

CONSEIL DE L'EUROPE

COMITE DES MINISTRES

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

*(adoptée par le Comité des Ministres
le 29 novembre 2000,
lors de la 731^e réunion des Délégués des Ministres)*

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

Soulignant l'importance que la création, l'imposition et la mise à exécution de sanctions et mesures appliquées dans la communauté sur la base des principes énoncés dans la Recommandation n° R (92) 16 relative aux Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté continuent de revêtir;

Ayant pris note des résultats de l'enquête menée par le Comité européen pour les problèmes criminels concernant la mise en œuvre des Règles européennes, et notamment des difficultés rencontrées par les États membres;

Reconnaissant la nécessité de modifier la Règle 5 des Règles européennes à la lumière des résultats de l'enquête et des pratiques qui se font jour pour la prise en charge des délinquants;

Conscient qu'avec le temps apparaissent des possibilités nouvelles autorisant une utilisation plus efficace et plus large des sanctions et mesures appliquées dans la communauté;

Reconnaissant en outre que les développements importants et les pratiques nouvelles en matière de sanctions et mesures appliquées dans la communauté, de même que les problèmes identifiés par les États membres appellent des explications et interprétations complémentaires sur plusieurs dispositions contenues dans les Règles européennes;

Insistant sur le fait que le recours aux sanctions et mesures appliquées dans la communauté, ainsi que leur mise à exécution, doivent toujours être guidés par le respect des garanties légales fondamentales telles qu'elles figurent dans la Convention européenne des Droits de l'Homme et par les principes inscrits dans les Règles européennes;

Reconnaissant l'intérêt que revêtent pour la présente Recommandation les Recommandations n° R (92) 17 relative à la cohérence dans le prononcé des peines, n° R (97) 12 sur le personnel chargé de l'application des sanctions et mesures, n° R (99) 19 sur la médiation en matière pénale et n° R (99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale;

recommande aux gouvernements des États membres:

- de s'inspirer, dans leurs législation et pratique relatives à la durée des sanctions et mesures appliquées dans la communauté, du texte révisé de la Règle 5 de la Recommandation n° R (92) 16 relative aux Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté, qui figure à l'Annexe I de la présente Recommandation;
- de s'inspirer, lorsqu'ils revoient leur législation, leur politique et leur pratique touchant à la création, à l'imposition et à la mise à exécution de sanctions et mesures appliquées dans la communauté, des principes directeurs énoncés à l'Annexe II de la présente Recommandation, de manière à parvenir à une utilisation plus efficace desdites sanctions et mesures;
- de veiller à diffuser le plus largement possible la Recommandation et le rapport élaborés par le Comité européen pour les problèmes criminels sur les moyens de parvenir à une utilisation plus efficace des sanctions et mesures appliquées dans la communauté, en accordant une attention particulière aux interprétations et explications complémentaires concernant certaines dispositions des Règles européennes, telles qu'elles figurent aux paragraphes 129-168 de ce rapport.

Annexe 1 à la Recommandation Rec (2000) 22

Modification de la Règle 5 des Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté

Aucune sanction ou mesure appliquée dans la communauté ne doit normalement être d'une durée indéterminée.

A titre exceptionnel, une sanction ou mesure d'une durée indéterminée peut être imposée aux délinquants qui, du fait d'une infraction grave, passée ou présente, associée à certaines caractéristiques personnelles, représentent manifestement une menace constante et sérieuse pour la vie, la santé ou la sécurité des membres de la communauté. Des dispositions législatives devront veiller à ce que l'imposition d'une telle sanction ou mesure de durée indéterminée fasse l'objet d'un réexamen régulier par un organe indépendant du pouvoir exécutif et habilité à cet effet par la loi.

La durée des sanctions et mesures appliquées dans la communauté doit être fixée par l'autorité chargée de prendre la décision, dans les limites et les conditions prévues par les dispositions légales en vigueur.

Annexe 2 à la Recommandation Rec (2000) 22

Principes directeurs tendant à une utilisation plus efficace des sanctions et mesures appliquées dans la communauté

Législation

1. Il convient de mettre en place un éventail de sanctions et mesures appliquées dans la communauté qui soit suffisamment large et varié et pourraient comporter, à titre d'exemple :

- des solutions alternatives à la détention provisoire – telles que l'obligation pour le délinquant suspecté de résider à une adresse donnée ou d'être suivi et assisté par un organisme désigné par une autorité judiciaire ;
- la probation en tant que sanction indépendante imposée sans que soit prononcée une peine d'emprisonnement ;
- la suspension, assortie de conditions, de l'exécution d'une peine d'emprisonnement ;
- le travail d'intérêt général (un travail non rémunéré au profit de la collectivité) ;
- l'indemnisation des victimes, la réparation du préjudice, la médiation victime/délinquant ;
- les injonctions de traitement pour les délinquants toxicomanes ou alcooliques et pour ceux souffrant de troubles mentaux liés à leur comportement criminel ;
- le recours à une surveillance intensive pour les catégories de délinquants pour lesquels cette mesure est adaptée ;
- la restriction de la liberté de mouvement par le biais, par exemple, d'assignations à résidence ou de mesures de contrôle électronique imposées dans le respect des Règles 23 et 55 des Règles européennes ;
- la libération conditionnelle, suivi d'un contrôle post-pénitentiaire.

2. Afin de promouvoir le recours à des peines et à des mesures non privatives de liberté, et en particulier lorsque de nouvelles lois sont élaborées, le législateur devrait envisager, pour certaines infractions, d'indiquer une peine ou une mesure non privative de liberté au lieu de l'emprisonnement comme sanction de référence.

3. La possibilité de revoir et d'élaguer les textes officiels qui empêchent l'utilisation de sanctions et mesures appliquées dans la communauté pour des délinquants récidivistes ou ayant commis des infractions graves devrait être envisagée.

4. Il faudrait prévoir d'introduire, à titre d'essai, de nouvelles sanctions et mesures appliquées dans la communauté.

5. Toute expérience de ce genre devrait être menée en respectant l'esprit des Règles européennes et devrait faire l'objet d'un suivi minutieux et d'une évaluation approfondie. Elle devrait satisfaire aux normes éthiques de la communauté internationale.

Pratique en matière de prononcé des peines

6. Il conviendrait que le législateur ou d'autres autorités compétentes établissent des principes de base pour le prononcé des peines, lorsque les principes constitutionnels et les traditions juridiques le permettent, et les réexaminent périodiquement, notamment afin de réduire le recours à l'emprisonnement, de recourir davantage aux sanctions et mesures appliquées dans la communauté et de pourvoir à l'indemnisation des victimes.

7. Les autorités judiciaires devraient être associées à l'élaboration et à la révision des politiques relatives à l'utilisation des sanctions et mesures appliquées dans la communauté, et informées des résultats de celles-ci, de manière à ce que la nature de ces sanctions et mesures soit bien comprise par la communauté judiciaire.

8. Une attention particulière devrait être accordée à la détermination des circonstances atténuantes qui pourraient permettre aux autorités judiciaires d'éviter le recours à l'emprisonnement et de remplacer celui-ci par une sanction ou mesure appliquée dans la communauté.

Impératifs fondamentaux en ce qui concerne la mise en œuvre efficace des sanctions et mesures appliquées dans la communauté

9. Des services adaptés d'exécution des sanctions et mesures appliquées dans la communauté devraient être instaurés, dotés de ressources suffisantes et développés en fonction des besoins, afin de convaincre les autorités judiciaires de l'utilité de ces sanctions et mesures, de garantir la sécurité de la communauté et d'améliorer la situation personnelle et sociale des délinquants.

10. Pour que les objectifs des sanctions et mesures appliquées dans la communauté puissent être atteints, il faudrait que les services d'exécution disposent d'un personnel doté de grandes qualités professionnelles, recruté, formé et employé conformément aux principes énoncés dans la Recommandation n° R (97) 12 sur le personnel chargé de l'application des sanctions et mesures.

11. L'activité des services d'exécution devrait reposer sur une déclaration de principes qui en décrive la fonction, les objectifs et les valeurs fondamentales. Cette déclaration devrait traiter de questions telles que les obligations et droits des délinquants, l'offre efficace d'interventions et de programmes favorisant la réinsertion des délinquants, les intérêts légitimes des victimes, la responsabilité opérationnelle de ces services en matière de sécurité de la communauté, et la collaboration avec les personnels des prisons, des administrations et organismes concernés, ainsi qu'avec des membres individuels de la communauté.

12. Cette déclaration de principes devrait être complétée par des projets et pratiques de service conçus dans le but de sensibiliser les diverses organisations et personnes impliquées dans la mise en œuvre des sanctions et mesures appliquées dans la communauté à l'importance de travailler à la réalisation d'objectifs communs et de comprendre les méthodes de travail de chacun.

13. Il faudrait reprendre l'examen de la question relative à la mise en place de dispositions légales prévoyant un contrôle régulier et indépendant de l'activité des autorités d'exécution, effectué par des personnes expérimentées, comme l'exigent les Règles européennes.

Accroître la crédibilité des sanctions et mesures appliquées dans la communauté (auprès des autorités judiciaires, d'instances complémentaires, du grand public et des responsables politiques)

14. Il convient d'assurer la plus large diffusion possible, dans la langue nationale des pays concernés, à la Recommandation n° R (92) 16 relative aux Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté.

15. Les responsables politiques et administratifs, de même que le grand public, devraient se voir régulièrement expliquer l'intérêt économique et social qu'il y a à moins recourir aux peines d'emprisonnement et à faire davantage appel aux sanctions et mesures appliquées dans la communauté. Une politique de relations publiques explicite devrait être lancée à destination des médias locaux. Il faudrait insister, dans les informations qui leur sont données, sur le fait que lesdites sanctions et mesures peuvent conduire à une prise en charge et à un contrôle efficaces des délinquants.

16. Les autorités judiciaires et le personnel des services d'exécution devraient développer des modalités de communication leur permettant de discuter régulièrement des aspects pratiques concernant la recommandation et la mise en œuvre de sanctions et mesures appliquées dans la communauté.

17. La réinsertion dans la communauté étant un objectif important des sanctions et mesures appliquées au sein de celle-ci, les services d'exécution devraient coopérer activement avec les communautés locales, en associant par exemple des membres de la communauté à la prise en charge des délinquants, en collaborant aux programmes de prévention de la criminalité au niveau local.

18. L'introduction, dans la législation et la pratique, de nouvelles sanctions et mesures appliquées dans la communauté devrait s'accompagner de campagnes de relations publiques dynamiques en vue d'obtenir l'appui du public.

Mise en place de programmes et interventions

19. Des critères d'efficacité devraient être définis de manière à permettre d'évaluer sous différents angles le coût et les avantages des programmes et interventions afin d'améliorer autant que possible la qualité des résultats qu'ils produisent. Il convient d'établir des normes et indicateurs de performance pour la mise en œuvre de ces programmes et interventions.

20. Les programmes et interventions devraient être structurés selon les enseignements tirés des travaux de recherche en la matière et être mis en œuvre par un personnel qualifié.

21. Les programmes et interventions favorisant la réinsertion des délinquants devraient se fonder sur différentes méthodes. Lors de la conception de ces programmes et interventions en vue de leur application au sein de la communauté, une attention particulière devrait être portée à leur impact potentiel sur les délinquants en particulier en ce qui concerne :

- les compétences de base (notions élémentaires de lecture, d'écriture et de calcul, aptitude générale à résoudre des problèmes, traitement des relations personnelles ou familiales, comportements pro-sociaux, par exemple) ;
- la situation au regard du niveau d'instruction ou de l'emploi ;
- la dépendance éventuelle aux drogues, à l'alcool ou aux médicaments ;
- l'adaptation à la vie en société.

22. L'affectation des délinquants à des programmes et interventions spécifiques devrait se faire selon des critères explicites – capacité de réaction des intéressés à l'intervention, dangerosité présumée pour le public et/ou pour le personnel chargé de la mise en œuvre du programme ou de l'intervention, facteurs personnels et sociaux directement liés à la probabilité de récidive. A cet effet, il conviendrait de concevoir et d'utiliser des outils d'évaluation fiables permettant de procéder à cette affectation. Des informations sur ces procédures devraient être mises à la disposition des autorités/personnes concernées.

23. Une attention particulière devrait être accordée à la conception de programmes et d'interventions destinés aux délinquants qui ont gravement récidivé ou qui risquent de le faire. Au vu de récents travaux de recherche ces programmes et interventions devraient faire appel notamment aux méthodes cognitivo-comportementales, qui consistent à apprendre aux délinquants à réfléchir aux conséquences de leur conduite criminelle, à les amener à mieux se connaître et à mieux se contrôler, à reconnaître et à éviter les situations qui précèdent le passage à l'acte et à leur donner la possibilité de mettre en pratique des comportements pro-sociaux.

Travaux de recherche concernant les sanctions et mesures appliquées dans la communauté

24. Il convient de prévoir des investissements adéquats en matière de recherches relatives au suivi de l'exécution et à l'évaluation des résultats des programmes et interventions utilisés dans la mise en œuvre des sanctions et mesures appliquées dans la communauté.
25. La recherche devrait s'employer à identifier à la fois les facteurs qui incitent les délinquants à ne plus récidiver et ceux qui n'y parviennent pas.
26. La recherche sur les effets des sanctions et mesures appliquées dans la communauté ne devrait pas se contenter de relever les condamnations prononcées après des mesures de prise en charge ; elle devrait intégrer des critères plus pertinents. Cette recherche devrait par exemple prendre en considération la fréquence et la gravité des récidives, conjuguées à des indicateurs personnels et sociaux d'intégration dans la communauté et à l'opinion des délinquants sur l'application des sanctions et mesures par la communauté.
27. Dans toute la mesure du possible, la recherche devrait permettre de comparer l'efficacité des différents programmes.
28. Il convient d'élaborer des statistiques qui indiquent de façon régulière dans quelle mesure il est fait appel aux sanctions et mesures appliquées dans la communauté et quels en sont les résultats.
29. Il faudrait procéder de temps à autre à des évaluations qualitatives et quantitatives de la charge de travail liée aux différentes tâches qu'appelle la mise en œuvre des sanctions et mesures appliquées dans la communauté, et ce pour renforcer encore l'efficacité, la motivation et l'équilibre mental du personnel.