

Strasbourg, le 23 septembre 2013

PC-GR-DD (2013) 1_FIN

(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 ;

Considérant la pertinence des principes contenus dans des recommandations et conventions antérieures du Conseil de l'Europe, 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 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la détention et au traitement des détenus dangereux ;
- la Recommandation n° R (92) 17 du Comité des Ministres aux Etats membres 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 du Comité des Ministres aux Etats membres 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(2000)22 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant l'amélioration de la mise en œuvre des règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la Communauté ;
- la Recommandation Rec(2003)23 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant la gestion par les administrations pénitentiaires des condamnés à perpétuité et des autres détenus de longue durée ;
- la Recommandation Rec(2004)10 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la protection des droits de l'homme et de la dignité des personnes atteintes de troubles mentaux ;
- la Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes ;
- la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201) ;
- la Recommandation Rec(2008)11 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures ;
- la Recommandation Rec(2010)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation ;

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 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 d'une extrême gravité ou un crime avec violence d'une extrême gravité contre une ou plusieurs personnes et présentant une probabilité très élevée de récidiver en commettant d'autres crimes sexuels d'une extrême gravité ou d'autres crimes avec violence d'une extrême gravité contre des personnes.
- b. La **violence** peut être définie comme l'utilisation intentionnelle de la force, qu'il s'agisse de la menace d'utilisation de la force, ou qu'elle soit effective contre une ou plusieurs personnes qui entraîne, ou risque fortement d'entraîner, un traumatisme, des dommages psychologiques ou la mort. Cette définition identifie quatre moyens par lesquels la violence peut être infligée : agression physique, agression sexuelle et agression psychologique ou séquestration¹.
- c. Le **risque** est défini comme la probabilité élevée de commettre un nouveau crime sexuel ou crime avec violence d'une extrême gravité contre une ou plusieurs personnes.
- d. L'**évaluation du risque** est le processus permettant de comprendre le risque en examinant la nature, la gravité et le cycle des infractions ; elle identifie les caractéristiques des délinquants et les circonstances qui contribuent à déterminer cette situation ; elle aide à prendre des décisions et des mesures pertinentes visant à réduire le risque.
- e. La **gestion du risque** est le processus consistant à sélectionner et appliquer une série de mesures d'intervention – dans le cadre pénitentiaire et hors institution, 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** comprend, sans s'y limiter, une prise en charge à caractère médical, psychologique et/ou social à des fins thérapeutiques. Il peut servir à réduire le risque constitué par la personne et comporter des mesures destinées à améliorer la vie du délinquant dans sa dimension sociale.
- g. Par **détention préventive de sûreté**, on entend la détention imposée par l'autorité judiciaire à une personne, qu'elle doit effectuer pendant ou après la peine d'emprisonnement ferme conformément à son droit interne. Elle n'est pas imposée en raison uniquement d'une infraction commise par le passé, mais repose aussi sur une évaluation établissant que le délinquant pourrait commettre d'autres crimes d'une extrême gravité à l'avenir.
- h. La **surveillance préventive** désigne des mesures de contrôle, de suivi, de surveillance ou de restriction des déplacements imposées à l'encontre d'une personne après qu'elle ait commis un crime et après qu'elle ait purgé une peine d'emprisonnement, ou bien en lieu et place d'une peine d'emprisonnement. Elle n'est pas imposée en raison uniquement d'une infraction commise par le passé,

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. 5-6

mais repose aussi sur une évaluation établissant que le délinquant pourrait commettre d'autres crimes d'une extrême gravité à l'avenir.

Portée, application et principes fondamentaux

2. La présente Recommandation ne s'applique pas aux :
 - a. enfants ;
 - b. personnes atteintes de troubles mentaux et qui ne relèvent pas de la responsabilité du système pénitentiaire.
3. 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 particulière et de leurs besoins individuels, tout en veillant en même temps à protéger efficacement la société contre leurs agissements.
4. Toute décision pouvant aboutir à une privation ou à une restriction de liberté pour un délinquant dangereux doit être décidée ou avalisée par l'autorité judiciaire. 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 tenir compte du fait que ce groupe constitue une petite minorité au sein de la population générale des délinquants, 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, telles que 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. La gestion du risque posé par les délinquants dangereux devrait avoir pour objectif à long terme leur réinsertion en toute sécurité dans la société, dans des conditions compatibles avec la protection du public contre le risque en question. A cet effet, il convient notamment d'établir un programme individuel prévoyant un processus progressif de réadaptation au moyen d'interventions appropriées.
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 pourraient rencontrer en prison ou dans le cadre de leur surveillance préventive hors institution.
8. La protection des droits individuels des délinquants dangereux, notamment sous l'angle de la légalité de l'exécution des mesures (détention préventive de sûreté, surveillance préventive), 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 autorisé à rendre visite aux intéressés et ne relevant pas de l'administration pénitentiaire.
9. Les besoins spécifiques des délinquants dangereux relatifs au risque devraient être pris en considération pendant toute la durée de l'intervention et des ressources suffisantes devraient être affectées à cette fin, pour permettre de répondre efficacement à la situation particulière de l'intéressé.

10. Les pratiques d'évaluation et de gestion du risque devraient se fonder sur des faits.
11. Il convient d'examiner l'efficacité de l'évaluation du risque et de la gestion des délinquants dangereux en encourageant et en finançant 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.
12. Le personnel pénitentiaire et celui des autorités, organismes, professions et associations compétents devraient 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.

Part II – Décisions judiciaires concernant les délinquants dangereux

Dispositions générales

13. L'évaluation du risque devrait être ordonnée par l'autorité judiciaire.
14. Le délinquant dangereux supposé devrait avoir la possibilité de demander un rapport d'un expert différent.
15. 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.

Détention préventive de sûreté

16. La décision d'une autorité judiciaire d'imposer une détention préventive de sûreté à un délinquant dangereux devrait tenir compte d'un rapport d'évaluation du risque émanant d'experts.
17. Un délinquant dangereux ne peut être placé en détention préventive de sûreté que sur la base d'une évaluation établissant qu'il existe une forte probabilité qu'il commette à l'avenir un crime sexuel ou violent d'une extrême gravité contre une ou plusieurs personnes.
18. La détention préventive de sûreté est justifiée uniquement s'il est établi qu'elle constitue la mesure nécessaire la moins restrictive.
19. La détention préventive de sûreté devrait faire l'objet d'un contrôle périodique au moins tous les deux ans.
20. Lorsque la détention préventive de sûreté revêt la forme d'une détention se prolongeant au-delà de la période de punition prescrite, il est essentiel que le délinquant soit en mesure de contester sa détention ou la restriction sa liberté devant un tribunal à intervalles réguliers à l'expiration de la période de punition prescrite.
21. Toute personne privée de liberté à titre préventif doit se voir remettre un plan écrit lui offrant la possibilité de s'attaquer aux facteurs de risque spécifiques et aux autres caractéristiques ayant contribué à sa catégorisation comme délinquant dangereux.

22. 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 contre le risque représenté par le délinquant.
23. Les délinquants dangereux placés en détention préventive de sûreté devraient, après l'expiration de la période de punition prescrite, être détenus dans des conditions appropriées. En tout état de cause, le respect de leur dignité humaine doit être garanti.

Surveillance préventive

24. La surveillance préventive peut s'appliquer en tant qu'alternative à la détention préventive de sûreté ou après la libération et devrait faire l'objet d'un contrôle régulier.
25. Cette surveillance peut comprendre une ou plusieurs des mesures suivantes mises en place par l'autorité compétente :
 - i) l'obligation de se présenter à intervalles réguliers à un endroit précis ;
 - ii) l'obligation de signaler immédiatement tout changement de domicile, de lieu de travail ou d'affectation selon les modalités et dans le délai fixé ;
 - iii) l'interdiction de quitter le lieu de résidence ou tout autre territoire sans autorisation préalable ;
 - iv) l'interdiction d'approcher ou de contacter la victime ou ses proches, ainsi que toute autre personne désignée ;
 - v) l'interdiction de se rendre dans certains quartiers, lieux ou établissements ;
 - vi) l'interdiction de résider à certains endroits ;
 - vii) l'interdiction de pratiquer certaines activités pouvant favoriser la commission de crimes de même nature ;
 - viii) la participation à des programmes de formation ou à des activités professionnelles, culturelles, éducatives ou autres ;
 - ix) l'obligation de participer à des programmes d'intervention et de se prêter périodiquement à toute réévaluation nécessaire ;
 - x) le recours à des dispositifs électroniques permettant une surveillance continue (surveillance électronique)² en complément d'une ou plusieurs des mesures ci-dessus.
 - xi) d'autres mesures prévues par la législation nationale.
26. 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

² Référence à la nouvelle recommandation du PC-CP.

sanctions et mesures appliquées dans la communauté, devraient être établies en vue d'une application juste de cette mesure.

Partie III – Principe d'évaluation du risque

27. L'ampleur de l'évaluation devrait être déterminée par le niveau de risque et proportionnée aux conséquences éventuelles.
28. L'évaluation du risque devrait inclure une analyse détaillée des comportements antérieurs et des facteurs historiques, personnels et circonstanciels ayant provoqué ces comportements ou y ayant contribué. Cette évaluation devrait se fonder sur les informations les plus fiables possible.
29. L'évaluation du risque doit être structurée, fondée sur des preuves et reposer sur des outils validés 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.
30. Ces instruments d'évaluation du risque devraient servir à établir l'interprétation la plus constructive et la moins restrictive de la mesure ou 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.
31. Les évaluations effectuées en cours d'exécution d'une peine 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.
32. L'évaluation devrait faire apparaître pour le délinquant des possibilités de voir ses besoins spécifiques relatifs au risque pris en charge et de modifier sa manière de penser et sa conduite.
33. Le délinquant devrait participer à l'évaluation, recevoir des informations sur le processus et avoir accès aux conclusions.
34. Il convient d'établir une distinction claire entre les risques présentés par le délinquant pour la communauté à l'extérieur de la prison et pour les codétenus. Ces deux risques devraient être évalués séparément.

Partie IV – Gestion du risque

35. Il doit exister un lien manifeste entre les interventions visant la prévention des récidives et l'évaluation continue des risques présentés par un délinquant donné. Ces interventions 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.
36. 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 ; des mesures d'urgence visant à répondre rapidement aux indices de détérioration ou de commission imminente d'une infraction ; enfin, des mécanismes appropriés pour prendre en compte les signes de progrès.
37. Ce programme devrait faciliter une communication effective, 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.
38. 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.
39. Les processus décrits ci-dessus devraient faire l'objet d'un contrôle régulier permettant notamment de réagir en cas de changement de l'évaluation du risque.
40. Outre ces recommandations, la gestion du risque hors institution devrait s'inspirer des principes contenus dans la Recommandation Rec(2010)1 sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation et 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.

Partie V – Traitement et conditions de détention des délinquants dangereux

Conditions de détention

41. La détention, en privant la personne de sa liberté, constitue en soi une punition. Les conditions de détention et le régime carcéral devraient s'inspirer des principes énoncés dans la Recommandation Rec(2006)2 sur les Règles pénitentiaires européennes.
42. Les mesures de sécurité devraient être limitées au minimum nécessaire et le niveau de sécurité révisé à intervalles réguliers.

Traitement

43. Dès que possible après l'admission et à l'issue d'une évaluation du risque, des besoins spécifiques relatifs au risque et des caractéristiques du délinquant, un traitement approprié dans un établissement adéquat devrait être mis en place à la lumière des renseignements obtenus sur les besoins spécifiques relatifs au risque, les capacités et les dispositions de l'intéressé. Ce traitement devrait également tenir compte de la proximité des proches et des circonstances de l'espèce. La mise en œuvre devrait faire l'objet d'une surveillance par une autorité compétente.

44. Le traitement peut inclure une prise en charge médicale, psychologique et/ou sociale.
45. 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 assurer ou faciliter le traitement médical et psychiatrique de tous les délinquants dangereux ayant besoin d'un tel traitement.
46. 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 mener une vie respectueuse de la loi et de subvenir à leurs besoins.

Travail, éducation et autres activités constructives

47. Les personnes placées en détention préventive de sûreté devraient pouvoir se livrer à des activités constructives et peuvent avoir accès à l'emploi et à l'éducation conformément aux principes énoncés dans la Recommandation Rec(2006)2 sur les Règles pénitentiaires européennes.

Personnes vulnérables

48. Une attention particulière devrait être accordée par l'administration pénitentiaire aux besoins d'assistance spécifiques des délinquants âgés et à l'éducation des jeunes adultes délinquants.

Partie VI – Suivi, personnel et recherche

49. Le personnel et les organismes s'occupant des délinquants dangereux devraient faire l'objet à intervalles réguliers d'inspections menées par les instances publiques compétentes, ainsi que d'un suivi indépendant.
50. Tous les agents concernés, y compris le personnel des autorités, organismes, professions et associations intervenant dans l'évaluation et le traitement de délinquants dangereux, devraient être recrutés sur la base d'aptitudes et de compétences définies et être encadrés de façon professionnelle. Ils devraient disposer de ressources et d'une formation suffisante pour répondre aux besoins, facteurs de risque et conditions spécifiques à ce groupe. La gestion de délinquants présentant des troubles mentaux suppose des compétences particulières.
51. Des formations à la coopération interservices devraient être organisées à l'intention du personnel travaillant à l'intérieur et à l'extérieur des prisons.
52. 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.
53. Il convient de mener des études pour établir la qualité de l'évaluation du risque.

Partie VII – Suivi

54. Le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) devrait jouer un rôle important dans la mise en œuvre effective de la présente Recommandation. Il devrait faire des propositions pour faciliter son application ou veiller à ce qu'elle soit appliquée à bon escient. Cela suppose en particulier de recenser les problèmes rencontrés. Le CDPC devrait aussi faciliter la collecte, l'analyse et l'échange d'informations, d'expériences et de bonnes pratiques entre les Etats.