

**Recommandation CM/Rec(2014)4
du Comité des Ministres aux Etats membres
relative à la surveillance électronique**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 19 février 2014,
lors de la 1192e 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 ;

Convenant de la nécessité de développer davantage la coopération internationale en matière d'exécution des sanctions pénales ;

Considérant qu'une telle coopération devrait contribuer à améliorer la justice, à sanctionner les auteurs d'infraction efficacement et dans le plein respect de leurs droits et de leur dignité ainsi qu'à réduire la fréquence des infractions ;

Estimant que la privation de liberté devrait être utilisée comme une mesure de dernier recours et que la plupart des prévenus et auteurs d'infraction peuvent être pris en charge efficacement et à moindre coût en milieu ouvert ;

Considérant que l'augmentation constante de la population carcérale peut conduire à des conditions de détention contraires à l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5), comme le montre la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme ;

Réaffirmant que le surpeuplement des prisons et l'augmentation de la population carcérale posent un problème majeur aux administrations pénitentiaires et au système de justice pénale dans son ensemble, que ce soit en termes de droits de l'homme ou de gestion efficace des établissements pénitentiaires ;

Reconnaissant que l'utilisation de mesures de surveillance électronique dans le cadre du processus de justice pénale peut contribuer à limiter le recours à la privation de liberté, tout en garantissant une surveillance efficace des prévenus et des auteurs d'infraction en milieu ouvert et, ce faisant, en concourant à prévenir la criminalité ;

Reconnaissant par ailleurs que les technologies de surveillance électronique devraient être utilisées de manière dûment réglementée et proportionnée afin de réduire leurs éventuelles répercussions négatives sur la vie privée et familiale de la personne placée sous surveillance électronique et des tiers concernés ;

Convenant par conséquent qu'il convient de définir des règles relatives aux limites, types et modalités d'utilisation des technologies de surveillance électronique pour guider les gouvernements des Etats membres dans leur législation, leur politique et leur pratique dans ce domaine ;

Convenant aussi que des normes éthiques et professionnelles doivent être établies concernant l'utilisation efficace de la surveillance électronique pour guider les autorités nationales, en particulier les juges, les procureurs, les administrations pénitentiaires, les services de probation, la police ainsi que les organismes fournissant l'équipement ou chargés de surveiller les prévenus ou auteurs d'infraction ;

Prenant en considération :

- la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5) ;
- la Convention européenne pour la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition (STE n° 51) ;
- la Recommandation Rec(92)16 relative aux règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté ;
- la Recommandation Rec(92)17 relative à la cohérence dans le prononcé des peines ;

- la Recommandation Rec(97)12 sur le personnel chargé de l'application des sanctions et mesures ;
- la Recommandation Rec(99)22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale ;
- 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 ;
- la Recommandation Rec(2003)22 concernant la libération conditionnelle ;
- la Recommandation Rec(2006)2 sur les Règles pénitentiaires européennes ;
- la Recommandation CM/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 ;
- Recommandation CM/Rec(2012)5 sur le Code européen de déontologie pour le personnel pénitentiaire ;

Gardant à l'esprit :

- les Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (Règles de Tokyo) (Résolution 45/110) ;
- les Règles des Nations Unies concernant le traitement des femmes détenues et les mesures non privatives de liberté pour les femmes délinquantes (Règles de Bangkok) (Résolution 2010/16) ;
- l'Ensemble des règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing) (Résolution 40/33) ;
- la Décision-cadre 2008/947/JAI du Conseil de l'Union européenne concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements et aux décisions de probation aux fins de la surveillance des mesures de probation et des peines de substitution ;
- la Décision-cadre 2009/829/JAI du Conseil de l'Union européenne concernant l'application, entre les Etats membres de l'Union européenne, du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions relatives à des mesures de contrôle en tant qu'alternative à la détention provisoire,

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

- de prendre, lors de la révision de leur législation et pratique pertinentes, toutes les mesures appropriées pour appliquer les principes établis en annexe de la présente recommandation ;
- d'assurer la diffusion la plus large possible de cette recommandation et de son commentaire auprès des autorités et organismes compétents, en particulier auprès des ministères compétents, de l'administration pénitentiaire, des services de probation, de la police et d'autres organismes compétents en matière de maintien de l'ordre ainsi que de tout autre organisme fournissant l'équipement de surveillance électronique ou chargé de contrôler des personnes placées sous surveillance électronique dans le cadre du processus de justice pénale.

Annexe à la Recommandation CM/Rec(2014)4

I. Champ d'application

La présente recommandation a pour but de définir un ensemble de principes fondamentaux, liés aux aspects éthiques et aux normes professionnelles dont l'application permettra aux autorités nationales de veiller à un usage juste, proportionné et efficace de différentes formes de surveillance électronique dans le cadre du processus de justice pénale, dans le plein respect des droits des personnes concernées.

Elle vise également à attirer l'attention des autorités nationales sur la nécessité, dans le cadre de la surveillance électronique, de prendre garde à ne pas compromettre ou remplacer l'instauration de relations professionnelles constructives entre les prévenus ou auteurs d'infraction et les agents compétents qui les prennent en charge dans leur communauté. Il est à souligner que le placement sous surveillance électronique peut être une mesure utile en complément des moyens existants de prise en charge directe de tout prévenu ou auteur d'infraction sur les plans social et psychologique, comme défini dans les recommandations pertinentes du Comité des Ministres et, en particulier : la Recommandation Rec(92)16 relative aux Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté ; la Recommandation Rec(97)12 sur le personnel chargé de l'application des sanctions et mesures ; la Recommandation Rec(2006)2 sur les Règles pénitentiaires européennes ; la Recommandation CM/Rec(2010)1 sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation ; et la Recommandation CM/Rec(2012)5 sur le Code européen de déontologie pour le personnel pénitentiaire.

II. Définitions

« **Surveillance électronique** » est un terme général par lequel on désigne diverses formes de suivi de la localisation, des déplacements et du comportement spécifique de certaines personnes dans le cadre du processus de justice pénale. Les formes de surveillance électronique actuellement utilisées sont le suivi par radio, le suivi biométrique et le suivi par satellite. Elles requièrent généralement un dispositif fixé sur la personne surveillée et un suivi à distance.

Selon les dispositions juridiques nationales, la surveillance électronique peut être utilisée dans l'un ou plusieurs des cas ci-après :

- lors de la phase préalable au procès ;
- en tant que condition d'un sursis ou de l'exécution d'une peine de prison ;
- en tant que moyen autonome d'exécution d'une peine de prison ou d'une mesure pénale dans la communauté ;
- en association avec d'autres interventions de probation ;
- en tant que mesure préparatoire à la libération ;
- dans le cadre d'une libération conditionnelle des prisonniers ;
- en tant que mesure intensive d'orientation et de contrôle pour certains types d'auteurs d'infraction après leur sortie de prison ;
- pour surveiller les mouvements des auteurs d'infraction à l'intérieur des prisons et/ou dans le périmètre des prisons ouvertes ;
- en tant que moyen de protection des victimes des certaines infraction, pour les protéger des prévenus ou des auteurs de ces infractions.

Lorsque la surveillance électronique est mise en œuvre comme une modalité d'exécution d'une peine de prison, dans certains ordres juridiques, les auteurs d'infraction placés sous surveillance électronique sont considérés par les autorités comme étant des détenus.

Dans certains ordres juridiques, la surveillance électronique est gérée directement par les services pénitentiaires, de probation ou de police, ou un autre organisme public compétent ; dans d'autres, elle est mise en œuvre par des entreprises privées dans le cadre d'un contrat de service avec un organisme étatique.

Dans certains ordres juridiques, le prévenu ou l'auteur d'infraction porteur du dispositif est contraint de contribuer aux frais de fonctionnement, tandis que dans d'autres le coût de la surveillance électronique est exclusivement pris en charge par l'Etat.

Dans certains ordres juridiques, la surveillance électronique peut être utilisée pour les prévenus ou auteurs d'infraction d'âge mineur, tandis que dans d'autres ordres juridiques cette mesure n'est pas applicable aux mineurs.

« **Prévenu** » : désigne toute personne dont il est allégué qu'elle a commis une infraction pénale ou en est suspectée mais qui n'a pas encore été jugée pour celle-ci.

« **Auteur d'infraction** » : désigne toute personne qui a été reconnue coupable d'une infraction pénale.

« **Organisme fournissant l'équipement de surveillance électronique** » : en général, une entreprise privée qui fabrique, commercialise, vend, loue ce type d'équipement et en assure la maintenance.

« **Organisme chargé de contrôler les personnes sous surveillance électronique** » : organisme public ou privé chargé par les autorités compétentes de contrôler la localisation, les déplacements ou le comportement spécifique d'un prévenu ou d'un auteur d'infraction sur une période donnée.

« **Service de probation** » : organe responsable de l'exécution, en milieu ouvert, de sanctions et de mesures prévues par la loi et prononcées à l'encontre d'un auteur d'infraction. Ses missions comprennent un ensemble d'activités et d'interventions destinées notamment à assurer un suivi et à offrir des conseils et une assistance en vue de l'intégration sociale des auteurs d'infraction, et à contribuer à la sécurité collective. Il peut aussi, suivant le système juridique national, remplir une ou plusieurs des fonctions suivantes : informer et conseiller les autorités judiciaires et les autres autorités décisionnaires pour les aider à prendre des décisions équitables en connaissance de cause ; guider et soutenir les auteurs d'infraction pendant leur détention pour préparer leur libération et leur réinsertion ; suivre les personnes bénéficiant d'une libération anticipée et leur apporter une assistance ; mettre en œuvre des interventions de justice réparatrice ; et offrir une assistance aux victimes d'infraction.

Un service de probation peut aussi, suivant le système juridique national, être « l'organisme chargé de contrôler les personnes sous surveillance électronique ».

III. Principes fondamentaux

1. L'utilisation ainsi que les types, la durée et les modalités d'exécution de la surveillance électronique dans le cadre de la justice pénale doivent être régis par la loi.
2. Les décisions de placement ou de cessation du placement sous surveillance électronique doivent être prises par un juge ou pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.
3. Lorsque la surveillance électronique est utilisée préalablement au procès, une attention particulière doit être portée à ce que son utilisation ne soit pas élargie abusivement.
4. Le type et les modalités d'exécution de la surveillance électronique doivent être proportionnés, pour ce qui est de la durée et du degré d'intrusion, à la gravité de l'infraction présumée ou commise, tenir compte de la situation personnelle du prévenu ou de l'auteur de l'infraction et être régulièrement réexaminés.
5. La surveillance électronique ne doit pas être mise en œuvre d'une manière qui restreigne les droits et libertés fondamentaux du prévenu ou de l'auteur de l'infraction au-delà de ce qui est prévu dans la décision imposant cette mesure.
6. Le placement sous surveillance électronique et la détermination de son type, de sa durée et des modalités de son exécution devraient tenir compte de son impact sur les droits et les intérêts de la famille et des tiers sur le lieu d'habitation où le prévenu ou l'auteur d'infraction est assigné.
7. Le placement sous surveillance électronique et son exécution ne doivent donner lieu à aucune discrimination fondée sur le sexe, la race, la couleur, la nationalité, la langue, la religion, l'orientation sexuelle, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, l'appartenance à une minorité nationale ou l'état physique ou mental.
8. La surveillance électronique peut être utilisée comme une mesure autonome afin d'assurer un suivi et de réduire le risque criminogène pendant la durée spécifique de sa mise en œuvre. Pour que l'effet de prévention de la récidive soit plus durable, ce type de surveillance devrait être assorti d'autres interventions professionnelles et de mesures de soutien visant à faciliter la réinsertion sociale des auteurs d'infraction.
9. Lorsque des organismes du secteur privé participent à la mise en œuvre des décisions de placement sous surveillance électronique, il incombe aux autorités publiques de veiller à ce que les personnes concernées soient traitées de manière efficace et conformément aux normes éthiques et professionnelles internationales applicables.
10. Les autorités publiques doivent veiller à ce que toutes les informations relatives à la participation du secteur privé à la mise en œuvre de la surveillance électronique soient transparentes et réglementer l'accès du public à de telles informations.
11. Lorsque les prévenus ou les auteurs d'infractions porteurs participent aux frais de fonctionnement du dispositif de surveillance électronique, le montant de cette contribution doit être proportionné à leur situation financière et être réglementé par la loi.
12. Le traitement et la mise en commun des données collectées par les organismes compétents concernant le placement sous surveillance électronique et son exécution doivent être spécifiquement régis par la loi.

13. Les agents chargés de la mise en œuvre des décisions de placement sous surveillance électronique doivent être en effectif suffisant et convenablement et régulièrement formés pour pouvoir s'acquitter de leurs fonctions efficacement, avec professionnalisme et en conformité avec les normes éthiques les plus élevées. Les questions relatives à la protection des données doivent figurer au programme de leur formation.

14. Les organismes chargés de la mise en œuvre de la surveillance électronique conformément au droit national doivent être régulièrement inspectés par l'Etat et des possibilités de contrôle par une autorité indépendante doivent être prévues.

IV. Conditions de mise en œuvre de la surveillance électronique aux différentes phases de la procédure pénale

15. Pour que le prévenu ou l'auteur d'infraction se conforme à la décision, différentes mesures peuvent être mises en œuvre conformément à la législation nationale. En particulier son consentement et sa coopération peuvent être recherchés, ou des sanctions dissuasives peuvent être prises.

16. Les modalités d'exécution de la surveillance électronique préalablement au procès pénal et le degré d'intrusion correspondant doivent être proportionnés à la gravité de l'infraction présumée avoir été commise et reposer sur une évaluation précise du risque de fuite, d'entrave à la justice, de menace grave pour l'ordre public ou de commission d'une nouvelle infraction.

17. La législation nationale doit définir la manière avec laquelle la durée du placement sous surveillance électronique préalablement au procès pourrait être déduite, par le tribunal, de la durée totale de la peine ou de la mesure définitive prononcée.

18. Lorsque la surveillance électronique est utilisée dans le cadre d'un dispositif de protection de la victime afin de surveiller les mouvements d'un prévenu ou d'un auteur d'infraction, il est essentiel de recueillir le consentement préalable de la victime et tous les efforts doivent être entrepris que la victime comprenne les possibilités et les limites de la technologie.

19. Lorsque la surveillance électronique est associée à une interdiction de pénétrer dans certaines zones ou à une obligation de rester dans une zone, des efforts doivent être entrepris afin de s'assurer que les conditions de mise en œuvre ne soient pas restrictives au point d'empêcher une qualité de vie correcte dans la communauté au quotidien.

20. Lorsqu'un abus de substances doit être contrôlé, il convient de tenir compte de l'effet intrusif et des potentiels thérapeutiques et éducatifs respectifs des solutions électroniques ou traditionnelles utilisées avant de prendre une décision concernant l'approche qui doit être utilisée.

21. Les mesures de surveillance électronique imposant à l'auteur d'infraction de ne pas sortir de son lieu d'habitation doivent être évitées autant que possible afin de prévenir les effets néfastes de l'isolement lorsque la personne concernée vit seule, et de protéger les droits des tiers susceptibles de vivre au même endroit.

22. Afin de préparer la libération de l'auteur d'infraction et selon le type d'infraction et de programme de prise en charge, la surveillance électronique peut être utilisée pour augmenter le nombre des permissions de sortie de courte durée, les possibilités de travail en milieu ouvert ou de placement en prison ouverte.

23. La surveillance électronique peut être utilisée comme alternative à une peine d'emprisonnement, auquel cas sa durée doit être réglementée par la loi.

24. La surveillance électronique peut être mise en œuvre, si besoin est, dans le cadre d'une libération anticipée. Dans ce cas, sa durée doit être proportionnée à la durée de la peine restante à effectuer.

25. Lorsque la surveillance électronique est utilisée, si besoin est, au terme d'une peine d'emprisonnement comme mesure postérieure à la libération, sa durée et le degré d'intrusion doivent être soigneusement définis, en tenant pleinement compte des répercussions pour les anciens détenus, leurs familles et les tiers.

V. Aspects éthiques

26. L'âge, le handicap et d'autres conditions spécifiques ou circonstances personnelles pertinentes à chaque prévenu ou auteur d'infraction doivent être pris en compte lorsqu'il est décidé si et, selon quelles modalités une mesure de surveillance électronique peut être imposée.

27. Un équipement de surveillance électronique ne peut en aucun cas être utilisé pour causer des souffrances ou des dommages physiques ou psychologiques intentionnels à un prévenu ou à un auteur d'infraction.

28. Les règles relatives à l'utilisation de la surveillance électronique doivent être périodiquement réexaminées afin de tenir compte des évolutions technologiques dans le domaine et d'éviter un degré d'intrusion excessif dans la vie privée et familiale des prévenus ou auteurs d'infraction et des autres personnes concernées.

VI. Protection des données

29. Les données recueillies dans le cadre du placement sous surveillance électronique doivent être soumises à une réglementation particulière, fondées sur les normes internationales, applicables en matière de stockage, d'utilisation et de partage des données.

30. Une attention particulière doit être portée à ce que l'utilisation et le partage de ces données dans le cadre des enquêtes et procédures pénales soient strictement réglementés.

31. Un système de sanctions efficaces doit être mis en place en cas d'utilisation ou de traitement impropres, intentionnels ou par négligence, de ces données.

32. Les organismes privés fournissant l'équipement de surveillance électronique ou chargés de contrôler les personnes sous surveillance électronique doivent être soumis aux mêmes lois et règlements pour le traitement des données en leur possession.

VII. Personnel

33. Toutes les règles se rapportant au personnel énoncées dans la Recommandation Rec(92)16 relative aux Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté, la Recommandation Rec(97)12 sur le personnel chargé de l'application des sanctions et mesures, la Recommandation CM/Rec(2010)1 sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation et la Recommandation CM/Rec(2012)5 sur le Code européen de déontologie pour le personnel pénitentiaire sont applicables.

34. Le personnel doit être formé afin de communiquer avec sensibilité avec les prévenus et les auteurs d'infraction, et de les informer, d'une manière et dans un langage qu'ils comprennent, sur l'utilisation de la technologie, ses répercussions sur leur vie privée et familiale, et sur les conséquences de son utilisation abusive.

35. Le personnel doit être formé à la prise en charge des victimes dans le cas où la surveillance électronique est utilisée en tant que dispositif de soutien aux victimes.

36. Lors de la mise en place d'un système de surveillance électronique, il convient de tenir compte de l'intérêt respectif d'une réponse humaine ou d'une réponse automatique aux données collectées par le centre de contrôle, en tenant compte des avantages de chacune de ces deux solutions.

37. Le personnel chargé du placement sous surveillance électronique ou de sa mise en œuvre doit être régulièrement tenu informé des évolutions et formé à la manipulation, à l'utilisation et aux effets de l'équipement sur les personnes concernées.

38. Le personnel doit être formé à la pose et à la désinstallation de l'équipement, et apporter une assistance et un support techniques afin de garantir son fonctionnement efficace et fiable.

VIII. Travail avec le public, études et évaluation

39. Le grand public doit être informé des aspects éthiques et technologiques liés à l'utilisation de la surveillance électronique, de son efficacité, de son objectif et de son intérêt en tant que moyen pour limiter la liberté des prévenus ou des auteurs d'infraction. Il doit aussi être sensibilisé au fait que la surveillance électronique ne peut pas remplacer à elle seule l'assistance et l'intervention de professionnels auprès des prévenus ou auteurs d'infraction.

40. Des études ainsi que des évaluations et des contrôles indépendants doivent être réalisés pour aider les autorités nationales à prendre des décisions éclairées concernant les aspects éthiques et professionnels de l'utilisation de la surveillance électronique dans le cadre d'une procédure pénale.