relatifs au comportement de l'auteur d'infraction. Dans l'annexe des documents de probation, plus précisément dans les sections consacrées à l'Angleterre et Pays de Galles, Finlande, Irlande du Nord et Pays-Bas, vous trouverez quelques exemples de formats de ces rapports d'évaluation des risques. Cette annexe propose également d'autres exemples de formats de rapports, tels que les rapports sociaux (Bulgarie, Pologne, Portugal, Roumanie), les plans de suivi (Estonie), les rapports psychologiques (Bulgarie), les rapports présentenciels (République tchèque, Danemark, Angleterre et Pays de Galles, Malte, Irlande, Hongrie), les plans individuels de libération conditionnelle (Lituanie, Espagne), les rapports sur les sanctions appliquées dans la communauté (Norvège) et rapports d'avant-procès (Norvège également). Il existe un type spécial de rapports en Irlande où les tribunaux peuvent demander au service de probation de préparer des rapports indépendants sur les dommages subis par les victimes et leur pronostic en matière de réparation. Cette tâche est toujours confiée à un agent de probation impartial, non à l'agent évaluant l'auteur d'infraction.

3.3.2 Mise en œuvre des sanctions, y compris suivi des auteurs d'infraction⁴

⁴ Dans le présent livre, le terme « sanctions et mesures » est utilisé au sens défini par le Conseil de l'Europe (voir glossaire). Cependant, le mot « sanctions » est également utilisé dans un sens plus général, comme un terme générique pour toutes les peines, mesures pénales, conditions spéciales, injonctions, etc. susceptibles d'être imposées à l'auteur d'infraction au cours des différentes phases du déroulement de la procédure par les autorités compétentes (tribunal, procureur, autorités

Le deuxième domaine principal des tâches de probation concerne la mise en œuvre des décisions prises par les autorités judiciaires. Il n'existe aujourd'hui que de rares sanctions dans la mise en œuvre desquelles les services de probation ne peuvent pas, ou ne veulent pas, intervenir, notamment l'amende et la peine avec sursis sans probation (Belgique, France et Luxembourg) ou les décisions relatives à la grâce et l'amnistie (ex. : Irlande et Norvège). La mise en œuvre des mesures de détention provisoire, des peines d'emprisonnement et autres sanctions privatives de liberté ne rentre pas non plus dans le cadre des tâches des services de probation. Lorsque ceux-ci interviennent dans l'exécution de ces sanctions privatives de liberté, ils n'assument aucune responsabilité quant à l'exécution proprement dite ; en règle générale, leur intervention se limite à l'offre d'assistance, de conseils et de soutien aux détenus, et à la préparation, au suivi et à l'évaluation des permissions et libérations conditionnelles. Dans la plupart des pays, le service de probation intervient, conjointement avec le personnel pénitentiaire, dans les activités visant à assurer une réinsertion sociale réussie après la sortie de prison. Le service de probation joue parfois aussi un rôle important dans la mise en œuvre de la surveillance électronique (Autriche, Belgique, Catalogne, Danemark, Angleterre et Pays de Galles, Luxembourg, Portugal, Ecosse, Suède et Suisse). En Catalogne, Angleterre et Pays de Galles, Hongrie et Ecosse, les services de probation tiennent des centres de jour et/ou centres de fréquentation obligatoire. Au Luxembourg, le service de probation est également chargé de la coordination des visiteurs de prison bénévoles.

Dans la plupart des pays, le travail de probation, jusqu'à présent axé sur le milieu carcéral, est en train de se réorienter vers le milieu ouvert. Ce changement d'orientation nécessite une transformation du service de probation : jusqu'ici organisation d'assistance, il doit prendre en charge la mise en œuvre judiciaire des tâches. Suivant le modèle anglo-saxon, de plus en plus de pays voient leurs services de probation devenir des services correctionnels, dont la tâche de « suivi et contrôle » met au second plan la devise d'origine « conseiller, soutenir et venir en aide » (ex. : Angleterre et Pays de Galles, Irlande, Pays-Bas). Le travail de probation est en train de devenir un « travail de protection publique », le probationnaire n'est plus appelé « client » mais « auteur d'infraction », et l'approche sociale est remplacée par une approche d'évaluation des risques. Les signes navrants de cette évolution sont la suppression, en 2006, du terme « *welfare* » dans l'intitulé du service de probation irlandais (*Irish Probation and Welfare Service*), et la transformation des « agents de probation » (*probation officers*) en « gestionnaires d'auteurs d'infraction » (*offender managers*) en Angleterre et au Pays de Galles. L'évolution actuelle ne signifie pas que la tâche traditionnelle d'assistance a complètement disparu, mais la rupture avec le passé est bien nette. Aujourd'hui les services de probation ne refusent plus d'associer assistance et soutien d'une part et suivi d'autre part dans des cadres obligatoires.

Le suivi comprend aussi le contrôle ; il est lié à toutes les décisions prises par les autorités compétentes et assorties de conditions que l'auteur d'infraction est tenu de respecter. Exemples : conditions liées aux sanctions et mesures appliquées dans la communauté, peine avec sursis, libération conditionnelle, abandon conditionnel des poursuites, et suspension conditionnelle de la détention provisoire. Le service de probation a pour tâche d'assurer le suivi de l'auteur d'infraction, de veiller à ce qu'il respecte les obligations qui lui sont imposées et de rendre compte au procureur, au tribunal ou autres autorités compétentes. Dans de nombreux cas, ce suivi va plus loin et englobe aussi la mise en œuvre des conditions imposées. Cela signifie que le service de probation doit préparer et mettre en place la sanction, prendre rendez-vous et conclure des accords avec l'auteur d'infraction ainsi qu'avec l'organisation (dans la collectivité) dans laquelle la sanction doit être exécutée, contrôler l'accomplissement de la sanction, et informer les autorités judiciaires. Ces activités concernent dans une grande mesure les sanctions et mesures appliquées dans la communauté (SMC) non privatives ou semi-privatives de liberté (voir 3.3.3). Pourtant les services de probation interviennent de plus en plus dans l'organisation et la mise en œuvre des mesures thérapeutiques privatives et non privatives de liberté, telles que les ordonnances de soins hospitaliers ou ambulatoires, les ordonnances de détention en milieu hospitalier, les mesures de désintoxication (drogues/alcool), les mesures de sécurité préventive, les ordonnances de probation psychiatrique, les ordonnances de tutelle et les mesures correctrices imposées à certaines catégories d'auteurs d'infraction (alcooliques et toxicomanes, auteurs d'infraction atteints de troubles mentaux, auteurs d'infractions à caractère violent ou dangereux et délinquants sexuels).

3.3.3 Importance pour les services de probation des sanctions et mesures appliquées dans la communauté

Comme mentionné ci-dessus, dans de nombreux pays, l'importance accrue des services de probation dans la politique pénale et la pratique de la justice pénale s'explique

pénitentiaires, etc.). Le terme « système de sanctions » désigne par exemple tout l'éventail de réponses disponibles pour réagir à une infraction.

essentiellement par la mise en place et le développement des sanctions et mesures appliquées dans la communauté. Leur but initial était de réduire la population carcérale et les coûts du système pénitentiaire en offrant des alternatives à l'incarcération. Il fallait par ailleurs des sanctions susceptibles de mieux contribuer à la réinsertion et réintégration des auteurs d'infraction que les sanctions privatives de liberté. Cette évolution a commencé par la mise en place du travail d'intérêt général en Angleterre et au Pays de Galles au début des années 1970, suivis par les Pays-Bas (1981), le Danemark, la France et l'Irlande (1982), le Portugal (1983) et la Norvège (1984). Les résultats de ces expériences ont été si prometteurs qu'aujourd'hui le travail d'intérêt général occupe une place importante dans le système de sanctions de la quasi-totalité des pays européens. Le succès du travail d'intérêt général a aussi donné une impulsion au développement de ce que l'on appelle aujourd'hui les « sanctions et mesures appliquées dans la communauté », c'est-à-dire « des sanctions et mesures qui maintiennent l'auteur d'infraction dans la communauté et impliquent certaines restrictions de liberté par l'imposition de conditions et/ou d'obligations, et qui sont mises en œuvre par des organismes prévus par les dispositions légales en vigueur »(Conseil de l'Europe, Recommandation No.R (92) 16).

Dans la plupart des pays, la liste des peines et mesures comprend désormais un éventail de sanctions non privatives de liberté, par exemple : mise en garde, caution, peine avec sursis assortie d'un suivi, probation, travail d'intérêt général, dédommagement et indemnisation, médiation victime/auteur d'infraction ou médiation de la communauté, retrait de permis, stages de formation, apprentissage cognitif et comportemental et programmes de formation, programmes de traitement (en particulier pour les auteurs d'infractions liées aux drogues et les délinquants sexuels), ordonnances de suivi et de présence, placement dans des foyers de probation ou centres de jour, ordonnances de surveillance intensive ou de probation, ordonnances concernant les heures de rentrée, assignation à résidence et surveillance électronique, ajournement du prononcé de la peine assorti d'un suivi, placement en famille, liberté contrôlée, libération conditionnelle avec suivi, mesures mixtes (comprenant au moins deux des sanctions ci-dessus) ainsi que de nombreuses autres. Les conditions susceptibles d'être attachées à l'abandon conditionnel des poursuites, à la mise en garde assortie de conditions, à une peine avec sursis et à la libération conditionnelle témoignent également d'une variété impressionnante.

Contribuer à la réinsertion des auteurs d'infraction dans la société, telle est la véritable valeur des sanctions et mesures appliquées dans la communauté (SMC). Dans cette optique, les SMC doivent stimuler et améliorer le sens des responsabilités et les compétences sociales des auteurs d'infraction en les confrontant aux conséquences de leur comportement et en leur demandant d'accomplir des activités resocialisantes. Le fait que les SMC insistent sur l'insertion des auteurs d'infraction dans la société et non sur leur exclusion de la société, la participation et l'engagement de la communauté – en particulier la communauté locale – est d'une importance capitale. Il est également indispensable de disposer d'infrastructures orientées vers la communauté et adaptées aux exigences propres aux sanctions, ainsi que d'une organisation dont les méthodes de travail, l'énoncé de mission, les objectifs et l'attitude sont proches du concept de base des SMC.

Depuis de nombreuses années et dans de nombreux pays, les services de probation guident, suivent et surveillent les auteurs d'infraction auxquels ont été imposées les toutes premières sanctions appliquées dans la communauté (ex. : ordonnance de probation, peine conditionnelle ou avec sursis, ou libération conditionnelle). Dans ce sens, il va de soi que lorsqu'il a fallu développer l'ensemble des nouvelles SMC, les services de probation ont eu un rôle essentiel à jouer. Ce rôle va au-delà des tâches initiales du service de probation : son travail ne se cantonne plus à rédiger des rapports d'évaluation et à apporter conseil, assistance et suivi, mais inclut aussi désormais la préparation, l'organisation et la mise en œuvre de sanctions appliquées dans la communauté en coopération étroite avec les organismes ou institutions privés, semi-publics et publics.

Si nous examinons les pratiques en matière de prononcé des peines, nous pouvons conclure notamment que le travail d'intérêt général, le dédommagement et certains programmes de formation/apprentissage semblent jouer un rôle plus que marginal dans la réduction du nombre de détenus en courte peine. Dans de nombreux pays, l'accomplissement de travaux non rémunérés pour la communauté occupe la troisième place dans la liste des alternatives à l'incarcération (après les amendes et la peine avec sursis/probation), et le nombre de peines de travail d'intérêt général augmente d'année en année. C'est notamment le cas en Angleterre, en France et aux Pays-Bas, où des dizaines de milliers d'ordonnances de travail d'intérêt général ou d'ordonnances mixtes/sanctions appliquées dans la communauté sont prononcées chaque année à l'encontre d'adultes auteurs d'infraction, soit en tant que sanction principale soit en tant que condition spéciale attachée à une peine avec sursis. Dans d'autres pays d'Europe de l'Ouest (Belgique, Catalogne, Danemark, Irlande, Luxembourg, Irlande du Nord, Norvège, Portugal, Ecosse, Suède et Suisse), où – à l'exception du Danemark, de l'Irlande et de la Norvège – la mise en place des travaux d'intérêt

général et autres sanctions appliquées dans la communauté a eu lieu beaucoup plus tard, nous pouvons également remarquer que ces nouvelles sanctions appliquées dans la communauté sont en train de gagner de plus en plus de terrain.

Dans les pays d'Europe Centrale et de l'Est, la mise en place de sanctions appliquées dans la communauté et l'établissement d'un service de probation sont généralement intervenus dans le cadre d'une réforme de fond du système de justice pénale. Dans la plupart des cas, ce processus de réforme n'est pas encore terminé. Nous pouvons toutefois conclure sans réserve que, comme dans la plupart des pays d'Europe de l'Ouest, la peine avec sursis, la suspension des poursuites, le travail d'intérêt général et la médiation semblent de plus en plus utilisés dans la pratique en matière de prononcé des peines. C'est notamment le cas pour la République tchèque, où le travail d'intérêt général a été institué en 1996. En 2005, cette sanction a été imposée 11 990 fois (18% de toutes les condamnations). La suspension conditionnelle des poursuites est passée de 1 600 en 1996 à environ 7 000 en 2005 (10% de toutes les condamnations). Le nombre de peines avec sursis, assorties ou non d'un suivi probatoire (environ 40 000) reste très élevé par rapport au nombre de peines d'emprisonnement inconditionnelles prononcées en 2005 (10 253). La Hongrie, la Lettonie, la Pologne, la Roumanie et la Slovénie signalent aussi une augmentation de l'application de peines avec sursis et autres sanctions appliquées dans la communauté.

3.3.4 Conseil, aide et assistance

Le quatrième domaine d'activités est étroitement lié aux domaines susmentionnés : il s'agit de l'assistance et de l'aide aux auteurs d'infraction. En général, ces activités ont pour but de permettre à l'auteur d'infraction de fonctionner socialement de façon acceptable pour lui-même et pour la société. Les interventions du service de probation englobent une large palette d'activités, par exemple : fournir des informations, conseiller, aider à résoudre des problèmes matériels et immatériels, prendre des dispositions, établir des contacts, assurer une médiation, orienter vers d'autres organismes, guider, proposer des séances avec des thérapeutes, etc.

D'après les analyses détaillées figurant dans ce livre, il est clair que les tâches de conseil, d'aide et d'assistance restent le domaine d'action le plus important des services de probation. Ces tâches peuvent être considérées comme le socle de tout travail de probation et couvrent un grand nombre de questions matérielles (logement, emploi, revenus et occupation du temps) et de problèmes immatériels (psychiques, sociaux, relationnels, émotionnels et judiciaires). Les interventions des services de probation sont adaptées à la nature du problème, à la nature de l'infraction commise (avec une attention particulière portée aux auteurs d'infractions liées aux drogues, aux auteurs d'infractions sexuelles et aux auteurs d'infractions violentes) et à la catégorie d'auteurs d'infraction (auteurs d'infraction atteints de troubles mentaux, détenus, toxicomanes, minorités ethniques). Conseil, assistance et aide sont généralement apportés dans toutes les phases de la procédure pénale.

Le travail en milieu carcéral mérite une mention particulière. Même si, dans de nombreux pays, une partie des tâches traditionnelles des services de probation en milieu carcéral a été reprise par les services sociaux (par exemple aux Pays-Bas), certains services de probation considèrent toujours leurs activités en milieu carcéral comme une tâche essentielle. En Ecosse, par exemple, cela implique la coordination des activités de travail social avec le personnel pénitentiaire pendant l'exécution de la peine de prison ; l'évaluation des risques et du niveau de dangerosité ; l'élaboration de plans d'action ; le suivi et la coordination de programmes afin de préparer les détenus à la libération et aux permissions, l'aide à la réinsertion ; le suivi dans la communauté après la sortie de prison ; et le travail auprès des familles afin d'aider à la réintégration. Dans un petit nombre de pays, on observe des formes spéciales de conseil, d'assistance, de soutien et d'aide. Par exemple : « aide précoce » ou intervention précoce pendant la garde à vue (ex. : République tchèque, Finlande, Allemagne, Malte et Pays-Bas), assistance et aide aux détenus à l'étranger (Angleterre et Pays de Galles, et Pays-Bas) et assistance aux détenus dans le cadre des « permissions pour bonne conduite » (Portugal).

Dans certains pays (Angleterre et Pays de Galles, Autriche, Irlande et Luxembourg), apporter conseil, aide et assistance aux détenus après leur libération constitue encore une tâche très importante du service de probation. Dans d'autres (ex. : Pays-Bas, Finlande, Italie, Malte, Norvège et Ecosse), cette tâche – lorsqu'elle existe encore – n'est plus remplie par le service de probation, mais par les services sociaux locaux. Le problème, c'est que ces services ne disposent pas de ressources et d'une expertise suffisantes pour répondre aux besoins spéciaux des détenus libérés. Lorsqu'une certaine forme d'aide à la réadaptation est en place, elle se fait généralement sur la base du bénévolat. Elle peut englober (comme en Autriche) le conseil et l'assistance ; la fourniture de logement ; le conseil à la famille ; l'organisation d'activités de jour intéressantes ; le conseil en matière d'emploi et la formation. Une forme spéciale d'aide à la réadaptation est l'aide financière espagnole accordée aux détenus à leur sortie de prison ; elle s'inscrit dans le cadre de l'assistance fournie lors de la réintégration du détenu dans la société. Cette aide financière (équivalent à 75% du salaire minimum) est octroyée à tous les auteurs d'infraction qui ont été incarcérés pendant plus de six mois et est versée pendant une période de six mois (pouvant aller jusqu'à 18 mois).

3.3.5 Victimes d'infraction

Les services de probation travaillent traditionnellement avec les auteurs d'infraction, et non avec les victimes. On a toutefois observé, ces dernières années, une tendance des services de probation à intervenir auprès des victimes d'infraction. Bien que cette évolution n'aille pas aussi loin que l'assistance ou l'aide directes aux victimes, les services de probation collaborent avec les associations d'aide aux victimes et participent à des dispositifs spécifiques d'aide aux victimes. Au cours de la dernière décennie, la pression des associations d'aide aux victimes et le développement de la victimologie en tant que science ont contribué à modifier de façon significative la place de la victime dans le système judiciaire. Il y a quelques années, la victime n'était qu'une source d'informations dans la confrontation opposant l'Etat à l'auteur d'infraction. Aujourd'hui, dans certaines juridictions, la victime a presque un rôle de co-décisionnaire dans les cas de libération conditionnelle. Cette évolution est bien entendu perceptible au sein des services de probation et, plus encore, dans les pratiques des agents de probation. Il est presque unanimement reconnu qu'une bonne pratique en matière de réintégration des auteurs d'infraction consiste à les confronter aux conséquences de leur comportement et à les inciter à réparer ou dédommager les dommages ou pertes subis par les victimes. Cette prise en compte des victimes est de plus en plus présente dans la rédaction des rapports et le suivi.

Dans certains pays (Autriche, France, Hongrie, Italie, Lituanie, Malte, Ecosse, Angleterre et Pays de Galles, et d'autres), le service de probation est responsable de la mise en œuvre des mesures et sanctions, ainsi que des obligations imposées à l'auteur d'infraction, par exemple : éviter tout contact avec la victime, réparer les dommages ou dédommager la victime, etc. En Lituanie, le nombre de dédommagements et indemnisations est un indicateur de performance pour les services correctionnels. Dans un certain nombre de pays, ces responsabilités ont incité les services de probation à développer des pratiques de justice réparatrice (Belgique, Catalogne, République tchèque, certains « länders » allemands, Irlande, Italie, Moldavie, Irlande du Nord, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie).

Dans un nombre croissant de pays, l'assistance aux victimes revêt la forme d'une médiation dans la phase avant-procès et/ou de procès. Le terme « médiation » a plusieurs définitions ; ici, « médiation » signifie : trouver une solution à des situations conflictuelles par le biais d'une méthode d'intervention alternative des autorités judiciaires. La médiation comporte des avantages manifestes car elle permet une réparation rapide des dommages subis par la victime ; elle accélère la réponse aux délits mineurs ; elle constitue une réponse sociale et non judiciaire ; et elle favorise l'insertion plutôt que l'exclusion de l'auteur d'infraction. Les expériences en matière de médiation varient considérablement d'un pays à l'autre. En Autriche, la médiation est la mesure de déjudiciarisation la plus importante et la plus fréquemment utilisée ; dans d'autres pays (ex. : Pays-Bas), elle n'est que rarement utilisée. En Angleterre et au Pays de Galles, les agents de probation sont tenus d'intervenir à chaque demande de libération conditionnelle pour informer la victime ou sa famille, discuter avec elle des conséquences éventuelles et déterminer ce qu'elle ressent à la perspective de la libération conditionnelle de l'auteur d'infraction ; la commission des libérations conditionnelles peut ensuite s'appuyer sur les opinions de la victime pour prendre sa décision. Dans plusieurs pays (ex. : Belgique et Pays-Bas), des assistants de justice spéciaux ou des bénévoles d'associations d'aide aux victimes soutiennent les victimes et leurs familles ; les assistants de justice leur rendent visite si nécessaire et leur apportent informations et soutien durant toutes les étapes du processus de justice pénale. Dans d'autres pays (ex. : Norvège, Finlande et Autriche), la médiation est du ressort de médiateurs spéciaux ou de comités de médiation municipaux spéciaux.

La plupart des services de probation sont encouragés à inclure le point de vue de la victime dans leurs rapports. En outre, dans certains pays (Irlande, Malte), le service de probation doit soumettre au tribunal une « déclaration d'impact sur la victime » qui recense les dommages corporels, traumatismes, préjudices et pertes subis par la victime. En Irlande, dans certaines affaires, le rapport sur la victime est séparé du rapport de probation. En Ecosse, Angleterre et Pays de Galles, le service de probation fait partie d'un large réseau de protection qui évalue et gère le risque lié aux détenus libérés ayant un passé d'infractions violentes ou à caractère sexuel. Ces MAPPA (*Multiagency Public Protection Arrangements*) aident à protéger les victimes existantes et potentielles contre ce genre d'infractions. Dans ces pays, ainsi qu'en Irlande du Nord, le service de probation a l'obligation d'informer les victimes de certaines catégories d'auteurs d'infraction dès qu'une libération est prévue ; les victimes peuvent alors dépêcher un représentant à la Commission des libérations conditionnelles afin d'expliquer pourquoi elles soutiennent ou rejettent la demande de libération conditionnelle. Certaines juridictions disposent d'agents de probation spécialisés dans les relations avec les victimes ; d'autres sont dotées de structures spéciales au sein desquelles le service de probation travaille avec cette catégorie d'auteurs d'infraction (Hongrie, Irlande du Nord, Catalogne).

Dans d'autres pays, l'implication du service de probation dans l'assistance aux victimes va encore plus loin. En République tchèque, les victimes d'infraction sont considérées comme un groupe cible explicite du service de probation, d'où son nom « Service de Probation et Médiation ». Le service de probation tchèque a pour mission officielle « d'aider à réparer les conséquences d'une infraction sur la victime et toutes autres

personnes affectées par l'infraction » et « de contribuer à la protection des droits des victimes d'infraction ». Dans le cadre de sa mission, le service de probation doit négocier un accord entre l'auteur d'infraction et la victime afin de tenter de résoudre le conflit qui les oppose, et rétablir le sentiment de sécurité, d'intégrité et de confiance dans le système juridique qui a été mis à mal par l'infraction. Une médiation réussie peut aboutir à la décision du procureur ou du tribunal de renoncer aux poursuites, de mettre fin à la détention provisoire ou d'appliquer une mesure de déjudiciarisation ou des sanctions non privatives de liberté.

Dans des pays tels que l'Autriche, la Catalogne et la Hongrie, l'une des tâches du service de probation consiste à communiquer des informations et à apporter une assistance aux victimes, parfois même aux témoins vulnérables, pendant le procès. Pour les services spécialisés tels que le soutien psychologique, la psychothérapie, etc., les victimes sont généralement orientées vers d'autres institutions (c'est le cas en Hongrie, Belgique, Estonie, Catalogne, Lettonie et Luxembourg) ou des ONG (Autriche, République tchèque, France, certains « länders » allemands, Moldavie, Irlande du Nord, Slovaquie et Slovaquie). L'exception à cette règle est la Roumanie où le service de probation fournit des services spécialisés (soutien psychologique et autres formes d'assistance) aux victimes de certaines infractions violentes.

3.3.6 Prévention de la criminalité

Chose étonnante, dans quelques rares pays seulement, le service de probation considère avoir un rôle à jouer – ou se voit confier un rôle - dans la prévention primaire de la criminalité. Dans la plupart des pays, la priorité demeure la prévention tertiaire. Les activités de prévention primaire, en règle générale, s'adressent spécifiquement aux mineurs et se limitent à une participation à des structures consultatives au niveau local (principalement) ; elles ne jouent pas un rôle majeur ou de premier plan (ex. : Bulgarie, Catalogne, Lettonie et Lituanie). Les partenaires dans ces structures consultatives sont les services sociaux locaux, les associations de bénévoles, la communauté locale et (parfois) la police. On relève néanmoins quelques exceptions. Depuis une dizaine d'années, les services de probation sont soumis à une pression croissante pour s'impliquer plus activement dans la prévention primaire. Cela s'explique essentiellement par des politiques pénales de plus en plus axées sur la sécurité publique et communautaire dans un nombre grandissant de pays. En Angleterre et au Pays de Galles, par exemple, les services de probation interviennent fortement dans les questions de sécurité communautaire et de prévention de la criminalité. Dans le cadre du *Crime and Disorder Act* (loi sur la prévention de la criminalité et des troubles à l'ordre public) de 1998, les services de probation sont tenus de coopérer avec la police, les autorités locales et d'autres administrations à l'élaboration de stratégies de réduction de la criminalité et des troubles à l'ordre public. Comme en Angleterre et au Pays de Galles, le service de probation en Irlande du Nord dispose d'un budget spécial alloué à la prévention primaire : 20% des fonds de développement communautaire doivent être affectés à la prévention sociale de la criminalité et au renforcement des capacités dans les quartiers à haut risque. A l'inverse du reste du Royaume-Uni, le service de probation écossais ne joue qu'un rôle direct limité dans la prévention primaire ; il est centré principalement sur la prévention secondaire (déjudiciarisation et travail d'intérêt général) et tertiaire (services d'assistance en milieu carcéral et d'aide à la réadaptation).

L'énoncé de mission du service de probation autrichien souligne l'importance de la prévention de la criminalité en vue de réduire les préjugés et la peur dans la société en général. La prévention de la criminalité et l'aide dans les situations de crise passent par la communication d'informations via les institutions, le travail social dans les écoles, l'assistance aux mineurs, la rééducation des toxicomanes et les services de conseil en ligne (aide dans les 24 heures). En Suisse, les agences de probation et de suivi s'impliquent activement dans les projets de prévention de la criminalité, principalement ceux liés à la violence domestique, à la maltraitance des enfants et aux soins hospitaliers et communautaires pour toxicomanes. En Norvège et au Danemark, la prévention primaire est également considérée comme une tâche importante du service de probation. Dans ces pays, les services de probation et pénitentiaires interviennent dans les activités locales du Conseil National de Prévention de la Criminalité. En Finlande, le service de probation a participé à la préparation d'un programme national de prévention de la criminalité ; les bureaux de district du service de probation coopèrent étroitement avec les autorités locales afin de prévenir la criminalité. En Suède, le service de probation participe activement à un programme préventif spécial baptisé « Loi et justice », lequel fait partie du programme scolaire.

Les Maisons de Justice (*Justitieuizen*) belges méritent une mention spéciale. Fondées en 1996 dans tous les arrondissements judiciaires, elles visent à introduire et maintenir une approche humaine et scientifique dans le paysage judiciaire. Les Maisons de Justice sont centrées sur l'innovation et sur une coopération plus systématique avec leurs principaux partenaires, à savoir la magistrature, le barreau et les institutions d'aide sociale. C'est un lieu de rencontre, un carrefour d'idées et un service de conseil et d'orientation pour les professionnels et les citoyens confrontés au système judiciaire. En France, le service de probation constitue également un partenaire important dans de nombreux conseils de sécurité locaux ; il est responsable – avec la police, l'éducation, les collectivités locales et le gouvernement central, les commerçants, les éducateurs sociaux, etc. – de la mise en œuvre « d'accords de sécurité » dans le cadre des plans de sécurité

locaux et départementaux.

Néanmoins, la prévention de la criminalité demeure centrée sur les programmes de prévention secondaire et tertiaire. Au Portugal, le service de probation est engagé dans des programmes et projets s'adressant à des groupes sociaux ayant des problèmes spécifiques, tels que les chômeurs, les toxicomanes ou les anciens détenus. Le service de probation participe également au Plan d'action national pour l'insertion, au Plan national de lutte contre les drogues et la toxicomanie, et au Plan national pour l'emploi.

La prévention de la criminalité semble faire l'objet d'une attention accrue dans les nouveaux Etats membres de l'UE qui ont commencé récemment à mettre en place un système de probation. En République tchèque, la prévention de la criminalité est une tâche autorisée par la loi, mais il n'existe pas de réglementation ou de document stipulant comment mener à bien cette tâche. En Slovaquie et en Slovénie, la prévention de la criminalité est considérée comme un aspect stratégique important de la politique pénale. Dans ces pays, les programmes de prévention sont essentiellement mis en œuvre par des organisations non gouvernementales et des institutions sociales.

En Estonie et en Bulgarie, le gouvernement a créé une infrastructure organisationnelle spéciale pour la prévention de la criminalité. En Estonie, les organes responsables de la prévention de la criminalité sont le Conseil de prévention de la criminalité et la Direction de la prévention de la criminalité et de la probation au Ministère de la Justice. Outre le Ministère de la Justice, d'autres ministères (Education, Intérieur, Affaires sociales) interviennent également dans les programmes de prévention de la criminalité, en coopération étroite avec des organisations sans but lucratif et des initiatives locales. Bien que le service de probation joue un rôle actif dans certains de ces programmes, son travail journalier consiste principalement à prévenir la récidive, à savoir la prévention secondaire et tertiaire. Les services de probation de Lettonie et de Lituanie n'ont pas l'obligation légale d'organiser des activités de prévention primaire, mais dans la pratique, ils participent à plusieurs programmes de prévention, notamment ceux à destination des mineurs. A l'inverse de la situation en Lettonie et en Lituanie, la législation roumaine permet au service de probation de mener des programmes de prévention seul ou en partenariat avec d'autres agences. Cependant, à l'exception de quelques unités locales de probation qui ont élaboré et mis en place des programmes de prévention de la criminalité au niveau local, la prévention de la criminalité n'est pas une activité clé du service de probation roumain.

En Bulgarie, les programmes spéciaux de prévention de la criminalité portent essentiellement sur les mineurs. D'ailleurs, des Bureaux spécialisés dans la prévention de la délinquance juvénile ont été créés. Leurs principales tâches sont les suivantes : 1) analyser les raisons pour lesquelles et les circonstances dans lesquelles des infractions sont commises par des mineurs ; 2) effectuer des visites dans les écoles et rester en contact avec les enseignants, les conseillers d'éducation et l'administration scolaire ; 3) donner des conférences et rencontrer les enfants et leurs parents ; et 4) participer à des programmes communs avec d'autres autorités, ONG et organismes internationaux travaillant dans le domaine de la prévention de la criminalité. Le travail quotidien du service de probation auprès des adultes auteurs d'infraction est axé sur la prévention de la récidive (prévention secondaire).

Le service de probation en Hongrie joue un rôle important dans la Stratégie nationale de prévention de la criminalité en participant activement au développement de la coopération dans la prévention de la criminalité et à la mise en place d'un système de veille. Les programmes de prévention de la criminalité sont coordonnés et en partie financés par le Comité national de prévention de la criminalité. Ce financement a permis au service de probation de lancer plusieurs projets pilotes de prévention de la criminalité (ex. : centre de jour, formation et orientation professionnelle). Afin de prévenir la criminalité, le service de probation coopère avec la police à titre d'autorité de suivi et avec diverses institutions sociales et d'aide à l'enfance à titre d'organisation de soutien. En tant que membres du système de veille sociale et de protection de l'enfance, les agents de probation jouent un rôle de premier plan dans la prévention de la criminalité. La loi les autorise à émettre des avertissements, à engager des discussions ou organiser des conférences préparatoires multilatérales, à demander une intervention des autorités, à agir en réponse aux signaux d'alerte reçus, et à organiser et coordonner le système de veille.

4 Organisation des services de probation

On compte autant de coutumes que de pays. La façon dont la probation est organisée dans les pays européens reflète la diversité des milieux socioculturels si typique de cette partie du monde. L'analyse de la palette européenne fait néanmoins ressortir un certain nombre de facteurs d'influence généraux. Premièrement : la taille du pays. Ce facteur influence de façon prépondérante l'organisation des services de probation. Deuxièmement : le « champ d'intervention » de la probation. Certains pays ont un système de probation mature qui assure toutes sortes d'activités de probation, notamment le suivi du travail d'intérêt général et l'application d'autres sanctions alternatives, la médiation, l'assistance aux victimes et l'assistance postérieure à la détention. Même si la plupart des pays européens sont aujourd'hui dotés de systèmes de probation bien développés, la situation actuelle de ces systèmes varie du fait des différents niveaux d'efficacité et de soutien social, la difficulté étant de maintenir un service de probation de pointe. Mais d'autres pays,

notamment ceux où la probation n'a été instituée que récemment, ont des offres plus limitées ; certains services de probation n'effectuent que des tâches de probation de base telles que la préparation de rapports sur les auteurs d'infraction pour les tribunaux.

En ce qui concerne la structure et la gestion du service de probation, la règle veut que le service de probation s'aligne sur la structure de l'autorité de tutelle. Le plus souvent, le service de probation est une structure nationale centralisée sous l'autorité du Ministère de la Justice. Dans ce cas de figure, le service de probation peut être organisé de façon indépendante en tant que direction ou agence nationale (Irlande, Roumanie, Moldavie, Portugal) ou être intégré dans la même structure de gestion que le service pénitentiaire (Bulgarie, Danemark, Estonie, Finlande, France, Italie, Lituanie, Norvège, Espagne, Suède, Angleterre et Pays de Galles) ou un autre service parajudiciaire tel que la protection des victimes, la médiation, etc. (Hongrie, Belgique). Les exceptions sont le Luxembourg où le service de probation fait partie du parquet, et l'Ecosse où les activités de probation sont assurées par les autorités locales via les services sociaux. Cas particulier en Italie où les services pénitentiaires et de probation sont sous l'autorité du Ministère de l'Intérieur.

En Allemagne, Catalogne et Suisse, les activités de probation sont réparties entre les services de probation et les services sociaux au sein du système de justice pénale. Dans certaines régions allemandes, par exemple, les services de probation sont rattachés aux tribunaux régionaux ; dans d'autres, les activités de probation sont assurées par les services sociaux et coordonnées par le Ministère de la Justice.

Un troisième groupe de pays est formé par l'Autriche et les Pays-Bas. Les activités de probation y sont assurées par des organismes privés supervisés et financés par le Ministère de la Justice (NEUSTART en Autriche, et le Service national de probation, l'Organisation des soins de santé mentale et l'Armée du Salut aux Pays-Bas).

A quelques exceptions près (ex. : Danemark, Roumanie), la structure des services de probation est basée sur un modèle hiérarchique à trois niveaux : central, régional et local. En Bulgarie, le service de probation est organisé nationalement au sein de la structure de la direction générale « Exécution des peines », avec 28 services de probation de district et 112 unités. L'Estonie compte quatre bureaux régionaux. En Finlande, il y a 15 bureaux de district sous l'autorité de l'administration de la probation. L'Irlande compte 12 bureaux régionaux ; chaque bureau régional est coordonné par un directeur et les unités locales sont coordonnées par des agents chefs de probation. En Suède, les agents chefs de probation n'existent pas. En effet, les responsabilités associées à la fonction traditionnelle de chef sont partagées entre plusieurs membres du personnel appelés « inspecteurs » (bien qu'ils n'inspectent pas !). Chaque inspecteur est responsable d'une tâche particulière, par exemple : développement et formation du personnel, programmes de changement personnel ou questions financières. Au Danemark, le service de probation est dirigé par le directeur général des prisons et de la probation. Il n'y a pas d'organes administratifs au niveau régional ou local.

Dans certains pays, les services de probation centraux ou locaux bénéficient des conseils et du soutien de groupes de travail inter-agences indépendants (Conseil de probation en Bulgarie ; Comité inter-institutions pour la réinsertion sociale en Catalogne ; Conseil pour la probation et la médiation en République tchèque, etc.). Ces groupes transversaux et consultatifs sont généralement composés de représentants des services de probation et services sociaux, ainsi que de juges, procureurs, employeurs locaux, experts, etc. La structure régionale et locale des services de probation est principalement alignée sur la structure du système judiciaire (Bulgarie, Estonie, Lettonie, Roumanie), du système de police (Danemark) ou des systèmes judiciaire et pénitentiaire (France, Belgique, Italie, etc.).

Les agents de probation européens sont dans leur quasi-totalité des fonctionnaires et doivent donc remplir les critères d'admission applicables à cette catégorie de fonctionnaires. Dans les pays où le service de probation assure des activités pénitentiaires significatives, on observe également une catégorie distincte de personnel de probation formée par des travailleurs sociaux bénéficiant d'un statut spécial (France, etc.). En termes de cursus scolaire, les agents de probation doivent généralement être titulaires d'une licence ou d'un autre diplôme en travail social (Autriche, Danemark, Irlande, Italie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Irlande du Nord, Norvège, Ecosse, Espagne) ou dans un domaine associé tel que la pédagogie sociale, la psychologie, le droit, la théologie, etc. En 1998, le gouvernement britannique a décidé de créer un programme de formation dans le domaine de la probation. Ce « diplôme de probation » combine un diplôme universitaire et une qualification en probation dûment certifiée. L'accent porte moins sur le travail social que sur les thématiques plus larges de justice pénale. La formation est dispensée par les consortiums régionaux de formation du service de probation et par cinq universités, et comporte une forte composante « d'enseignement à distance ».

Dans certains pays, les candidats doivent également posséder une expérience professionnelle (Irlande, France). Après leur entrée dans le service, les nouveaux employés suivent généralement un stage de présentation de deux semaines (Irlande) à six semaines (Hongrie) afin de se familiariser avec les procédures et les activités spécifiques qui seront les leurs. Dans la plupart des pays européens, le stage de présentation est suivi d'une année de pratique supervisée ou de tutorat afin de s'assurer que le nouvel agent de probation s'acquitte de ses tâches comme il se doit. Outre le stage de présentation, les services de probation proposent à leur personnel une formation en cours d'emploi sur des thèmes spécifiques ou nouveaux (toxicomanie et

alcoolisme, travail d'intérêt général, etc.). Certaines de ces formations sont dispensées dans des instituts dépendant du Ministère de la Justice ou de l'administration pénitentiaire (France, Italie, Lituanie, Moldavie et Norvège) ou par des université, sous forme de programmes d'enseignement supérieur ou de Master. D'autres formes de formation continue sont encouragées par les administrations de la probation, les plus courantes étant l'intervision, le tutorat, les lycées d'enseignement professionnel (Hongrie), les conférences et la supervision du personnel. En Hongrie, l'association civile des agents de probation publie également un journal appelé « Agent de probation ».

La quasi-totalité des services de probation comptent trois catégories de personnel : personnel de direction, agents de probation et personnel administratif. Le personnel de direction est généralement recruté parmi les agents de probation expérimentés. Au sein des services de probation, on dénombre davantage d'agents de probation que d'employés administratifs ou de support. En Allemagne, par exemple, le ratio agents de probation / employés administratifs est de 6 :1.

Outre ces trois catégories distinctes de personnel, deux autres groupes importants interviennent également dans les activités de probation. En premier lieu, les agents de probation ayant des responsabilités spécifiques. En République tchèque, par exemple, les agents de probation sont secondés par des assistants de probation, lesquels sont principalement en charge du suivi. En Angleterre et au Pays de Galles, le personnel de probation de première ligne est divisé d'une part entre les gestionnaires d'auteurs d'infraction (*offender managers*) principalement en charge des appréciations, et les agents de probation qui travaillent à la fois dans la gestion des auteurs d'infraction et les interventions. Selon la même logique, l'Irlande du Nord dispose d'agents de probation et d'agents en charge du travail d'intérêt général ; le Portugal a des agents de probation adjoints.

Le deuxième groupe important est formé par les bénévoles. Les bénévoles interviennent dans le travail de probation dans la grande majorité des pays européens. Par ailleurs, au Danemark, les bénévoles ou le personnel externe peuvent être rémunérés pour la rédaction des rapports d'avant-procès. En Suède, outre les agents de probation professionnels, on dénombre 4500 non-professionnels affectés au suivi – des citoyens ordinaires qui entretiennent des contacts étroits et amicaux avec un peu plus de 40% des auteurs d'infraction placés sous suivi. Ces personnes ne perçoivent qu'une somme modeste pour leur travail. Fin 2006, la Suisse comptait environ 400 bénévoles travaillant dans les dix agences cantonales.

La charge de travail d'un agent de probation varie – selon la répartition géographique des probationnaires dont il a la charge, la pratique judiciaire, la période de l'année, etc. – de 35-50 probationnaires (Danemark, Estonie, Suède, etc.) à 50-100 probationnaires (Suisse, Luxembourg, etc.). Dans les procédures d'affectation des probationnaires, le niveau de risque de récidive est parfois pris en compte (Angleterre et Pays de Galles, Suisse, etc.). En Angleterre et au Pays de Galles, l'introduction d'un outil de mesure de la charge de travail est prévue et doit faire l'objet d'un accord local. Comme le soulignent la majorité des rapports établis par les pays, dans la pratique, les agents de probation doivent souvent gérer bien plus de probationnaires que les chiffres susmentionnés.

On observe une sorte de différence interculturelle générale dans la façon dont les pays organisent leurs systèmes, la ligne de démarcation passant par le centre de l'Europe. Pour généraliser, on distingue les systèmes de probation du Nord dont l'organisation est plutôt nivelée, et les systèmes du Sud avec une organisation hiérarchisée et une responsabilité centralisée. Dernier point et non le moindre, on distingue en matière d'organisation des services de probation, les organisations centralisées et décentralisées, et les organisations privées et publiques.

5 Aspects organisationnels et administratifs

5.1 Finances

Il n'est guère surprenant que la quasi-totalité des services de probation européens soient financés exclusivement par le Ministère de la Justice. Voici les quelques rares exceptions à cette règle : en Autriche, 87% du budget provient du Ministère de la Justice, 3,2% des provinces, 0,5% des collectivités locales et 2,6% du Service Public de l'Emploi. En Ecosse, le financement provient de l'Exécutif écossais, et en Suisse, où les autorités cantonales jouent généralement un rôle majeur dans tous les aspects de la vie publique, divers organismes financent les activités de probation. Dans les trois-quarts pratiquement des pays étudiés, le ministère en charge des questions de justice constitue la seule source financement des activités de probation.

Certains pays utilisent des fonds de l'UE prévus à cet effet (Autriche, Bulgarie, République tchèque, Roumanie, Angleterre et Pays de Galles). Il est intéressant de noter que les rapports de plusieurs pays mentionnent explicitement que les organismes de probation sont autorisés à se procurer des fonds auprès de sources autres que les autorités judiciaires ou les institutions gouvernementales. C'est le cas, par exemple, aux Pays-Bas où le service de probation peut conclure des contrats avec des collectivités locales ou des parties privées pour délivrer certains services. En Norvège, Bulgarie, etc., les services de probation n'ont pas le droit

de lever des fonds. En Angleterre et au Pays de Galles, les bureaux de probation ne sont pas autorisés à lever des fonds privés ; cependant, certains d'entre eux ont établi des fiducies caritatives pour porter assistance aux auteurs d'infraction.

Dans certains pays, le service de probation ne dispose pas d'un budget indépendant (ex. : Bulgarie, Roumanie) mais partage un budget avec le système judiciaire ou le système pénitentiaire. Peu de services de probation semblent se plaindre du montant du financement perçu ces dernières années. Au contraire ! La Direction danoise des prisons et de la probation, par exemple, a perçu récemment une importante somme d'argent, allouée par le Ministère des Affaires sociales, afin de concentrer les efforts sur les auteurs d'infraction socialement à risque.

5.2 Budget de la probation comparé au budget pénitentiaire

Le budget du service de probation comparé à celui du système pénitentiaire varie d'un pays européen à l'autre. Alors que le service de probation de Malte doit se débrouiller avec moins de 3,1% du budget pénitentiaire, celui du Luxembourg dispose de 18,4% du budget pénitentiaire (le service de probation a pratiquement le même nombre d'auteurs d'infraction que le système pénitentiaire (2005)). Le deuxième meilleur système de probation est celui de la Suède, qui se voit allouer environ 25% des fonds perçus par le service pénitentiaire, mais qui doit gérer par jour deux fois plus d'auteurs d'infraction que le service pénitentiaire. Le troisième est l'Ecosse avec 21,8%. En Catalogne, 12,5% du budget alloué à l'application des mesures judiciaires est destiné aux peines non privatives de liberté. Le Danemark suit avec 10%. Les services de probation en Finlande et en Autriche sont les cousins pauvres de l'Europe avec respectivement 6,8% et 6,9% du budget du système pénitentiaire. Sachant que les données financières de près de la moitié des pays étudiés dans ce livre ne permettent pas de comparaison, il est fort possible que plusieurs autres pays aient de très faibles budgets de probation par rapport aux dépenses du système pénitentiaire. Le coût par auteur d'infraction n'est calculé que dans quelques pays. En Finlande, par exemple, en 2006, les charges de fonctionnement du service de probation par auteur d'infraction faisant l'objet d'une sanction appliquée dans la communauté s'élevaient à 3000 euros. Un autre moyen d'estimer les coûts par auteur d'infraction placé sous régime de probation est le ratio coûts pénitentiaires / coûts de probation. En Bulgarie, par exemple, les coûts par détenu sont dix fois plus élevés que les coûts par probationnaire. En Suède, la différence est encore plus importante : 22:1.

5.3 Audit

Il existe en Europe des procédures extrêmement diverses pour comptabiliser les dépenses des services de probation. Dans près d'un tiers des pays étudiés dans ce livre, les services de probation rendent compte à un auditeur externe ou un bureau d'audit national (ex. : Catalogne, Bulgarie, Angleterre et Pays de Galles). Dans la plupart des autres pays, le service de probation rend compte au Ministère de la Justice ou à tout autre service gouvernemental assurant son financement. Dans un petit nombre de pays, le service de probation est uniquement soumis à des procédures comptables internes (ex. : Belgique). Il faut toutefois garder à l'esprit que ces procédures internes sont souvent alignées sur les procédures très strictes d'attribution et d'affectation des ressources établies par les sources de financement elles-mêmes.

La plupart des services de probation sont soumis aux mêmes règles comptables que les autres services de l'administration publique. L'exception à cette règle est l'Autriche où NEUSTART applique les règles comptables relatives aux organisations sans but lucratif.

Il est intéressant de noter que le processus de dotation budgétaire est de plus en plus lié aux performances du service de probation. En voici un exemple : certains pays recourent à des processus de planification intégrée avec un bilan budgétaire, un budget basé sur les performances et un plan financier pour une période de trois ans (Autriche, Suède) ou d'un an (Pays-Bas).

5.4 Enregistrement et évaluation

Depuis la première édition de ce livre, l'utilisation de systèmes intégrés pour l'enregistrement des activités de probation et des auteurs d'infraction est devenue pratique courante dans la plupart des pays européens étudiés. Ceci constitue une évolution notable.

La Finlande et les Pays-Bas, par exemple, utilisent des bases de données nationales sur les auteurs d'infraction couvrant tous les types de sanctions appliquées dans la communauté. Outre les déclarations d'experts et les documents d'application des peines, la base de données sur les auteurs d'infraction fournit les statistiques nécessaires à la planification et à l'évaluation des opérations. Cette base de données permet également un suivi des objectifs. En Autriche, un système informatique collecte des données sur les probationnaires et les transfère vers l'entrepôt de données principal sur une base journalière ou hebdomadaire.

En Catalogne, on dénombre quatre bases de données qui intègrent des fiches d'activité avec un système de pointage des présences. Le Danemark tient des dossiers individuels informatisés sur tous les auteurs d'infraction traités par le Service Pénitentiaire et de Probation. En 2002, le Danemark a mis en place un système simplement appelé « *Client System* » qui permet à tous les employés du service de recevoir rapidement les dernières mises à jour sur les dossiers dont ils s'occupent. En Irlande, les données sur les auteurs d'infraction traités par le service de probation sont stockées dans un système informatique appelé « *Case Tracking System* » (CTS). En Suède, le KVR (système d'enregistrement des auteurs d'infraction) est une base de données nationale unique dans laquelle sont stockées les données à caractère personnel et les données relatives aux dossiers (ex. : âge, sexe, famille, domicile, tribunal, infraction, officiers de police intervenus dans la procédure, rapports, suivi, type d'ordonnance, manquements ou réussites).

Dans la plupart des cas, les données sont utilisées à des fins de gestion, pour l'élaboration de politiques, et à des fins scientifiques. En Irlande, le système permet également de suivre les progrès des auteurs d'infraction via différents types de suivi et de contrôler le nombre de cas traités ainsi que les variations de charge de travail par secteur et par source de référence. Dans certains pays, le service de probation tient des registres spécialisés. L'Ecosse, par exemple, a son registre des auteurs d'infractions violentes et sexuelles (VISOR : *Violent and Sexual Offenders' Register*) qui met des données nationales à disposition de la police et des organisations de travail social et de justice pénale.

Les données collectées sont généralement protégées et l'accès est limité aux organes dûment désignés. Toutefois, en règle générale, les informations sont également récapitulées dans des rapports annuels qui sont publiés et diffusés aux partenaires et au grand public.

5.5 Enquêtes d'opinion auprès des probationnaires et des composantes de la société

Il ressort des rapports des pays que les études d'évaluation du travail de probation sont rares ; dans certains pays, elles datent tellement qu'elles ne reflètent plus la situation actuelle. Les informations sur les opinions des probationnaires à l'égard des activités du service de probation sont également assez rares. La plupart des rapports montrent que les études sur les opinions des probationnaires ou les opinions des composantes de la société à l'égard des activités de probation sont pratiquement inexistantes. Une étude de 1998 sur la probation au Danemark indique que 75% des probationnaires traités par le service de probation jugent le suivi utile. Une étude (de 1998 également) auprès d'employés du service de probation néerlandais révèle que seule une minorité (33%) des agents de probation estime que les probationnaires considèrent le service de probation comme une extension du système judiciaire. Il n'existe aucune étude systématique récente sur les opinions des probationnaires.

On dispose d'un peu plus d'informations sur les opinions des composantes de la société à l'égard des activités de probation européennes. Le rapport suédois suggère que le travail du service de probation bénéficie d'un soutien politique (le service s'est en effet vu confier une nouvelle responsabilité : coordonner la planification de la mise en œuvre des programmes d'aide et de contrôle dans les services pénitentiaires et de probation). En Catalogne, la dernière enquête d'opinion sur les peines alternatives à l'incarcération remonte à 1995. Depuis cette date, plusieurs études sur les programmes de médiation victime/auteur d'infraction ont également vu le jour. La plupart des informations concernant l'attitude des partenaires judiciaires et d'autres catégories de partenaires sont recueillies à l'occasion de séminaires, conférences et réunions régulières entre les représentants du service de probation et les partenaires en question.

Les études sur la criminalité et les victimes constituent un autre moyen de recueillir des informations (plutôt indirectes) sur l'opinion des composantes de la société. La *Scottish Crime Survey* (SCS), enquête transversale mesurant l'incidence et la prévalence de la victimisation parmi la population écossaise, a été réalisée au début des années 1980. L'enquête non seulement établit les perspectives des victimes, mais révèle également que la peur de la criminalité continue à croître alors qu'officiellement les statistiques de la criminalité ont baissé. Les données montrent également que la victime type et l'auteur d'infraction type ont souvent des profils très similaires. En Ecosse, les recherches sur les attitudes et les opinions de la communauté font apparaître que la population veut avoir son mot à dire et apporter sa contribution aux processus judiciaires en place au sein de la communauté.

La *British Crime Survey* mesure le niveau de criminalité en Angleterre et au Pays de Galles en interrogeant les personnes de plus de 16 ans vivant dans des logements privés sur les infractions dont elles ont été victimes l'année précédente. En 2005/06, il est ressorti de l'enquête que le nombre total d'infractions en Angleterre et au Pays de Galles se situait aux alentours de 10,9 millions (en recul depuis la dernière enquête) et que 23% environ de la population avait été victime d'une infraction (contre près de 40% en 1995). Le rôle de la probation a pu être évalué dans ce contexte puisque le *National Offender Management System* est responsable de la sécurité publique.

Enfin, aux Pays-Bas, une étude de 2003 révèle l'image que l'opinion publique a du service de probation néerlandais. Et, en 2006, une enquête a été réalisée auprès des partenaires, des municipalités et de la population

néerlandaise pour connaître leur opinion à l'égard du service de probation. Les deux rapports attribuent au service une note moyenne de 6,5/6,6 (sur une échelle de 10 points).

Les huit autres pays ne fournissent aucune information sur ce sujet, ce qui montre bien l'urgente nécessité de recherches universitaires.

5.6 Droits des probationnaires

Le statut juridique d'une personne poursuivie ou condamnée est déterminé par la protection juridique conférée par les constitutions nationales et par les conventions internationales des droits de l'homme. Confrontée à des procédures pénales, une personne peut voir ses droits fondamentaux restreints. Ladite restriction ne peut être mise en œuvre tant qu'une légitimation définie par la loi n'a pas eu lieu, et tant que les recours légaux adéquats n'ont pas été appliqués si la personne estime que ses droits ou intérêts ont été bafoués. Si les droits d'un suspect ou d'un condamné ont été violés par une sanction ou une mesure de procédure pénale, les conséquences sur son statut juridique sont principalement définies par les stipulations du droit pénal, de la loi pénitentiaire ou de lois spécifiques telles que les lois relatives à la protection des données ou à l'aide juridique.

Cela vaut également lorsque le service de probation est impliqué dans l'affaire. Toutefois, si un probationnaire estime que ses droits ou intérêts ont été bafoués du fait d'une négligence ou d'une faute commise par le service de probation, les réglementations pénales et pénitentiaires ne suffisent généralement pas à offrir une protection adéquate : en effet, elles ne donnent pas le droit de porter plainte contre le service de probation. Des plaintes contre les actions du service de probation peuvent néanmoins être déposées si elles ont trait à des décisions affectant le suspect/condamné et prises par le procureur, le juge ou les autorités pénitentiaires. Cela peut arriver, par exemple, lorsqu'une peine avec sursis, une ordonnance de probation ou une autre sanction appliquée dans la communauté a été révoquée, ou dans le cas d'une libération conditionnelle.

Dans certains cas, un suspect/condamné qui estime que ses droits ou intérêts ont été bafoués du fait d'actions du service de probation peut saisir – comme n'importe quel autre citoyen – le tribunal civil, administratif ou pénal, le parquet ou (si cette fonction existe) le Médiateur national (Bulgarie, Catalogne, Croatie, République tchèque, Danemark, Estonie, Pays-Bas, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Irlande du Nord, Portugal). Dans certains pays, les plaintes sont traitées par le Médiateur de l'autorité locale (Ecosse) ou un Médiateur spécialisé dans le système pénitentiaire ou dans les droits de l'homme (Angleterre et Pays de Galles, Finlande, Hongrie, Pologne, Suède, République tchèque, Estonie, Roumanie, Slovaquie, Suède). Dans le cadre de ces procédures, des réparations peuvent être accordées en cas de manquement des agents de probation à leur obligation de confidentialité ; dans la plupart des pays, cela peut déboucher sur une mesure disciplinaire, voire constituer un délit (ex. : en Finlande).

Evidemment, un probationnaire a la possibilité de porter plainte directement auprès de l'agent de probation concerné. Si cette démarche n'aboutit pas à une solution satisfaisante, un supérieur hiérarchique au sein de l'organisation peut être contacté, cela peut même aller jusqu'au Ministère de la Justice ou des membres du parlement. Cependant, cette procédure informelle de dépôt de plainte par la voie hiérarchique ne garantit pas que la plainte sera traitée sérieusement et débouchera sur une solution satisfaisante. C'est également le cas dans les pays où des ONG surveillent (partiellement) le respect et la protection des droits de l'homme dans les prisons et les services de probation (Bulgarie, Roumanie). Dans la plupart des pays, les droits spécifiques des probationnaires n'ont pas été très clairement définis ; ces droits sont souvent informels. Cela signifie également qu'il n'existe pas d'organe indépendant qui examine les plaintes des probationnaires portant sur le contenu et la qualité du travail de probation.

Dans certains pays (ex. : Italie, Portugal et Espagne), la législation ne fait pas de distinction entre le travail de probation et les autres formes de travail social, ou entre les agents de probation et les autres fonctionnaires. Cela signifie que le statut juridique du probationnaire, y compris son droit à porter plainte, et la procédure de plainte proprement dite, sont régis par les statuts disciplinaires ou les codes d'éthique en vigueur dans ce domaine spécifique.

Dans un petit nombre de pays seulement (Angleterre et Pays de Galles, Pays-Bas, Ecosse, Suède), le droit du probationnaire à porter plainte contre le service de probation est explicitement énoncé dans la législation. Des plaintes peuvent être déposées au sujet de toute mesure/décision prise par le service de probation : fréquence des contacts, mécontentement vis-à-vis de l'agent de probation en charge du suivi ou de l'agent de probation en charge du dossier, confidentialité, gestion et stockage des données du probationnaire (sécurité et intégrité), contacts quotidiens, comportement et décisions de l'agent de probation, contenu, qualité et fiabilité des rapports produits par le service de probation, etc. Dans les pays mentionnés, des procédures spéciales ont été mises en place pour ce type de plainte et garantissent un examen indépendant et objectif de toutes les plaintes.

En Angleterre et au Pays de Galles, si le plaignant n'est pas satisfait de l'issue des processus internes, une plainte formelle peut être déposée auprès du Médiateur pour les Prisons et le Service de Médiation. Le Médiateur entreprendra un examen externe indépendant et vérifiera également si ses recommandations

d'amélioration sont suivies des actes.

En Ecosse, les plaintes formelles sont normalement examinées par un responsable de la gestion des plaintes, pour le compte du directeur du service du travail social. Des plaintes peuvent déboucher sur la nomination d'un enquêteur interne ou, dans certains cas exceptionnels, la nomination d'un enquêteur externe. Le plaignant a le droit de faire appel auprès d'une commission de réexamen des plaintes (généralement une sous-commission de la commission locale du travail social) s'il n'est toujours pas satisfait de la décision. En Suède, une fois la procédure hiérarchique normale épuisée, les plaintes peuvent être adressées en dernier ressort à la commission de surveillance locale ou à la commission d'appel. Aux Pays-Bas, toutes les plaintes formelles peuvent être adressées à la Commission nationale des plaintes. A l'instar des commissions de surveillance suédoises, cette commission est présidée par un juge, ce qui garantit son impartialité. En Suède, les trois autres membres de la commission sont des assesseurs rattachés à un tribunal ; aux Pays-Bas, les deux autres membres ne peuvent pas être des employés, des bénévoles ou des membres du conseil du service de probation.

Dernièrement, quelques-uns des nouveaux Etats membres de l'UE ont emprunté la même voie en instaurant une base formelle plus solide régissant le statut juridique des probationnaires. En Estonie, par exemple, les probationnaires ont le droit de porter plainte auprès du tribunal compétent au sujet d'actions ou de décisions d'agents de probation. Si une plainte est jugée (entièrement ou partiellement) justifiée, le tribunal peut émettre une directive ou ordonner un dédommagement du probationnaire pour le préjudice causé. Si les parties contestent la décision, elles ont le droit de faire appel auprès de la Cour d'appel. En Hongrie, les plaintes concernant tout manquement au code d'éthique des agents de probation peuvent être soumises au procureur. Le Bureau du Procureur évalue régulièrement le travail du service de probation ; dans le cadre de ces contrôles, les plaintes des probationnaires sont également examinées. Si le probationnaire n'est pas satisfait de l'enquête menée par le procureur, il peut faire appel devant le tribunal.

6 Aujourd'hui et demain

Des services de probation modernes et polyvalents pleinement habilités et qualifiés pour mettre en œuvre diverses sortes de sanctions

6.1 Aujourd'hui

Depuis l'avènement du « mouvement moderne » dans le droit pénal et l'individualisation concomitante des réponses pénales, l'importance du travail de probation s'est considérablement accrue. L'intérêt grandissant des gouvernements pour la probation et son utilisation croissante par les parquets et les tribunaux ont fortement contribué à renforcer les exigences de qualité. Au cours du 20^{ème} siècle, cela s'est traduit par l'apparition et l'implication accrue de professionnels dans le travail de probation. Dans de nombreux pays européens, cette évolution est intervenue dans différents secteurs, mais elle a abouti en général à une implication moindre des bénévoles et à un rapprochement du travail de probation avec d'autres organisations judiciaires.

Cependant, étant donné que les sanctions alternatives ont évolué et que la charge de travail des services de probation exécutant ces sanctions a augmenté, le nombre de bénévoles repart à la hausse aujourd'hui, notamment dans le domaine du travail d'intérêt général. Par ailleurs, le bénévolat joue un rôle de plus en plus important du fait de l'implication croissante du service de probation dans l'assistance aux victimes – un domaine généralement couvert par les bénévoles. On peut donc dire que la probation s'est développée de « bas en haut » dans la société car, à l'origine, c'étaient les bénévoles qui portaient assistance aux prisonniers. Ensuite, sous l'effet de la professionnalisation du travail et du personnel de probation, et du rapprochement entre les services de probation et d'autres organisations judiciaires, le travail de probation s'est peu à peu éloigné du quotidien. Aujourd'hui, enfin, la probation est de retour dans la société grâce à l'importance croissante du travail d'intérêt général et d'autres sanctions alternatives, et au rôle de plus en plus important de l'assistance aux victimes.

6.2 Demain

Dans presque tous les rapports des pays étudiés dans ce livre, une ou deux pages, parfois plus, sont consacrées aux nouveaux développements dans le domaine de la probation. Nous recommandons particulièrement au lecteur de lire ces pages. Les diverses juridictions européennes sont fortement engagées dans la mise au point de nouvelles réponses aux auteurs d'infraction, l'accent étant mis sur les environnements sociaux dont ils sont issus et dans lesquels ils exercent leur influence négative. Bien évidemment, la probation est un élément indispensable de l'infrastructure nécessaire à cette politique sociale et à son soutien. Le travail de probation fait donc l'objet de fortes exigences. Aujourd'hui, on peut observer que les services de probation préparent et développent les conditions nécessaires au renforcement de leur rôle. Ils investissent fortement dans la professionnalisation de leur force de travail et dans la modernisation de leurs organisations.

De nombreux concepts clés sont élaborés et mis en œuvre : amélioration des qualifications des travailleurs sociaux, amélioration de l'éducation et de la formation, élaboration de nouveaux programmes et de protocoles d'évaluation des risques, modernisation des méthodes de travail, accent mis sur l'efficacité, amélioration de la qualité des services proposés, définition de groupes cibles d'auteurs d'infraction/victimes, mise en place de la gestion des dossiers, définition d'objectifs et de priorités appropriés, planification à moyen terme adéquate, budgétisation et comptabilité responsables, surveillance managériale et évaluation scientifique, coopération adéquate et accords avec d'autres organismes publics et privés susceptibles d'effectuer une partie du travail, intégration des technologies d'information et de communication modernes, mise en place d'une stratégie de médiation et de prévention primaire de la criminalité.

Une autre évolution importante attendue dans un grand nombre de pays est l'intégration ou l'harmonisation des méthodes de travail et des interventions dans les systèmes pénitentiaires et de probation (ex. : France, Estonie, Portugal, etc.). Une évolution sans précédent dans l'histoire de la probation est observée en Angleterre et au Pays de Galles où certaines tâches liées à la probation sont externalisées à des organisations indépendantes/bénévoles/commerciales. Ce mouvement vise à inciter le secteur public, notamment le service de probation, à améliorer ses performances. Le temps dira si l'ouverture du système de justice pénale à la privatisation est une étape positive ou négative. La collaboration intereuropéenne et l'enrichissement mutuel en résultant peuvent contribuer à faire évoluer ces concepts et à hisser la probation à un niveau de développement supérieur. Les informations contenues dans ce livre peuvent s'avérer précieuses en la matière.

Les chapitres de ce livre couvrent pratiquement tous les services de probation en Europe. L'Europe est presque entièrement couverte. Dans les systèmes de justice pénale de pays comme l'Albanie, la Macédoine, le Monténégro, la Serbie, etc., des réformes radicales sont en cours. Même si, pour l'heure, ce virage impressionnant ne s'est pas traduit par la mise en place de services de probation, nous sommes convaincus que leur introduction n'est qu'une question de temps ; l'établissement d'activités de probation fait partie intégrante du processus de réforme. Nous espérons que les informations contenues dans ce livre s'avéreront utiles pour ce processus.

7 Conclusions

Dans les 32 chapitres suivants, les différentes étapes du développement des services de probation européens, ainsi que leurs différences et similitudes, sont présentées. Lorsqu'on compare les tendances actuelles dans le domaine de la probation à celles décrites dans la précédente édition de *Probation and Probation Services in Europe* (2000) et *Probation and Probation Services in the EU Accession Countries* (2003), les évolutions suivantes se détachent clairement :

- La probation joue manifestement un rôle actif dans un plus grand nombre de pays qu'avant.
- Les activités des différents services de probation présentent de plus en plus de similitudes. Quatre tâches fondamentales ressortent :
 - o Communiquer aux autorités judiciaires et autres autorités compétentes des informations de haute qualité (rapports présentenciels, d'enquête sociale et consultatifs) et des appréciations afin de les aider à prendre des décisions en toute connaissance de cause ;
 - o Faire appliquer les sanctions et assurer le suivi des auteurs d'infraction ;
 - o Elaborer, organiser et suivre les sanctions et mesures appliquées dans la communauté (SMC) et s'assurer qu'elles sont mises en œuvre comme il se doit ;
 - o Apporter une aide pratique, financière, sociale et psychologique, ainsi qu'une assistance et une aide à la réadaptation basées sur les méthodes du travail social, et ce pendant toute la période où l'auteur d'infraction relève du système de justice pénale. On peut ajouter à cette liste deux tâches qui ne sont généralement pas considérées comme des tâches de probation typiques ; néanmoins, dans les pays où elles relèvent du domaine de compétence des services de probation, elles sont considérées comme des éléments clés. Les deux tâches en question sont :
 - o Apporter assistance aux victimes et assurer une médiation ;
 - o Contribuer activement à la prévention de la criminalité.
- Dans nombre de pays, les activités des services de probation s'inscrivent dans la politique générale d'évaluation des risques et de protection des citoyens. Cela s'est traduit par un nouveau type de rapports axés en particulier sur les risques de récidive et basés sur les techniques d'évaluation des risques. Les services de probation se transforment en services correctionnels dont la tâche de « suivi et contrôle » met au second plan la devise d'origine « conseiller, soutenir et venir en aide ».
- La peine avec sursis, la suspension des poursuites, le travail d'intérêt général et la médiation semblent gagner du terrain en matière de prononcé des peines. Les pays européens évoluent vers un système de justice pénale davantage orienté vers la communauté qui attribue à la communauté un rôle explicite dans l'application des sanctions pénales en mettant l'accent sur la réinsertion des auteurs d'infraction dans la

société et sur les besoins des victimes d'infraction. Cette vision fondée sur l'insertion de l'auteur d'infraction, et non plus uniquement sur son exclusion de la société, présuppose l'implication et l'engagement de la communauté, en particulier la communauté locale. C'est en grande partie l'introduction de cette nouvelle catégorie de sanctions et mesures qui a permis aux services de probation d'améliorer leur profil sociétal et de devenir des acteurs de premier plan dans le domaine de la justice pénale.

- De nombreux pays ont mis en place des méthodes formelles ou informelles en vue de réduire la pression sur les prisons surchargées et l'appareil judiciaire encombré, soustraire les auteurs d'infraction à une procédure pénale stigmatisante et incriminante, et/ou réduire la détention provisoire. Les efforts entrepris pour atténuer les effets néfastes d'une peine d'incarcération et réduire la durée réelle d'incarcération ont débouché sur un large éventail de sanctions et mesures d'appoint, souvent mises en œuvre par les services de probation.

- Dans la plupart des pays, la surveillance électronique a été introduite en tant que sanction autonome, ou en tant que condition attachée à des sanctions conditionnelles ou à une libération conditionnelle, mais elle n'est pas toujours assurée par le service de probation.

- La plupart des énoncés de mission reflètent l'éthos traditionnel de la probation : protéger les citoyens en s'assurant que les sanctions et mesures appliquées dans la communauté sont mises en œuvre comme il se doit. Ces deux idées constituent aujourd'hui le cœur du travail de probation en Europe : protéger les citoyens et promouvoir l'insertion sociale des auteurs d'infraction. Dans presque tous les pays, le travail de probation a tendance à s'éloigner des concepts et valeurs du travail social traditionnel ; en effet, les activités et objectifs du travail de probation sont de plus en plus alignés sur les points de départ et les objectifs d'autres administrations de justice pénale.

- Les tâches de conseil, d'aide et d'assistance restent le domaine d'action le plus important des services de probation. Ces tâches peuvent être considérées comme le socle de tout travail de probation et couvrent un grand nombre de problèmes matériels et immatériels. Les interventions des services de probation sont adaptées à la nature du problème, à la nature de l'infraction commise (avec une attention particulière portée aux auteurs d'infractions liées aux drogues, aux auteurs d'infractions sexuelles et aux auteurs d'infractions violentes) et à la catégorie d'auteurs d'infraction (auteurs d'infraction atteints de troubles mentaux, détenus, toxicomanes, minorités ethniques). Conseil, assistance et aide sont généralement apportés dans toutes les phases de la procédure pénale.

- Chose frappante, l'assistance et le conseil aux détenus durant leur détention ne font plus partie des activités centrales des services de probation. Lorsqu'une certaine forme d'aide à la réadaptation est en place, elle se fait généralement sur la base du bénévolat.

- Même si la plupart des pays européens sont aujourd'hui dotés de systèmes de probation bien développés, la situation actuelle de ces systèmes varie du fait des différents niveaux d'efficacité et de soutien social, la difficulté étant de maintenir un service de probation de pointe. D'autres pays, notamment ceux où la probation n'a été instituée que récemment, ont des offres plus limitées ; certains services de probation n'effectuent que des tâches de probation de base telles que la préparation de rapports sur les auteurs d'infraction pour les tribunaux. Néanmoins, on ne peut qu'être admiratif devant les mesures considérables prises par les pays de l'ancien bloc soviétique pour mettre en place et professionnaliser leurs systèmes de probation.

- Malgré une tendance à une concurrence accrue et des similitudes au niveau des missions, des tâches et de la structure organisationnelle, les différences entre les services de probation européens demeurent importantes. On observe de grosses différences en termes d'infractions et d'auteurs d'infraction. De nombreux services de probation traitent uniquement les infractions moins graves/non violentes et les auteurs d'infraction sans casier judiciaire. Mais d'autres, par exemple aux Pays-Bas et en Angleterre et au Pays de Galles, ciblent de plus en plus les auteurs d'infractions à haut risque/dangereux afin de réduire le nombre de détenus. Des différences considérables sont également perceptibles au niveau des désignations et caractéristiques formelles des sanctions et mesures dans lesquelles les services de probation jouent un rôle majeur. Par exemple, le travail d'intérêt général existe sous différentes désignations et est appliqué sous diverses modalités : condition spéciale attachée aux peines conditionnelles/avec sursis, abandon conditionnel des poursuites ou grâce conditionnelle, sanction autonome ou alternative à une détention pour défaut de paiement d'amende. Conséquence, les ordonnances de probation et les activités de probation se présentent sous divers aspects dans les différentes phases de la procédure pénale. Cela explique pourquoi il est extrêmement difficile et long d'élaborer des règles couvrant les opérations européennes (ex. : accord cadre sur le transfert des mesures de probation et des peines de substitution).

- on peut déplorer un manque criant d'études et de publications sur l'efficacité de la probation.

- Les statistiques sur les activités de probation et sur le budget des services de probation comparé au budget des services pénitentiaires (figurant dans les chapitres suivants) ne permettent pas des comparaisons détaillées : les définitions et les procédures de collecte de données sont encore trop différentes.

Les services de probation européens semblent actuellement susciter beaucoup d'intérêt. Par exemple :

- Le Conseil de l'Europe réalise actuellement une étude sur la probation, laquelle débouchera sur des recommandations et lignes directrices à l'attention des gouvernements établissant les exigences minimales liées aux systèmes et activités de probation. Cela contribuera à une meilleure harmonisation des systèmes et procédures de probation. Les recommandations devraient être finalisées en 2009.
- L'union européenne finalise actuellement l'accord-cadre pour le transfert des mesures de probation et des peines de substitution en Europe. C'est la contrepartie de la décision-cadre relative au transfert des peines d'emprisonnement, laquelle a déjà été adoptée. Le cadre de probation est la reconnaissance de l'importance de la probation pour une justice équitable et efficace et pour la réintégration et réinsertion des auteurs d'infraction. Toutefois, le cadre constitue un défi pour les services de probation qui doivent le mettre en œuvre afin qu'il ne reste pas lettre morte (comme cela a été le cas de la réglementation de probation – non contraignante – élaborée par le Conseil de l'Europe).
- Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne reconnaissent l'importance d'élaborer un ensemble solide de statistiques de base sur la probation, avec des définitions et des procédures de collecte de données communes. L'outil actuel du Conseil de l'Europe (SPACE 2) sera peaufiné et amélioré. Par ailleurs, une étude plus approfondie – soutenue par la CEP et financée par l'Union européenne – sera réalisée par *le European Sourcebook Group*, en vue d'établir une comparaison fiable des divers systèmes de probation en termes d'activités. La première phase de cette étude se concentrera sur huit des dix pays européens – ses résultats seront publiés en 2010.
- Il est encourageant de constater que l'Union européenne envisage d'allouer davantage de fonds à la recherche et aux projets exploratoires relatifs aux meilleures pratiques de probation en Europe. La CEP entretient des contacts étroits avec les institutions de l'UE afin d'aligner les priorités des programmes de financement de l'UE avec les priorités exprimées par les membres de la CEP.

Ces exemples soulignent l'importance (croissante) des activités de probation dans la réduction du nombre et de la durée des peines d'emprisonnement, et dans la réduction des taux de récidive, et ce à un coût raisonnable. Nous sommes convaincus que ce livre, et ses futures mises à jour, contribueront au renforcement des évolutions positives susmentionnées dans le domaine de la probation et dans les systèmes de justice pénale en Europe.

Nous espérons, qu'après avoir lu ce livre, vous parviendrez à la conclusion que partout en Europe les organismes de probation évoluent vers des services mieux organisés et plus efficaces – pleinement habilités et qualifiés pour mener à bien la délicate tâche d'application des sanctions pénales. Ils doivent montrer la voie en mettant en place des moyens nouveaux et modernes de contrôle sociétal subtil et de réduction de la criminalité – tout en préservant la dignité humaine des auteurs d'infraction ainsi que leurs droits humains et civils.

Le regard comparatif exposé dans ce chapitre vise à donner une image générale de la probation européenne. Il convient de rappeler toutefois que le travail de probation s'effectue sur le terrain jour après jour. Nous souhaiterions conclure en disant que ce livre a pour ambition de contribuer à l'enthousiasme, à la persévérance et à la satisfaction au travail de ceux qui effectuent les tâches délicates et importantes de la probation.