



PC-GR-DD (2013) 1

Strasbourg 12 avril 2013

(Projet de) RECOMMANDATION CM/REC(201X) XX
DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS MEMBRES
RELATIVE AUX DÉLINQUANTS DANGEREUX

*(adoptée par le Comité des Ministres le XXX
lors de la XXX^e réunion des Délégués des Ministres*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, en particulier par l'harmonisation des législations sur des questions d'intérêt commun ;

Considérant l'approche spécifique requise concernant les délinquants dangereux détenus dans les prisons de ses Etats membres ;

Reconnaissant les difficultés rencontrées par les Etats européens pour concilier les droits des délinquants dangereux avec la nécessité d'assurer la sécurité de la société ;

Désireux de faciliter le traitement des délinquants dangereux ;

Considérant la pertinence des principes contenus dans des instruments antérieurs, et notamment :

- la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (STE n° 5) ;
- la Convention du Conseil de l'Europe sur le transfèrement des personnes condamnées (STE n° 112) ;
- la Recommandation n° R (82) 17 relative à la détention et au traitement des détenus dangereux ;
- la Recommandation n° R (92) 17 relative à la cohérence dans le prononcé des peines ;
- la Recommandation n° R (97) 12 sur le personnel chargé de l'application des sanctions et mesures ;
- la Recommandation n° R (98) 7 relative aux aspects éthiques et organisationnels des soins de santé en milieu pénitentiaire ;
- la Recommandation Rec(2000)20 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le rôle de l'intervention psychosociale précoce dans la prévention des comportements criminels ;

- la Recommandation Rec(2003)23 concernant la gestion par les administrations pénitentiaires des condamnés à perpétuité et des autres détenus de longue durée ;
- la Recommandation Rec(2004)10 relative à la protection des droits de l'homme et de la dignité des personnes atteintes de troubles mentaux ;
- la Recommandation Rec(2006)2 sur les Règles pénitentiaires européennes ;
- la Recommandation Rec(2008)11 sur les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures ;
- la Recommandation CM/Rec(2010)1 sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation ;

Ayant à l'esprit :

Tenant compte des principes constitutionnels, des traditions juridiques et de l'indépendance des magistrats dans ses Etats membres ;

Reconnaissant que toute une série d'autorités et de services interviennent auprès des délinquants dangereux et que ces entités ont besoin d'un ensemble cohérent de principes directeurs conformes aux normes du Conseil de l'Europe,

Recommande aux Etats membres du Conseil de l'Europe :

- de s'inspirer dans leurs législations, leurs politiques et leurs pratiques des lignes directrices et des considérations figurant dans l'annexe à la présente Recommandation ;
- de veiller à ce que la présente Recommandation et son commentaire soient traduits et diffusés aussi largement que possible et plus spécifiquement auprès de toutes les autorités, organismes, professionnels et associations intervenant dans la prise en charge des délinquants dangereux et parmi les délinquants eux-mêmes.

Partie I - Définitions et principes fondamentaux

Définitions

1. Aux fins de la présente Recommandation :

- a. Un **délinquant dangereux** est une personne ayant été condamnée pour un crime sexuel ou un crime avec violence d'une extrême gravité contre une ou plusieurs personnes et présentant une probabilité très élevée de récidive.
- b. La **violence** peut être définie comme la menace ou l'utilisation intentionnelle de la force physique ou du pouvoir contre soi-même, contre autrui ou contre un groupe ou une communauté qui entraîne ou risque fortement d'entraîner un traumatisme, un décès, des dommages psychologiques, un maldéveloppement ou des privations¹. Cette définition identifie quatre moyens d'infliger des violences : agression physique, sexuelle, psychologique ou privation.
- c. Le **risque** est défini comme la probabilité de la commission d'un nouveau crime sexuel ou crime avec violence grave contre une personne.
- d. L'**évaluation du risque** est le processus permettant de comprendre le risque en examinant la nature, la gravité et le cycle des infractions ; il en identifie les caractéristiques et les circonstances incitatives ; il aide à prendre des décisions et des mesures pertinentes visant à réduire le risque.
- e. La **gestion du risque** est le processus consistant à appliquer une série de mesures – à la fois pendant la période d'emprisonnement et après la libération ou bien dans le cadre d'une surveillance préventive – en vue de réduire le risque de crimes sexuels ou avec violence graves contre une ou plusieurs personnes.
- f. Le **traitement** désigne une intervention (sociale, médicale ou psychologique) à des fins thérapeutiques sur la personne concernée. Il peut comporter des mesures destinées à améliorer la vie de la personne dans sa dimension sociale.
- g. Par **détention préventive de sûreté**, on entend la détention imposée par l'autorité judiciaire à une personne ayant déjà purgé une peine d'emprisonnement ferme. Elle n'est pas infligée à titre de punition pour un crime, mais sur la base d'une évaluation établissant que le délinquant pourrait commettre d'autres crimes graves à l'avenir. Elle constitue donc une mesure de protection du public.
- h. La **surveillance préventive** désigne des mesures de contrôle, de suivi, de surveillance ou de restriction des déplacements imposées par l'autorité judiciaire au moment de la condamnation d'une personne ayant commis une infraction ou après qu'elle a purgé une peine d'emprisonnement, ou bien en lieu et place d'une peine d'emprisonnement, mais, dans tous les cas de figure, sur la base d'une évaluation indiquant que l'intéressé pourrait commettre d'autres infractions graves à l'avenir et donc aux fins de protéger le public.
- i. La **récidive** désigne une situation dans laquelle une personne a déjà été condamnée pour des infractions de même type.

Principes fondamentaux

2. Il convient de traiter les délinquants dangereux, comme tous les délinquants, dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et en tenant dûment compte de leur situation

¹ WHO *Global Consultation on Violence and Health. Violence : a public health priority*, Genève, Organisation mondiale de la santé, 1996, cité dans *Rapport mondial sur la violence et la santé*, Genève, Organisation mondiale de la santé, 2002, p. 5.

particulière et de leurs besoins individuels, tout en veillant à protéger efficacement la société contre leurs agissements. Toute décision risquant d'aboutir à une privation ou à une restriction d'un droit ou d'une liberté fondamentale d'un délinquant supposé ou déclaré dangereux doit être décidée ou avalidée par l'autorité judiciaire compétente.

3. La présente Recommandation ne s'applique pas aux enfants.
4. Les mesures de restriction et d'intervention ne doivent pas être disproportionnées au niveau de risque et il conviendra de prendre la mesure la moins restrictive possible qui soit propre à assurer la protection du public et la réduction du risque.
5. Le strict respect de critères d'identification des « délinquants dangereux » devrait permettre de faire en sorte que ce groupe constitue une petite minorité au sein de la population carcérale générale, sans pour autant compromettre la sécurité du public. Ces critères devraient inclure des preuves de crimes graves avec violence commis antérieurement, une caractérisation du délinquant ou de ses agissements faisant apparaître un risque concret et persistant de violence, ainsi que des preuves de l'inadéquation de mesures moins lourdes (comme le fait que, par le passé, l'intéressé ne se soit pas conformé à de telles mesures et qu'il ait persisté dans ses agissements). La durée de la peine ou le comportement généralement récidiviste du délinquant ne peuvent pas constituer le seul critère de caractérisation du délinquant comme dangereux de ce point de vue.
6. Il convient d'élaborer au cas par cas un programme prévoyant des mesures de réhabilitation, de réinsertion et de gestion du risque.
7. Des mesures positives devraient être adoptées en vue d'éviter la discrimination et la stigmatisation et de remédier aux problèmes spécifiques que les délinquants dangereux risquent de rencontrer en prison ou dans le cadre de leur surveillance préventive au sein de la société.
8. La protection des droits individuels des délinquants dangereux – notamment sous l'angle de la légalité de l'exécution des mesures de détention préventive, de surveillance préventive ou de restriction des déplacements – devrait être assurée par le biais d'un contrôle régulier et indépendant exercé, conformément aux règles nationales, par une autorité judiciaire ou par un autre organisme indépendant [dûment établi] autorisé à rendre visite aux intéressés et ne relevant pas de l'administration pénitentiaire.
9. Les besoins sociaux spécifiques des délinquants dangereux devraient être pris en considération pendant toute la durée de l'intervention et des ressources suffisantes affectées à cette fin, pour permettre de répondre efficacement à la situation particulière de l'intéressé.
10. Il convient de mettre en place des procédures de plainte accessibles et impartiales, permettant de contester l'évaluation des autorités compétentes ayant débouché sur la détention et les mesures de gestion pendant la détention, la surveillance préventive ou la restriction des déplacements.
11. L'évaluation et la gestion des traitements et des interventions devraient se fonder sur les résultats d'études récentes.
12. Il convient d'examiner l'efficacité de l'évaluation du risque ainsi que du traitement et de la gestion des délinquants dangereux en encourageant des recherches pour orienter les politiques et les pratiques dans ce domaine. En particulier, les outils d'évaluation du risque devraient être soigneusement analysés afin de déceler tout préjugé culturel, sexiste ou social.
13. Le personnel des autorités, organismes, professions et associations compétents devrait bénéficier de formations appropriées en matière d'évaluation et de gestion des délinquants dangereux, afin que la pratique soit conforme aux normes déontologiques et professionnelles (nationales et internationales) les plus avancées. La gestion de délinquants présentant des troubles mentaux suppose des compétences particulières.

14. [Il convient d'établir une distinction claire entre le risque présenté par le délinquant pour la collectivité à l'extérieur de la prison et pour les codétenus. Ces deux risques devraient être évalués séparément, dans la mesure où le traitement des délinquants dangereux en prison doit répondre aux normes énoncées par le droit national.]
-

Partie II – L'évaluation du risque et des besoins dans la procédure pénale

Procédure d'évaluation

15. L'ampleur de l'évaluation devrait être déterminée par le niveau de risque et proportionnée aux conséquences éventuelles.
16. L'évaluation du risque servant de base aux décisions de restriction de liberté au nom de la protection du public devrait inclure une analyse détaillée du comportement violent et des facteurs historiques, personnels et circonstanciels l'ayant provoqué ou y ayant contribué. Cette évaluation devrait se fonder sur les meilleures informations disponibles, obtenues notamment sur la base de documents ou dans le cadre d'entretiens.
17. L'évaluation du risque doit être structurée, fondée sur des preuves et reposer sur des outils appropriés ainsi que sur un processus professionnel de prise de décision. Les personnes chargées de cette évaluation doivent connaître et exposer clairement les limites propres à cet exercice et à la prédiction du comportement futur, surtout à long terme.
18. Il convient de recourir à des outils appropriés et validés d'appréciation du risque pour s'assurer que les évaluations reposent sur des connaissances empiriques relatives aux facteurs dont il est démontré qu'ils ont un rapport avec la commission d'infractions.
19. Ces instruments d'évaluation du risque devraient servir à établir l'interprétation la plus constructive et la moins restrictive de la sanction, ainsi qu'une application personnalisée de la peine. Ils ne sont pas conçus pour déterminer la peine, même si leurs conclusions peuvent souligner de manière constructive la nécessité d'une intervention.
20. Les évaluations devraient être perçues comme évolutives et faire périodiquement l'objet d'un contrôle permettant une réévaluation dynamique du risque posé par le délinquant :
 - a. L'évaluation du risque devrait être refaite périodiquement par un personnel convenablement formé, afin de répondre aux besoins en matière de planification de la peine ou à toute autre nécessité, de manière à permettre un réexamen des circonstances qui ont pu changer pendant l'exécution de la peine.
 - b. Les pratiques en matière d'évaluation devraient tenir compte du fait que le risque posé par la conduite violente d'un individu évolue au fil du temps, cette évolution pouvant être progressive ou soudaine.
21. L'évaluation devrait s'accompagner pour le délinquant de la possibilité de voir ses besoins pris en charge et de modifier sa manière de penser et sa conduite.
22. Le délinquant devrait participer à l'évaluation, recevoir des informations sur le processus et avoir accès aux conclusions.

Partie III – Détermination de la peine et traitement des délinquants dangereux

Détermination de la peine

23. L'évaluation du risque devrait être ordonnée par l'autorité judiciaire chargée du procès pénal.

24. L'infraction commise doit revêtir certaines caractéristiques et présenter des traits communs pour que les Etats membres se réfèrent aux règles énoncées dans l'annexe à la présente Recommandation. Les infractions, telles qu'elles sont définies au paragraphe 1.a, devraient inclure l'homicide involontaire, les violences sexuelles sur des enfants (y compris le viol), les sévices sexuels, ainsi que les crimes graves avec violence sur des personnes.
25. Les autorités judiciaires devraient, lorsque cette mesure est possible et opportune, se voir communiquer les rapports établis avant la détermination de la peine sur la situation personnelle du délinquant dont la dangerosité est évaluée.
26. La décision d'une autorité judiciaire d'imposer des mesures préventives à l'encontre d'un délinquant devrait reposer sur un rapport émanant d'une équipe d'experts. Toutefois, la formulation dans un rapport d'une recommandation de mesures préventives ne saurait lier l'autorité judiciaire.

Détention préventive de sûreté

27. Un délinquant ne peut être placé en détention préventive de sûreté que sur la base d'une évaluation indiquant qu'il existe une forte probabilité qu'il commette un crime sexuel ou violent très grave contre une ou plusieurs personnes à l'avenir s'il était libéré.
28. La détention préventive de sûreté est justifiée uniquement s'il est établi qu'elle constitue la mesure nécessaire la moins restrictive.
29. La détention préventive de sûreté devrait faire l'objet d'un contrôle périodique par l'organe/autorité judiciaire compétent(e) au moins tous les deux ans.
30. Lorsque la détention préventive de sûreté revêt la forme d'une détention se prolongeant au-delà de la peine fixée à titre de punition proportionnée à l'infraction, il est essentiel que le délinquant soit en mesure de contester sa détention ou la restriction sa liberté devant un tribunal à intervalles réguliers et à l'expiration de la partie de sa peine correspondant à la punition.
31. Toute personne privée de liberté à titre préventif doit se voir remettre un plan écrit d'exécution de la peine lui offrant la possibilité de s'attaquer aux facteurs de risque spécifiques et aux autres caractéristiques ayant contribué à sa catégorisation comme délinquant dangereux.
32. Les autorités compétentes devraient avoir pour objectif de réduire les restrictions et de mettre fin à la détention préventive de sûreté selon des modalités compatibles avec la protection du public, la dangerosité du délinquant et les limites inhérentes à la nature des infractions commises antérieurement.
33. Les délinquants dangereux placés en détention préventive de sûreté devraient, après l'expiration de la partie de leur peine correspondant à la punition, être détenus dans des conditions aussi tolérables que possible. En tout état de cause, le respect de leur dignité humaine doit être garanti.

Surveillance préventive

34. La surveillance préventive peut s'appliquer en tant qu'alternative à la détention préventive de sûreté ou après la libération.
35. Les tribunaux devraient pouvoir recourir à la surveillance préventive en tant qu'alternative à la détention. Cette prévention peut comprendre une ou plusieurs des mesures suivantes :
 - i) le recours à des dispositifs électroniques permettant une surveillance continue (surveillance électronique)² ;

² Référence à la nouvelle recommandation du PC-CP.

- ii) l'obligation de se présenter à intervalles réguliers à un endroit précisé par le juge ou le tribunal ;
- iii) l'obligation de signaler immédiatement tout changement de domicile, de lieu de travail ou d'affectation selon les modalités et dans le délai fixé par le juge ou le tribunal ;
- iv) l'interdiction de quitter le lieu de résidence ou tout autre territoire sans l'autorisation préalable du juge ou du tribunal ;
- v) l'interdiction d'approcher ou de contacter la victime ou ses proches, ainsi que toute autre personne désignée par le juge ou le tribunal ;
- vi) l'interdiction de se rendre dans certains quartiers, lieux ou établissements ;
- vii) l'interdiction de résider à certains endroits ;
- viii) l'interdiction de pratiquer certaines activités pouvant favoriser la commission de crimes de même nature ;
- ix) l'obligation de participer à des programmes de formation ou à des activités professionnelles, culturelles, éducatives ou autres ;
- x) l'obligation de participer à des programmes de traitement/d'intervention et de se prêter périodiquement à une réévaluation lorsque cette mesure est recommandée par un praticien qualifié.

36. S'agissant d'une surveillance à vie ou à durée indéterminée, des garanties appropriées, inspirées des principes énoncés dans la Recommandation Rec(2000)22 concernant l'amélioration de la mise en œuvre des règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté, devraient être établies en vue d'une application juste de cette mesure

Partie IV – Gestion du risque

- 37. Les interventions visant la prévention des récidives devraient être planifiées à la fois sous l'angle des conditions de détention et sous celui de la réinsertion dans la société, de manière à assurer une continuité entre les deux contextes. Tout programme élaboré à cette fin devrait inclure : des mesures de réadaptation ; des restrictions visant à réduire la probabilité d'une récidive à long terme tout en offrant le niveau nécessaire de protection des tiers ; des mesures visant à aider l'individu à prendre en charge ses besoins personnels ; et des mesures d'urgence visant à répondre rapidement aux indices de détérioration ou de commission imminente d'une infraction.
- 38. Chaque programme devrait témoigner d'un équilibre entre les mesures de réadaptation et les mesures de restriction, compte tenu des circonstances de l'espèce. Les modalités de cet équilibre dépendent du niveau de risque dans le contexte considéré.
- 39. Ce programme devrait coordonner l'action des divers organismes et favoriser la coopération entre l'administration pénitentiaire, les agents de probation, les services médico-sociaux et les autorités répressives.
- 40. Le programme devrait être réaliste et énoncer des objectifs atteignables ; il devrait aussi être structuré de manière à permettre au délinquant de comprendre clairement l'objet de l'intervention et ce qu'on attend de lui.
- 41. Les processus décrits ci-dessus devraient faire l'objet d'un contrôle régulier permettant notamment de réagir en cas de changement du niveau du risque.

42. Toute réduction ou augmentation des restrictions ou des interventions devrait être justifiée par une réévaluation appropriée du risque.
43. Les Etats membres peuvent, lorsque cette mesure s'avère nécessaire pour prévenir la récidive, envisager le recours à une médication telle qu'un traitement antilibidineux. Un traitement de ce type ne doit être administré que si le délinquant :
 - a. a été dûment informé de l'objectif, de la procédure et des conséquences de l'intervention ;
 - b. a donné son consentement libre et éclairé.

Partie V – Traitement et conditions de détention des délinquants dangereux

Conditions de détention

44. La détention, en privant la personne de sa liberté, constitue en soi une punition. Les conditions de détention et le régime carcéral devraient donc être aussi tolérables que possible et s'inspirer des principes énoncés dans la Recommandation Rec(2006)2 relative aux Règles pénitentiaires européennes.
45. Dès que possible après l'admission et à l'issue d'une évaluation du risque, des besoins et des caractéristiques du délinquant, un programme approprié de traitement dans un établissement adéquat devrait être élaboré à la lumière des renseignements obtenus sur les besoins, les capacités et les dispositions de l'intéressé ; ce programme devrait également tenir compte de la proximité des proches et des circonstances de l'espèce. Le caractère adéquat du traitement devrait faire l'objet d'une surveillance par une autorité compétente.
46. Les mesures de sécurité devraient être limitées au minimum nécessaire et le niveau de sécurité révisé à intervalles réguliers. Le régime ordinaire de la prison devrait être appliqué dans toute la mesure du possible.

Traitement

47. Le traitement peut inclure une intervention médicale, psychologique et/ou sociale.
48. Toute personne présentant ou développant des troubles mentaux doit recevoir un traitement approprié. Les lignes directrices énoncées dans la Recommandation n° R (98) 7 relative aux aspects éthiques et organisationnels des soins de santé en milieu pénitentiaire devraient être observées. Le service médical ou psychiatrique des établissements pénitentiaires devrait pouvoir au traitement médical et psychiatrique de tous les délinquants dangereux ayant besoin d'un tel traitement.
49. Les objectifs du traitement des délinquants dangereux devraient être conçus de manière à préserver leur santé et leur respect de soi et, pour autant que la durée de la peine le permette, à renforcer leur sens de la responsabilité, ainsi qu'à encourager des attitudes et des compétences de nature à les aider à revenir dans la société après leur libération en ayant les meilleures chances de mener une vie respectueuse de la loi et de subvenir à leurs besoins.

Travail

50. Les délinquants dangereux purgeant une peine peuvent être tenus de travailler et doivent pouvoir acquérir une éducation conformément aux principes énoncés dans la Recommandation Rec(2006)2 relative aux Règles pénitentiaires européennes. Une attention particulière devrait être accordée par l'administration pénitentiaire à l'éducation des jeunes adultes, notamment ceux d'origine étrangère ou ayant des besoins spécifiques en raison de leur origine culturelle ou ethnique.

Partie VI – Plaintes, suivi, personnel et recherche

51. Le droit national devrait prévoir des procédures permettant à un délinquant dangereux de contester son évaluation et la durée pendant laquelle il a été décidé de le considérer comme tel. Il devrait notamment être possible de demander un rapport indépendant d'évaluation du risque.
52. Le personnel et les organismes gérant des délinquants dangereux devraient faire l'objet à intervalles réguliers d'inspections menées par les instances publiques compétentes, ainsi que d'un suivi indépendant.
53. L'ensemble du personnel amené à évaluer et à traiter des délinquants dangereux devrait disposer de ressources et d'une formation suffisantes pour répondre aux besoins, facteurs de risque et conditions spécifiques à ce groupe.
 - a. Une formation appropriée – en matière d'évaluation et de gestion des délinquants dangereux – devrait être dispensée au personnel des autorités, organismes, professions et associations compétents en la matière.
 - b. La gestion de délinquants présentant des troubles mentaux requiert des compétences particulières.
54. Des formations à la coopération interservices devraient être organisées à l'intention du personnel travaillant à l'intérieur et à l'extérieur des prisons.
55. Il convient d'entreprendre des recherches sur l'utilisation et l'élaboration d'outils fiables d'évaluation du risque et des besoins, en prêtant une attention particulière au cas des délinquants dangereux.
56. Il convient de mener des études pour établir la précision des expertises d'évaluation du risque et d'identification de la dangerosité.