



Conseil de
l'Union européenne

**Bruxelles, le 4 décembre 2019
(OR. en)**

**14546/1/19
REV 1**

**JAI 1258
COPEN 462
DROIPEN 192
EUROJUST 205
EJN 105**

RÉSULTATS DES TRAVAUX

Origine:	Secrétariat général du Conseil
en date du:	3 décembre 2019
Destinataire:	délégations
N° doc. préc.:	14075/19 + COR 1 + COR 2
Objet:	Conclusions du Conseil sur les mesures alternatives à la détention

Les délégations trouveront en annexe les "conclusions du Conseil sur les mesures alternatives à la détention: le recours à des sanctions et mesures non privatives de liberté dans le domaine de la justice pénale" adoptées par le Conseil "Justice et affaires intérieures" le 3 décembre 2019.

**CONCLUSIONS DU CONSEIL SUR LES MESURES ALTERNATIVES À LA
DÉTENTION:
LE RECOURS À DES SANCTIONS ET MESURES NON PRIVATIVES DE LIBERTÉ
DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE PÉNALE**

Introduction

1. Selon le nouveau programme stratégique 2019-2024, adopté par le Conseil européen le 20 juin 2019, la protection des citoyens et des libertés constitue une priorité essentielle pour le prochain cycle institutionnel. L'Union européenne est déterminée à poursuivre et à renforcer la lutte contre le terrorisme et la criminalité transfrontière, et à améliorer la coopération.
2. Des systèmes de sanctions pénales effectifs jouent un rôle important dès lors qu'il s'agit de protéger les citoyens et d'assurer la sécurité. Les sanctions et mesures pénales utilisées et la manière dont elles sont appliquées contribuent à la prévention de la récidive et, partant, ont une incidence sur la sécurité dans la société.
3. L'application des sanctions et mesures pénales devrait s'appuyer sur les connaissances découlant de la recherche en la matière, qui indiquent que les sanctions et mesures utilisées réduisent la récidive et favorisent la sécurité.
4. Les infractions graves appellent des réponses appropriées, et la détention constitue un instrument nécessaire dans les systèmes de sanctions pénales. Toutefois, il existe un large consensus selon lequel il ne devrait être fait appel à la détention qu'en dernier recours (*ultima ratio*)¹. L'application, en tant que de besoin et en fonction des circonstances propres à la situation, de sanctions et mesures non privatives de liberté – au lieu de la détention – peut présenter plusieurs avantages, comme en atteste une longue tradition dans la recherche.

¹ Voir, par exemple, le quatrième considérant de la recommandation Rec(2006)2 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur les règles pénitentiaires européennes: "nul ne peut être privé de sa liberté, à moins que cette privation de liberté constitue une mesure de dernier recours et qu'elle soit en conformité avec des procédures définies par la loi". Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme a fait référence à cette recommandation plus d'un millier de fois.

5. Les mesures alternatives à la détention ont notamment pour rôle important de faciliter la réadaptation et la réinsertion sociales des délinquants, ce qui constitue l'un des principaux objectifs du recours à telles mesures². Ces mesures alternatives présentent également quelques autres avantages, comme notamment celui de réduire la récidive et, par conséquent, de favoriser la sécurité publique. Elles peuvent s'appliquer dans l'intérêt du délinquant mais également dans celui des victimes, des futures victimes potentielles et, plus généralement, de la société.
6. Des mesures alternatives à la détention existent dans tous les États membres, par exemple sous la forme de peines d'emprisonnement avec sursis, de travaux d'intérêt général, de sanctions pécuniaires et de placements sous surveillance électronique. En outre, de nouveaux progrès dans les technologies et dans le passage au numérique peuvent contribuer à la mise en place, à l'avenir, d'un système plus efficace de sanctions et mesures non privatives de liberté.
7. Il est également particulièrement important de tenir compte des victimes d'infractions pénales. En ce qui concerne les infractions se prêtant à la médiation, la justice réparatrice peut ouvrir des perspectives quant à la façon dont les infractions sont traitées, en reconnaissant le rôle des victimes et de la société au sens large et en étant axée sur la réparation du préjudice causé par l'auteur de l'infraction.
8. La détention n'est pas uniquement utilisée comme sanction pénale, il y est également largement fait recours dans la phase préalable au procès. Il conviendrait donc d'envisager des mesures alternatives à la détention tout au long de la chaîne pénale.
9. En ce qui concerne les cas particuliers, les autorités compétentes déterminent la sanction ou mesure appropriée. De façon générale, les États membres peuvent examiner les avantages de permettre le recours à des sanctions et mesures non privatives de liberté d'un bout à l'autre d'une procédure pénale et encourager ce recours, lorsqu'il est estimé approprié et efficace.

² Voir, par exemple, les conclusions du Conseil du 8 mars 2018 sur la promotion du recours à des solutions de remplacement à l'imposition de sanctions coercitives pour les délinquants consommateurs de drogues, doc. 6931/18, ainsi que la stratégie antidrogue de l'Union européenne (2013-2020) (JO C 402 du 29.12.2012, p. 1) et le plan d'action antidrogue de l'Union européenne (2017-2020) (JO C 215 du 5.7.2017, p. 21).

10. Les systèmes de sanctions pénales relèvent de la compétence des États membres et ils diffèrent d'un État membre à l'autre. Aussi l'attention au niveau de l'UE devrait-elle porter sur les mesures non législatives.
11. Outre les avantages susmentionnés, il est attendu d'un plus grand recours aux sanctions et mesures non privatives de liberté qu'il produise également des effets positifs sur les questions en lien avec la surpopulation carcérale, les carences dans les conditions carcérales, la radicalisation dans les prisons et les obstacles rencontrés dans le domaine de la reconnaissance mutuelle en matière pénale, toutes ces questions ayant été soulevées dans différentes enceintes de l'UE au cours des dernières années.

Les mesures alternatives à la détention - contexte général

12. Cela fait quelques années que, de manière explicite ou implicite et dans de nombreux contextes, la question des alternatives à la détention figure à l'ordre du jour de l'UE. Le programme de La Haye de 2004 et le programme de Stockholm de 2009 ont reconnu que la détention et les alternatives à la détention constituaient un domaine important dans la politique de l'UE en matière de justice.
13. En 2011, la Commission a présenté un livre vert sur l'application de la législation de l'UE en matière de justice pénale dans le domaine de la détention³. Il a été notamment estimé dans ce livre vert que si aucun effort supplémentaire n'était fait pour améliorer les conditions de détention et favoriser les mesures alternatives à cette dernière, il pourrait être difficile d'approfondir la coopération judiciaire entre les États membres.
14. Dans sa résolution du 5 octobre 2017 sur les systèmes pénitentiaires et les conditions dans les prisons⁴, le Parlement européen a relevé que la surpopulation carcérale est très répandue dans les prisons européennes, mais que l'augmentation des capacités des prisons n'est pas l'unique solution à la surpopulation. Le Parlement insistait en outre sur la nécessité de mettre en œuvre une gestion à long terme efficace des systèmes pénitentiaires qui réduirait le nombre de prisonniers en recourant plus fréquemment à des mesures punitives non privatives de liberté.

³ COM (2011) 327 final.

⁴ A8-0251/2017.

15. En outre, dans les conclusions du Conseil sur le renforcement de la réponse pénale à la radicalisation conduisant au terrorisme et à la l'extrémisme violent du 20 novembre 2015⁵, les alternatives à la détention à tous les stades de la procédure pénale ont été évoquées comme des mesures possibles lorsque l'on envisage des réponses pénales à la radicalisation.
16. Aux termes de l'article 82, paragraphe 1, du TFUE, la coopération judiciaire en matière pénale dans l'Union est fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires. Le principe de reconnaissance mutuelle se fonde sur une confiance mutuelle entre les États membres. La Cour de justice de l'Union européenne, dans son arrêt Aranyosi et Căldăraru du 5 avril 2016⁶, a indiqué que de mauvaises conditions carcérales dans les États membres étaient de nature à entraver la confiance mutuelle et à compromettre la reconnaissance mutuelle, et elle a souligné que la charte des droits fondamentaux interdit les peines ou traitements inhumains ou dégradants. À la suite de cet arrêt, le Conseil – au cours de la présidence autrichienne du Conseil – a adopté, en décembre 2018, des conclusions sur la reconnaissance mutuelle en matière pénale "Favoriser la reconnaissance mutuelle en renforçant la confiance mutuelle"⁷. Selon ces conclusions, les États membres sont encouragés à mettre en place une législation qui permette, le cas échéant, de recourir à des mesures autres que la détention afin de réduire la population de leurs centres de détention, favorisant ainsi l'objectif de réadaptation sociale tout en tenant compte du fait que la confiance mutuelle est souvent compromise par de mauvaises conditions de détention et par le problème de la surpopulation carcérale. La Cour de justice a précisé les exigences découlant de l'arrêt Aranyosi et Căldăraru dans l'arrêt Dorobantu qu'elle a rendu récemment⁸.
17. Le Conseil de l'Europe a déjà une longue tradition de traitement de questions afférentes à la détention et au recours à des sanctions et mesures non privatives de liberté, et il a également acquis de profondes connaissances en la matière. L'UE pourrait donc tirer profit d'une plus étroite coopération avec le Conseil de l'Europe sur cette question.

⁵ Doc. 14419/15 du 20 novembre 2015.

⁶ Arrêt du 5 avril 2016, Aranyosi et Căldăraru, affaires jointes C-404/15 et C-659/15.

⁷ JO C 449 du 13.12.2018, p. 6.

⁸ Arrêt du 15 octobre 2019, Dorobantu, C-128/18, dans lequel la Cour a précisé les exigences auxquelles les autorités judiciaires d'exécution doivent se soumettre dans les affaires relatives à des mandats d'arrêt européens et à des procédures de remise entre États membres.

La voie à suivre

18. Lors de la réunion des ministres chargés de la justice et des affaires intérieures de juillet 2019, les ministres ont reconnu la nécessité de s'attaquer aux questions complexes ayant trait aux conditions carcérales, à la surpopulation carcérale, à la radicalisation dans les prisons ainsi qu'à la coopération en matière pénale. Les ministres ont également mis en avant l'importance de recourir, au cours des prochaines années, davantage à des mesures alternatives à la détention dans les États membres, en soulignant les avantages qu'il peut y avoir à y recourir.
19. Les progrès déjà accomplis dans les États membres en matière de recours aux mesures alternatives à la détention, en phase préalable au procès comme à l'issue du procès, sont salués. Développer le recours à des sanctions et mesures non privatives de liberté en guise d'alternatives à la détention tout au long des procédures pénales, lorsque cela se justifie, devrait constituer un objectif commun dans toute l'UE au cours des prochaines années.
20. La neuvième série d'évaluations mutuelles comportera, notamment, une analyse des décisions-cadre relatives aux mesures de probation et aux peines de substitution (2008/947/JAI) et aux décisions européennes de contrôle judiciaire (2009/829/JAI) et elle rassemblera des informations précieuses quant aux raisons pour lesquelles le recours à ces instrument a, jusqu'à présent, été limité. Le besoin existe, toutefois, de recueillir davantage d'informations sur le recours à des sanctions et mesures non privatives de liberté dans les États membres, et d'avoir un débat sur les différents avantages qu'elles peuvent avoir.
21. L'échange de bonnes pratiques constitue, pour les États membres, un moyen utile pour apprendre les uns des autres et améliorer leur propre législation, leurs propres procédures et leurs propres pratiques. L'UE peut également tirer profit d'une coopération plus étroite avec le Conseil de l'Europe et avec d'autres organisations compétentes.

EN CONSÉQUENCE, LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE CONCLUT CE QUI SUIVIT:

I. Actions à entreprendre au niveau national

1. Les États membres sont encouragés à étudier les possibilités de renforcer, lorsqu'il y a lieu, le recours aux sanctions et mesures non privatives de liberté, telles que les peines d'emprisonnement avec sursis, les travaux d'intérêt général, les sanctions financières et la surveillance électronique ainsi que des mesures similaires fondées sur de nouvelles technologies.
2. Les États membres sont encouragés à envisager de permettre le recours à différentes formes de libération anticipée ou conditionnelle, en vue de mieux préparer les délinquants à la réinsertion dans la société et de contribuer à prévenir la récidive.
3. Les États membres sont encouragés à examiner les possibilités de recours à la justice réparatrice et les bénéfices qui s'y attachent.
4. Les États membres sont encouragés à prévoir dans leur législation la possibilité d'appliquer aussi des mesures non privatives de liberté lors de la phase préalable au procès dans le cadre d'une procédure pénale.
5. Les États membres sont encouragés à s'assurer que les informations relatives à la législation en matière de sanctions et mesures non privatives de liberté soient facilement accessibles aux praticiens tout au long de la procédure pénale.
6. Les États membres sont encouragés à sensibiliser les praticiens de la justice aux bénéfices des mesures alternatives à la détention ainsi qu'à la disponibilité et aux caractéristiques techniques des dispositifs existants, tels que la surveillance électronique.
7. Les États membres sont encouragés à proposer des formations aux praticiens de la justice sur le recours aux mesures alternatives à la détention, y compris la justice réparatrice, et sur les recommandations existantes en la matière, telles que le Conseil de l'Europe les a élaborées.

8. Les États membres sont encouragés à développer ou améliorer la formation du personnel pénitentiaire et des agents de probation, des juges, des procureurs et des avocats de la défense quant au contenu de la décision-cadre concernant la probation et les peines de substitution (2008/947/JAI) et de la décision-cadre relative à la décision européenne de contrôle judiciaire (2009/829/JAI) et à l'utilisation de ces décisions-cadres, ainsi qu'à attirer l'attention sur les possibilités de recours aux sanctions et mesures non privatives de liberté tout au long de la procédure pénale.
9. En ce qui concerne le recours aux mesures alternatives à la détention, les États membres sont encouragés à accorder une attention particulière aux besoins des personnes vulnérables telles que les enfants, les personnes handicapées et les femmes enceintes ou ayant récemment accouché.
10. Les États membres sont encouragés à améliorer la collecte de données sur le recours aux sanctions et mesures non privatives de liberté, ainsi que sur l'application de la décision-cadre concernant la probation et les peines de substitution (2008/947/JAI) et de la décision-cadre relative à la décision européenne de contrôle judiciaire (2009/829/JAI).
11. Les États membres sont encouragés à renforcer la capacité des services de probation, y compris en ce qui concerne la surveillance des sanctions non privatives de liberté.
12. Les États membres sont encouragés à échanger, entre eux et avec la Commission, les bonnes pratiques relatives à tous les aspects des sanctions et mesures non privatives de liberté, en vue d'apprendre les uns des autres.
13. Les États membres sont également encouragés à poursuivre les efforts qu'ils déploient pour améliorer les conditions de détention, lutter contre la surpopulation carcérale et promouvoir la réinsertion des délinquants dans la société, compte tenu de l'incidence sur la réduction de la récidive et du risque de radicalisation en prison.

II. Actions à entreprendre au niveau de l'UE

1. La Commission est invitée à étudier les possibilités de promouvoir le recours aux sanctions et mesures non privatives de liberté dans le cadre de ses travaux, et à mieux faire connaître les avantages des sanctions et mesures non privatives de liberté auprès des décideurs politiques et des praticiens.
2. La Commission est invitée à évaluer la nécessité de réaliser une étude comparative pour analyser le recours aux sanctions et mesures non privatives de liberté dans tous les États membres, de manière à contribuer à la diffusion des bonnes pratiques nationales.
3. La Commission est invitée à continuer de renforcer la mise en œuvre des deux décisions-cadres de l'UE concernant respectivement la probation et les peines de substitution (2008/947/JAI) et la décision européenne de contrôle judiciaire (2009/829/JAI), compte tenu des informations recueillies au cours de la neuvième série d'évaluations mutuelles.
4. La Commission est invitée à développer les formations destinées aux juges et aux procureurs par l'intermédiaire du Réseau européen de formation judiciaire (REFJ), ainsi que celles destinées au personnel pénitentiaire et aux agents de probation au niveau de l'UE dans le cadre du Réseau européen des centres de formation des personnels pénitentiaires (EPTA), actuellement financé par le programme "Justice".
5. La Commission est invitée à lancer la tenue de réunions périodiques d'experts sur la détention et les sanctions et mesures non privatives de liberté, afin d'encourager l'échange de bonnes pratiques entre experts et praticiens de tous les États membres concernant les politiques et pratiques nationales en la matière.
6. La Commission est invitée à étudier comment les États membres pourraient bénéficier de financements pour renforcer davantage les services de probation, y compris la surveillance des sanctions et mesures non privatives de liberté, ainsi que pour améliorer les structures pénitentiaires.
7. La Commission est invitée à maintenir son soutien à l'Organisation européenne des services pénitentiaires et correctionnels (EuroPris), à l'Organisation européenne de la probation (CEP) et au Forum européen pour la justice réparatrice (EFRJ), actuellement financés dans le cadre du programme "Justice". Elle est invitée à étudier les possibilités d'une coopération plus étroite avec ces organisations, notamment en soutenant les travaux de la CEP en matière de collecte de données sur les alternatives à la détention dans les États membres.

8. Le Réseau judiciaire européen (RJE) est encouragé à poursuivre les discussions, dans le cadre de ses réunions, sur l'usage qui est fait des décisions-cadres concernant respectivement la probation et les peines de substitution (2008/947/JAI) et la décision européenne de contrôle judiciaire (2009/829/JAI). L'objectif est de recenser les obstacles à l'application pratique de ces instruments et de rechercher les moyens d'accroître l'usage qui en est fait.
9. Le RJE est encouragé à continuer de mettre régulièrement à jour l'Atlas judiciaire européen.
10. Le RJE est invité à envisager de présenter des informations sur son site internet relatives aux différentes sanctions et mesures non privatives de liberté dans chaque État membre. À cette fin, il pourrait être envisagé de coopérer avec toute organisation pertinente, notamment l'Organisation européenne de la probation (CEP).

III. Actions à entreprendre pour renforcer la coopération avec le Conseil de l'Europe et d'autres organisations pertinentes

1. Il convient que l'UE travaille en étroite collaboration avec le Conseil de l'Europe ainsi que d'autres organisations pertinentes afin de trouver des synergies dans le cadre des travaux relatifs à la détention et au recours aux sanctions et mesures non privatives de liberté.
2. La Commission et les États membres sont encouragés à renforcer la coopération avec le Conseil de l'Europe et d'autres organisations pertinentes afin de sensibiliser aux bénéfices du recours aux sanctions et mesures non privatives de liberté. La Commission est invitée à poursuivre la coopération avec le Conseil de l'Europe en apportant un soutien financier à la collecte de statistiques en matière pénitentiaire et de probation (statistiques SPACE) et au fonctionnement du réseau européen des mécanismes nationaux de prévention (MNP).
3. La Commission et les États membres sont invités à envisager des manières de favoriser la diffusion des textes normatifs du Conseil de l'Europe, de la jurisprudence correspondante de la Cour européenne des droits de l'homme et des recommandations du CPT en matière de détention et de recours aux sanctions et mesures non privatives de liberté.