



Initiative visant à interrompre le processus de radicalisation qui mène à la violence

Recommandations pour une utilisation efficace de mesures appropriées de substitution à l'emprisonnement pour les infractions en lien avec le terrorisme

Introduction

Lors de la sixième réunion ministérielle plénière célébrée à New York le 27 septembre 2015, les ministres des pays membres du Forum mondial de la lutte contre le terrorisme (GCTF) ont entériné le lancement de l'*Initiative visant à interrompre le processus de radicalisation qui mène à la violence (Life Cycle Initiative)* du GCTF. Dans le cadre de cette nouvelle initiative, le groupe de travail du GCTF sur le secteur de la justice pénale et l'état de droit (CJ-ROL) a reçu le mandat d'élaborer une série de recommandations non contraignantes concernant l'éventail des mesures pouvant être mises en œuvre au niveau national ou local en substitution de la détention provisoire ou des peines d'emprisonnement pour les individus faisant l'objet d'une inculpation ou d'une condamnation pour des infractions en lien avec le terrorisme¹. Le présent document est consacré à des considérations clés afférentes à l'application de ces mesures de substitution² avant le procès ou après le prononcé de la peine³, sachant toutefois que certains États appliquent des mesures de substitution à l'emprisonnement au moment du jugement. Les présentes recommandations pourront également s'appliquer aux États proposant ce dernier type de mesures.

¹ Les « infractions en lien avec le terrorisme » sont qualifiées dans les législations nationales et comprennent les délits donnant lieu à des obligations internationales en vertu des traités en vigueur ou des résolutions à valeur juridique contraignante du Conseil de sécurité des Nations Unies ; sont inclus dans cette qualification les déplacements en lien avec des activités terroristes tels que définis par la *Résolution 2178 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme (RCSNU 2178)* (S/RES/2178, 24 septembre 2014). Les infractions en lien avec le terrorisme peuvent également inclure, suivant les recommandations du [Mémorandum de Rabat sur les bonnes pratiques pour des actions efficaces de lutte contre le terrorisme dans le secteur de la justice pénale](#) : les complots, les demandes et autres actes préparatoires d'actes de terrorisme tels que les actes facilitant la commission d'actes de terrorisme, la fraude à la carte bancaire pour financer un voyage vers une zone de conflit à des fins de terrorisme, le soutien à un groupe terroriste, les tentatives de commission d'actes terroristes ou de complicité au soutien d'actes terroristes et le financement du terrorisme.

² Si les types de mesures spécifiques varient d'un État à l'autre en fonction du système juridique et de la législation nationale, les solutions de substitution les plus courantes à la détention provisoire sont la mise en liberté sous caution, l'assignation à résidence, le placement sous surveillance électronique, la libération conditionnelle éventuellement sous contrôle des forces de l'ordre ou d'autres autorités de la justice pénale, et la déjudiciarisation. Les solutions de substitution les plus courantes aux peines de prison suite à une condamnation sont le sursis probatoire ou la mise à l'épreuve sous contrôle judiciaire, l'obligation de se présenter quotidiennement aux autorités, l'assignation à résidence sous surveillance électronique, la suspension de l'exécution de la peine ou le sursis, les travaux d'intérêt général et la réparation. Suivant les juridictions, certaines mesures de substitution aux peines de prison suite à une condamnation sont également applicables lors de la période antérieure au procès. De même, certaines mesures de substitution à la détention provisoire peuvent également s'appliquer après une condamnation.

³ Ces recommandations s'appliquent à des individus en voie de radicalisation, ou déjà radicalisés et ayant basculé dans l'extrémisme violent, qui ont été arrêtés pour une infraction en lien avec le terrorisme. Le terme « délinquant » est utilisé tout au long de ce document, sachant toutefois qu'une personne est présumée innocente tant que sa culpabilité n'a pas été démontrée. De ce fait, il est entendu que les mentions aux phases antérieures à une condamnation concernent des individus dont le statut est celui de prévenu.

Le groupe de travail du GCTF sur le secteur de la justice pénale et l'état de droit et l'Institut international pour la justice et l'état de droit (IIJ) ont convoqué deux réunions⁴ de praticiens et d'experts de la justice pénale qui ont été chargés d'examiner les problématiques liées au recours à des mesures de substitution à l'emprisonnement pour les infractions en lien avec le terrorisme et de déterminer le meilleur cadre d'orientation à proposer en la matière aux États qui envisagent de mobiliser l'ensemble des réponses de la justice pénale pour lutter contre le terrorisme et l'extrémisme violent. Le présent document se fonde sur les résultats et les conclusions de ces réunions de praticiens et d'experts.

L'idée de recourir à des mesures de substitution à la détention provisoire et aux peines d'emprisonnement pour les individus inculpés d'infractions en lien avec le terrorisme dénote un changement de paradigme. Étant donné la gravité de la menace que le terrorisme fait peser sur la sécurité nationale, le recours à des alternatives à l'emprisonnement pour ces individus aurait été inconcevable pour l'immense majorité des États il y a seulement quelques années. Néanmoins, dans certains cas précis, il peut s'avérer nécessaire de considérer le recours à ces mesures, d'autant que certains gouvernements procèdent actuellement à un élargissement de la portée de leurs stratégies de lutte contre le terrorisme pour y intégrer des initiatives visant à prévenir et à contrecarrer l'extrémisme violent. Les considérations spécifiques exposées ci-après reprennent celles que le groupe d'experts a mises en avant et qui légitiment la prise en compte du recours à des mesures de substitution à l'emprisonnement : (1) le recours croissant à des procédures permettant de traduire en justice les auteurs d'infractions inchoatives/d'actes préparatoires afin de les arrêter le plus tôt possible avant qu'ils ne puissent voyager, commettre un acte violent ou lui apporter un quelconque soutien direct, comme cela a été souligné dans la *résolution 2178 du Conseil de sécurité des Nations Unies*⁵ ; (2) les retours en nombre croissant dans leur pays d'origine de combattants terroristes étrangers, dont les activités criminelles dans les zones de conflits ou en dehors de celles-ci ne peuvent être établies en raison de l'existence limitée de preuves⁶ ; (3) la part croissante de primo-délinquants parmi les personnes radicalisées, parmi lesquels des mineurs, des membres de leur famille et des individus présentant des troubles mentaux ; (4) l'amélioration dans de nombreux États des capacités d'instruction et de poursuite dans les affaires en lien avec le terrorisme, entraînant un nombre accru d'individus inculpés pour infractions en lien avec le terrorisme et de délinquants traduits en justice ; (5) la crainte que des individus ne se radicalisent ou ne radicalisent des tiers à la violence lors de leur séjour en centre de détention ou en prison.

Compte tenu de ces facteurs, la nécessité s'est imposée de concevoir des moyens efficaces de traiter ces individus afin de limiter le nombre de récidives, de prévenir de nouvelles radicalisations menant à la violence, de promouvoir la démobilisation par rapport à l'extrémisme violent et de procéder à terme à la réinsertion de ces individus. Compte tenu de

⁴ Un groupe de praticiens du secteur de la justice pénale s'est réuni à La Valette (Malte) les 18 et 19 février 2016 afin d'examiner les mesures de substitution à l'emprisonnement pour les infractions en lien avec le terrorisme ; leurs travaux ont contribué à élaborer le cadre des présentes recommandations. Lors d'une deuxième réunion organisée les 7 et 8 juillet 2016 à Attard (Malte), ce groupe de praticiens a examiné, discuté et révisé le projet de texte des recommandations. Le document finalisé a bénéficié de la riche contribution et des commentaires de praticiens représentant plusieurs États ainsi que des organisations s'intéressant aux questions de justice pénale.

⁵ Cf. *supra*, note 1

⁶ Les États peuvent avoir connaissance du fait qu'un individu s'est rendu à l'intérieur ou en dehors d'une zone de conflit, mais ne pas disposer d'éléments probants permettant de fonder des poursuites pour infraction, de sorte que la charge retenue sera moins grave que si des preuves avaient été réunies pour fonder l'accusation.

la part de risque que comporte le recours aux mesures de substitution à l'emprisonnement, les États peuvent opter pour réserver ce type de mesures à une certaine catégorie de délinquants, en se fondant sur ce qui aura été établi de leur situation personnelle, en particulier leur niveau de culpabilité, la nature du délit pénal pour lequel ils sont poursuivis et le risque qu'ils représentent pour la société.

Si le recours aux mesures de substitution à l'emprisonnement pour les affaires en lien avec le terrorisme constitue un concept nouveau pour nombre d'États, des solutions de substitution à la détention provisoire ou aux peines d'emprisonnement ont déjà été expérimentées pour d'autres catégories de crimes violents. De ce fait, des informations sont disponibles sur les bénéfices apportés par ce type de mesures. Il est ainsi établi que des interventions réussies sont à même de réduire les risques pour la sûreté et la sécurité publiques en permettant une réhabilitation et une réinsertion efficaces des individus en tant que membres de la société productifs et respectueux des lois. L'application des mesures de substitution à l'emprisonnement fournit aux individus poursuivis ou condamnés pour infractions en lien avec le terrorisme la possibilité de s'engager plus tôt dans un processus de réhabilitation et de démobilisation par rapport à l'extrémisme violent, ce qui accroît leurs chances de réussite. Ces mesures permettent également d'éviter certaines conséquences négatives de l'emprisonnement pour les délinquants et les membres de leur famille, en particulier la stigmatisation et les difficultés financières. En outre, les coûts induits par les mesures de substitution à l'emprisonnement sont généralement moins élevés que ceux liés à la détention provisoire ou aux peines d'emprisonnement⁷. De plus, le recours aux mesures de substitution à l'emprisonnement peut contribuer à limiter la surpopulation carcérale, réduisant de fait les situations de risque de violence dans les prisons dues au manque d'effectifs du personnel pénitentiaire par rapport au nombre de détenus. Le fait de proposer à des individus poursuivis ou condamnés pour des infractions en lien avec le terrorisme des mesures de substitution à l'emprisonnement permet également d'obtenir de ces personnes des informations et de s'assurer de leur collaboration concernant d'autres délinquants ou infractions.

Quel que soit le stade de la procédure répressive dans lequel on envisage d'appliquer une mesure de substitution à l'emprisonnement, le cadre régissant cette catégorie de mesures comporte des éléments génériques communs, à savoir : (1) les conditions d'éligibilité et la mise en place d'une orientation personnalisée ; (2) l'évaluation ; (3) les mesures incitatives et les sanctions ; (4) la surveillance et la protection des droits des personnes ; (5) l'information et

⁷ L'Outil d'évaluation sur les *Peines de substitution à l'incarcération* de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) fait observer qu' « En Suède, par exemple, le coût quotidien moyen d'un prisonnier en 2003 était de 200 euros (en milieu carcéral fermé), par rapport au coût d'une personne prise en charge par les services de probation, soit 17 euros. En Finlande le coût d'une personne prise en charge par les services de probation était en 2004 de 2 800 euros par an, par rapport au coût d'un prisonnier, qui était de 44 600 euros. [...] En Estonie, le coût de la prise en charge d'un probationnaire est d'environ dix fois moins que le coût d'un prisonnier et, en Roumanie, environ onze fois moins cher. » « Au Zimbabwe, par exemple, où un mécanisme de travail d'intérêt collectif a été mis en place au début des années 1990, le coût mensuel du suivi d'un délinquant purgeant une peine dans la communauté a été évalué à environ un tiers du coût de l'incarcération ». En outre, un rapport publié en 2013 par le Bureau d'administration des tribunaux des États-Unis (*Supervision Costs Significantly Less than Incarceration in Federal System [Le coût du contrôle judiciaire est significativement inférieur à celui de l'incarcération]*, 18 juillet 2013) a révélé que « le coût annuel de l'incarcération d'un délinquant dans une prison fédérale ou un centre fédéral de réinsertion est environ huit fois supérieur au coût induit par le placement sous contrôle judiciaire de ce même délinquant par un agent fédéral de probation » ; de même, « le coût de la détention provisoire d'un prévenu est environ dix fois supérieur au coût du placement du prévenu sous contrôle judiciaire par les services fédéraux avant le procès ».

la sensibilisation du public. Chacun de ces éléments pourrait faire l'objet de dispositions spécifiques dans les politiques nationales fixant les orientations en matière de mesures de substitution à l'emprisonnement pour les infractions en lien avec le terrorisme. En outre, les politiques nationales devraient se préoccuper résolument de l'équilibre à trouver entre la sécurité et la sûreté publiques d'une part, et les considérations relatives à chaque individu auteur d'infractions criminelles d'autre part. Les États sont invités à prendre en compte les présentes recommandations non contraignantes au moment de concevoir et de mettre en œuvre les mesures de substitution à l'emprisonnement pour les infractions en lien avec le terrorisme, tout en veillant à ce que leur application s'effectue en conformité avec le droit international applicable, ainsi que le droit et les règlements nationaux et en tenant compte de la spécificité des contextes historiques et des systèmes juridiques de chaque État ainsi que des ressources disponibles.

Enfin, le présent document sur l'utilisation de mesures appropriées de substitution à l'emprisonnement ne constitue qu'une des facettes parmi d'autres de l'*Initiative du GCTF visant à interrompre le processus de radicalisation qui mène à la violence*. D'autres documents ont été élaborés dans le cadre de cette Initiative du GCTF, dont les bonnes pratiques en matière de justice des mineurs dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, les recommandations concernant les cadres juridiques requis pour la réhabilitation et la réinsertion, les recommandations sur le rôle des familles dans la lutte contre l'extrémisme violent et les recommandations sur la réinsertion des combattants terroristes étrangers⁸. Ces recommandations sur l'utilisation des mesures appropriées de substitution à l'emprisonnement sont à examiner en parallèle avec d'autres documents⁹ du GCTF afin de garantir la mise en place par la justice pénale d'une réponse exhaustive aux infractions en lien avec le terrorisme.

⁸ Voir l'*Initiative du GCTF visant à interrompre le processus de radicalisation qui mène à la violence*.

⁹ Par exemple, le *Mémoire de Rabat sur les bonnes pratiques pour des actions efficaces de lutte contre le terrorisme dans le secteur de la justice pénale* (Mémoire de Rabat) du GCTF indique que « la détention provisoire doit être conforme aux conditions fondamentales de régularité de la procédure, être limitée aux cas où sa nécessité a été établie, être administrée de manière équitable et ne pas porter atteinte à la présomption d'innocence ni aux droits procéduraux de la personne détenue ». Parmi les autres documents applicables du Forum mondial de lutte contre le terrorisme figurent le *Mémoire de Rome sur les bonnes pratiques en matière de réhabilitation et de réinsertion des délinquants extrémistes violents* et son *Addendum* ; le *Mémoire de Neuchâtel sur les bonnes pratiques de justice des mineurs dans le contexte de la lutte contre le terrorisme* ; le *Mémoire de La Haye-Marrakech sur les bonnes pratiques pour répondre plus efficacement au phénomène des « combattants terroristes étrangers »* et son *Addendum* ; et enfin le *Mémoire d'Ankara sur les bonnes pratiques pour une démarche multisectorielle à l'égard de la lutte contre l'extrémisme violent*.

Recommandations

I. Recommandations générales relatives aux mesures de substitution à l'emprisonnement

Recommandation 1 : Les mesures de substitution à l'emprisonnement pour les infractions en lien avec le terrorisme doivent être conformes à la législation et aux pratiques nationales et peuvent s'inspirer des orientations fournies par les normes internationales et régionales pertinentes.

Un certain nombre de normes et de réglementations internationales et régionales fournissent un cadre global et des orientations applicables à l'établissement des mesures de substitution à la détention provisoire et aux peines d'emprisonnement¹⁰. La conception de mesures de substitution à l'emprisonnement dans un État particulier doit prendre en compte les spécificités de la situation politique, économique, sociale et culturelle du pays ainsi que la législation et le système juridique nationaux, tandis que les normes internationales et régionales apportent des orientations générales sur les objectifs et la finalité de ces mesures. Ces documents contiennent un certain nombre de thèmes clés qui seront utiles au moment d'élaborer les politiques nationales en matière de mesures de substitution à l'emprisonnement pour les crimes en lien avec le terrorisme, en particulier le principe du « juste équilibre entre les droits des délinquants, les droits des victimes et les préoccupations de la société concernant la sécurité publique et la prévention du crime »¹¹ et l'impératif de respecter et de protéger les droits individuels des délinquants. En outre, ces documents soulignent l'importance de la réhabilitation des délinquants et de leur réinsertion réussie dans la collectivité¹².

Recommandation 2 : Les mesures de substitution à l'emprisonnement doivent être imposées dans le respect des droits individuels du délinquant.

Les droits individuels du délinquant doivent être respectés et protégés à chaque stade de la procédure pénale, y compris lorsqu'une mesure de substitution à l'emprisonnement est appliquée. Comme indiqué dans la recommandation ci-dessus, plusieurs normes internationales et régionales soulignent la nécessité de disposer de garanties juridiques lors de l'application de mesures non privatives de liberté. En particulier, en vertu des *Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (Règles de Tokyo)*, « la dignité du délinquant soumis à des mesures non privatives de liberté est protégée à tout

¹⁰ Les normes internationales pertinentes sont notamment : le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (art. 9 et 14), résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, annexe (16 décembre 1966) ; les *Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (Règles de Tokyo)*, résolution A/RES/45/110 de l'Assemblée générale, annexe (14 décembre 1990) ; la *Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir*, résolution A/RES/40/34 de l'Assemblée générale, 29 novembre 1985) ; la *Résolution du Conseil économique et social des Nations Unies sur les Principes de base sur la justice réparatrice en matière pénale*, E/RES/2002/12 (24 juillet 2002) ; les art. 37 et 40 de la *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CRC)*, A/RES/44/25, (20 novembre 1989).

¹¹ *Règles de Tokyo*, Règle 1.4, cf. *supra*, note 10.

¹² ONUDC, *Manuel d'introduction pour la prévention de la récidive et la réinsertion sociale des délinquants*, Série de manuels sur la justice pénale, p. 9 (2012).

moment»¹³. L'un des principes sous-jacents communs à nombre de ces normes internationales et régionales est l'impératif d'obtenir le consentement préalable du délinquant avant d'appliquer une mesure de substitution à l'emprisonnement, ce qui permet d'améliorer aussi bien la conformité de la mesure que son efficacité.

Recommandation 3 : La participation de la communauté et de la famille devrait constituer une composante de toute mesure de substitution à l'emprisonnement.

Les mesures de substitution à l'emprisonnement devraient chercher à s'assurer la participation active de la communauté du délinquant et de sa famille¹⁴. Cette participation peut avoir pour effet de renforcer les liens du délinquant avec sa communauté et d'accroître son sentiment d'appartenance et de responsabilité à son égard. Cet aspect est particulièrement important s'agissant d'individus poursuivis pour des infractions en lien avec le terrorisme, l'intervention de la communauté et de la famille pouvant jouer un rôle déterminant pour démobiliser ces personnes par rapport aux comportements de l'extrémisme violent. Les *Règles de Tokyo* soulignent l'importance d'interagir avec la famille et la communauté lors de l'application de mesures non privatives de liberté, en notant que « la participation de la collectivité doit être encouragée, car elle constitue une ressource capitale et l'un des moyens les plus importants de renforcer les liens entre les délinquants soumis à des mesures non privatives de liberté et leur famille et communauté. Cette participation doit compléter les efforts des services chargés d'administrer la justice pénale¹⁵. »

Recommandation 4 : Les États peuvent lancer des campagnes approfondies d'information et de sensibilisation du public sur les mesures de substitution à l'emprisonnement pour les infractions en lien avec le terrorisme.

Les États peuvent envisager de lancer une campagne approfondie d'information et de sensibilisation du public visant à informer les citoyens de la capacité des mesures non privatives de liberté à s'assurer que les auteurs d'infractions rendent compte de leurs actes, de la nécessité d'une participation de la collectivité à leur mise en œuvre, et des effets potentiellement positifs de ce type de mesures. L'importance de la sensibilisation du public est mise en avant dans les *Règles de Tokyo*, où il est stipulé « [qu'il] convient de se servir des médias sous toutes leurs formes pour faire adopter au public une attitude constructive débouchant sur des activités propres à favoriser une large application du traitement en milieu libre et l'intégration sociale des délinquants »¹⁶. Cette sensibilisation devrait anticiper les préoccupations légitimes de la société en matière de sécurité, répondre aux besoins de l'ensemble des victimes potentielles et prendre en compte les nouvelles données émanant de la recherche. En outre, il est important que la communauté comprenne et adhère aux bénéfices de portée sociétale pouvant résulter de la participation d'un individu à une mesure de substitution. Les efforts destinés à sensibiliser le public peuvent également contribuer à limiter la stigmatisation des délinquants.

¹³ Règle 3.9, cf. *supra*, note 10.

¹⁴ S'il peut arriver que les membres de la famille d'un individu exercent sur celui-ci une influence extrêmement positive, dans d'autres cas des segments de sa communauté ou un membre de sa famille peuvent avoir joué un rôle dans ses activités criminelles ou n'apporter aucun soutien aux efforts visant à le démobiliser par rapport à l'extrémisme violent, à le réhabiliter et à le réinsérer.

¹⁵ Règle 17.1, cf. *supra*, note 10.

¹⁶ Règle 18.3, cf. *supra*, note 10.

Recommandation 5 : Les États doivent s'assurer que les ressources et les infrastructures appropriées sont mobilisées pour la mise en œuvre des mesures de substitution à l'emprisonnement.

Afin que le recours aux mesures de substitution à l'emprisonnement dans les affaires en lien avec le terrorisme soit le plus efficace possible, les États devront s'assurer de la mise en place de cadres appropriés pour appliquer ces mesures. La nature et les formalités de ces cadres peuvent varier d'un État à l'autre ; toutefois, l'établissement du fondement juridique du recours à une mesure de substitution à l'emprisonnement en est un élément clé. En outre, les États devront s'assurer que les ressources financières, institutionnelles et humaines appropriées sont mobilisées pour la mise en œuvre des mesures de substitution à l'emprisonnement. Enfin, les États devront réaliser les planifications et les prévisions à long terme appropriées afin de garantir la continuité et la cohérence dans le temps des efforts consentis.

II. Recommandations spécifiques concernant la mise en œuvre des mesures de substitution à l'emprisonnement

Recommandation 6 : Les mesures de substitution à l'emprisonnement devraient reposer sur un processus exhaustif d'évaluation.

La capacité d'évaluer efficacement la menace potentielle que représente un délinquant, d'une part, et son éligibilité à une mesure de substitution à la détention provisoire ou à une peine de prison, d'autre part, sont probablement les éléments les plus déterminants du fait de l'éclairage qu'ils apportent à chaque phase du processus de prise de décision. Le risque à évaluer doit être clairement spécifié et inscrit dans les outils d'évaluation, dont la gestion sera assurée par des professionnels qualifiés. Les facteurs potentiels à considérer sont notamment : (1) la gravité du délit faisant l'objet de l'inculpation ; (2) le degré de radicalisation menant à la violence et d'engagement dans l'extrémisme violent ; (3) la réceptivité du délinquant à l'intervention et au traitement qui lui sont proposés ; (4) la probabilité de récidive. Il existe plusieurs modèles génériques d'appréciation du risque qui peuvent servir de point de départ pour déterminer l'éligibilité d'un délinquant. Les modèles les plus courants sont notamment : (1) les modèles fondés sur les principes du risque, de la réponse aux besoins et de la réactivité de la personne (RBR) ; (2) les modèles basés sur le cycle créatif, à savoir l'appréciation, la planification, l'intervention et l'évaluation ; (3) les modèles basés sur le processus de désistance, qui suppose que l'on comprenne ce qui motive les individus à cesser de commettre des actes délictueux¹⁷. Les critères d'appréciation utilisés pour d'autres catégories de délinquants (par exemple les gangs ou les membres de bandes organisées) peuvent éclairer les États sur les critères les plus efficaces pour apprécier l'opportunité de proposer une mesure de substitution à l'emprisonnement à un délinquant faisant l'objet d'une inculpation ou d'une condamnation pour des infractions en lien avec le terrorisme, et pour déterminer son éligibilité à bénéficier d'une telle mesure.

¹⁷ Outre les outils d'évaluation généraux utilisés pour des délits de types très différents, plusieurs outils d'évaluation du risque d'extrémisme violent ont été élaborés dans différents contextes, qui peuvent constituer des points de départ intéressants pour concevoir des évaluations sur la pertinence de proposer une mesure de substitution à l'emprisonnement.

En plus de la pertinence d'imposer à un délinquant une mesure de substitution, il est important également d'évaluer l'efficacité globale des mesures de substitution à l'emprisonnement, aussi bien au niveau des individus qu'en tant que politique. Il est d'une importance capitale de procéder régulièrement à une collecte et analyse de données afin de mesurer l'efficacité des outils d'évaluation et des instruments d'évaluation reposant sur des faits avérés, afin de déterminer les aspects de la mesure de substitution qui fonctionnent bien et ceux qu'il convient d'améliorer.

Recommandation 7 : Les mesures de substitution à l'emprisonnement peuvent s'appuyer sur un système robuste d'incitations et de sanctions.

Les mesures incitatives ont pour objet de récompenser la bonne conduite et l'attitude constructive des délinquants afin de les aider dans leurs efforts de réhabilitation et de réinsertion sociale. Les mesures incitatives devront être graduées en fonction des progrès accomplis par l'individu et récompenser la bonne conduite par l'octroi de privilèges supplémentaires, l'abaissement du niveau de contrôle judiciaire ou une remise de peine, par exemple. De surcroît, les États peuvent souhaiter recourir aux mesures de substitution à l'emprisonnement dans le cadre d'un dispositif incitatif plus large en lien avec des enquêtes ou des poursuites relatives au terrorisme. Comme cela a été souligné dans le *Mémoire de Rabat sur les bonnes pratiques pour des actions efficaces de lutte contre le terrorisme dans le secteur de la justice pénale* du GCTF, « en l'absence d'incitatifs appropriés, les personnes ayant connaissance d'activités terroristes ou associées à de telles activités n'ont guère de raisons de coopérer avec les autorités chargées de l'application des lois, en raison notamment de la crainte de représailles par les membres des organisations terroristes »¹⁸. Par conséquent, le recours aux mesures de substitution peut intervenir dans le cadre d'une stratégie globale visant à encourager la collaboration des délinquants dans les affaires pénales, à promouvoir l'acceptation de leur responsabilité et à encourager leur réinsertion dans la société. Les mesures incitatives peuvent s'ajouter aux mesures de substitution à l'emprisonnement proposées avant le procès ou après la condamnation.

Inversement, les États devraient envisager l'application de sanctions en cas de non-conformité du délinquant avec les termes et les conditions de la mesure de substitution à l'emprisonnement qui lui aura été imposée. Les types de sanctions peuvent varier considérablement suivant la mesure de substitution appliquée et la nature de la non-conformité constatée. On peut citer comme exemples de sanctions l'arrêt des services de soutien, le renforcement du contrôle judiciaire et l'emprisonnement. Il est important d'expliquer d'emblée au délinquant les résultats attendus d'une mesure de substitution afin qu'il sache ce que l'on attend de lui et quelles seraient les conséquences d'un manquement à ces attentes. De même que pour les mesures incitatives, il est possible de prévoir des sanctions dans le cadre des mesures de substitution à l'emprisonnement proposées avant le procès ou après la condamnation.

Les incitations et les sanctions devraient avoir un fondement juridique, faire l'objet d'un énoncé clair et avoir un lien patent avec l'objectif de réhabilitation du délinquant. Seule une autorité compétente peut modifier les incitations ou les sanctions dans une affaire particulière, en conformité avec une procédure juridique établie, y compris la possibilité pour un

¹⁸ Cf. *supra*, note 9.

délinquant de demander le réexamen ou la révision d'une sanction. En outre, l'existence de lignes directrices écrites pour les procédures d'incitation et de sanction semble garantir des résultats plus solides et cohérents, tant pour l'État que pour le délinquant.

Recommandation 8 : Le recours à des mesures de substitution à l'emprisonnement peut être particulièrement approprié pour certaines catégories de délinquants.

De nombreux États disposent déjà de mesures de substitution à l'emprisonnement pour des catégories particulières de délinquants faisant l'objet d'une inculpation ou d'une condamnation pour des infractions sans lien avec le terrorisme. Parmi ces catégories de délinquants figurent notamment les mineurs, les primo-délinquants et les individus déficients mentaux. Il conviendrait d'intégrer dans les législations et les politiques nationales les considérations spécifiques qu'un certain nombre de normes et de règles internationales ont mises en avant concernant le traitement par le système pénal de certains groupes particuliers¹⁹. Tout en sachant que les personnes relevant de ces catégories doivent être soumises aux évaluations requises pour déterminer la faisabilité et la pertinence de l'application de mesures de substitution à l'emprisonnement dans leur cas particulier, on reconnaît généralement l'importance de veiller à ce que les individus vulnérables ne soient pas pénalisés par l'emprisonnement dès lors que des solutions viables de substitution sont disponibles et adaptées. Par exemple, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*²⁰ (PIDCP), les *Règles de Beijing*²¹, et la *Recommandation 20 (2003) du Conseil de l'Europe*²² attirent l'attention sur l'intérêt de recourir, dans la mesure du possible, à des mesures de substitution à l'emprisonnement pour les mineurs inculpés pour infraction pénale²³.

Recommandation 9 : Participation des acteurs judiciaires et contrôle des mesures de substitution à l'emprisonnement.

Dans certains États, le pouvoir judiciaire joue un rôle crucial dans la décision d'imposer des mesures de substitution à l'emprisonnement. Les juges s'assurent que la mesure de substitution proposée à un délinquant soit conforme aux lois, aux normes et aux règles internationales. En outre, les juges sont bien placés pour prendre des décisions individualisées concernant les délinquants qui leur sont présentés. Ils sont également responsables de la protection des droits des délinquants. Les normes et règles internationales préconisent que toute décision de faire bénéficier un délinquant d'un programme de substitution à l'emprisonnement doit être soumise à une révision ou à un réexamen judiciaires effectués par

¹⁹ Voir, de façon générale : *Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing)*, résolution A/RES/40/33 de l'Assemblée générale (29 novembre 1985); *Règles des Nations Unies concernant le traitement des détenues et l'imposition de mesures non privatives de liberté aux délinquantes (Règles de Bangkok, 2010)*, résolution A/RES/65/229 de l'Assemblée générale (21 décembre 2010); *Principes pour la protection des personnes atteintes de maladie mentale et amélioration des soins de santé mentale*, résolution A/RES/46/119 de l'Assemblée générale (17 décembre 1991).

²⁰ Article 14(4), résolution 2200A (XXI) de l'Assemblée générale (16 décembre 1966).

²¹ Cf. *supra*, note 10.

²² *Conseil de l'Europe, Recommandation 20 (2003) du Comité des Ministres aux États membres concernant les nouveaux modes de traitement de la délinquance juvénile et le rôle de la justice des mineurs* (24 septembre 2003).

²³ Voir également le *Mémorandum de Neuchâtel du GCTF sur les bonnes pratiques de justice des mineurs dans le contexte de la lutte contre le terrorisme*.

une autorité compétente tierce. De même, le délinquant a le droit de demander la révision judiciaire de sa peine de prison ou de toute autre sanction se traduisant par une privation effective de liberté. Pour toutes ces raisons, les États peuvent souhaiter engager un dialogue avec le pouvoir judiciaire sur l'utilisation des mesures de substitution à l'emprisonnement pour les affaires en lien avec le terrorisme, afin que les juges soient précisément informés de la teneur de ce type de mesures²⁴.

D'autre part, dans certaines juridictions, ce sont les juges eux-mêmes qui sont compétents pour imposer les mesures de substitution à l'emprisonnement. Par conséquent, compte tenu du rôle prééminent joué par l'institution judiciaire dans le contrôle et la mise en œuvre des mesures de substitution à l'emprisonnement, il est recommandé que des lignes directrices spécifiques soient élaborées à son intention précisant les facteurs à prendre en compte au moment de prononcer une peine d'emprisonnement à l'encontre d'un délinquant ou de recourir à une mesure de substitution.

Recommandation 10 : Les États devraient faire appel à de nombreux intervenants lors de la mise en œuvre des mesures de substitution à l'emprisonnement.

Si les tribunaux jouent un rôle central dans la décision d'imposer des mesures de substitution à l'emprisonnement et dans la protection des droits des délinquants, l'adoption d'une démarche multidisciplinaire en matière de mesures de substitution à la détention provisoire et aux peines d'emprisonnement peut contribuer à s'assurer que ces mesures soient adaptées à chaque délinquant²⁵. Pour obtenir les meilleurs résultats possibles, différents intervenants devraient être associés à la mise en place des mesures de substitution à l'emprisonnement, en particulier s'agissant d'interventions dotées d'une finalité de réhabilitation et de réinsertion. Parmi les intervenants pouvant être également associés aux mesures de substitution à l'emprisonnement figurent les délégués à la probation, les travailleurs sociaux, les psychologues, les avocats de la défense, les responsables communautaires, les procureurs, les forces de l'ordre et les agents des services d'exécution des peines.

Recommandation 11 : Le recours aux mesures de substitution à l'emprisonnement pour les infractions en lien avec le terrorisme devrait aller de pair avec des activités de démobilisation par rapport à l'extrémisme violent, de réhabilitation et de réinsertion.

Le principe reconnu sur lequel reposent les mesures de substitution à l'emprisonnement dans une affaire criminelle consiste à promouvoir la réhabilitation de l'inculpé et à favoriser sa réinsertion réussie dans la société. Cet aspect est particulièrement important pour les infractions en lien avec le terrorisme, dans la mesure où il peut rompre le cycle menant à l'extrémisme violent en limitant les occasions de récidive et de recrutement. Le recours à des mesures de substitution à l'emprisonnement peut offrir un cadre pour comprendre pourquoi l'individu s'est radicalisé et a basculé dans la violence, et pour élaborer une stratégie appropriée de réhabilitation et de démobilisation par rapport à l'extrémisme violent qui tienne compte de ces motivations et facteurs sous-jacents. Comme les motivations qui poussent les

²⁴ Ceci pourrait être fait en parallèle des formations relevant du [Mémorandum de La Haye sur les bonnes pratiques du système judiciaire pour juger les actes terroristes](#) du GCTF.

²⁵ Par exemple, aux Pays-Bas, des équipes multidisciplinaires sont chargées de concevoir des interventions adaptées au cas par cas, tandis que les services de probation offrent des orientations en vue de la réinsertion et de la démobilisation à l'égard de l'extrémisme violent.

individus à commettre des infractions en lien avec le terrorisme sont diverses et variées, il est important d'avoir la marge de manœuvre nécessaire pour concevoir et appliquer des mesures spécifiquement adaptées à chaque délinquant individuel. En mettant en place les cadres appropriés et en utilisant les outils d'évaluation adéquats, les États devraient être en mesure d'appliquer des mesures de substitution à l'emprisonnement permettant d'assurer une démobilisation par rapport à l'extrémisme violent et une réinsertion efficaces.

Conclusion

Les recommandations exposées dans ce document ont pour finalité d'informer les États et de leur donner des orientations au moment où ils envisagent de concevoir des mesures de substitution à l'emprisonnement, ou d'élargir la portée des mesures existantes pour y intégrer les individus faisant l'objet d'une inculpation ou d'une condamnation pour des infractions en lien avec le terrorisme. L'un des objectifs prédominants de ces recommandations est d'encourager les États à concevoir des interventions ciblées qui tiennent compte des situations et des problèmes spécifiques de chaque délinquant. Une telle approche vis-à-vis des délinquants inculpés ou condamnés pour des infractions en lien avec le terrorisme permettra de faire face de manière plus efficace à l'évolution du profil des délinquants.

Dans le contexte actuel où de nombreux États commencent à examiner la possibilité de diversifier leur réponse pénale aux actes de terrorisme en proposant des mesures de substitution à l'emprisonnement, il est devenu nécessaire de partager l'information existante et de mettre en commun les meilleures pratiques en la matière. Il est particulièrement important que les États et les organismes internationaux, régionaux et multilatéraux, ainsi que les organisations non gouvernementales, consacrent des efforts à la recherche et partagent leurs informations sur l'utilisation des mesures de substitution à l'emprisonnement pour les infractions en lien avec le terrorisme afin de concevoir des politiques et des actions efficaces. Une liste de documents de référence est fournie en annexe à ces recommandations, que les États pourront consulter lors de la conception ou de l'amélioration des mesures de substitution à l'emprisonnement pour les individus inculpés ou condamnés pour des infractions en lien avec le terrorisme.

Annexe A : Outils de référence dans le domaine de l'utilisation efficace de mesures appropriées de substitution à l'emprisonnement pour les infractions en lien avec le terrorisme

- Recueil des règles et normes de l'Organisation des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale
https://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_fr.pdf
- Organisation de la probation européenne (CEP), Knowledgebase on Radicalization (*Base de connaissances sur la radicalisation*)
<https://cep-probation.org/knowledgebase/radicalisation/createsend.com/t-t-BEB98BF1772EFF95>
- Conseil de l'Europe, Lignes directrices à l'intention des services pénitentiaires et de probation concernant la radicalisation et l'extrémisme violent
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c1a75
- Creating an Effective Pretrial Program, A Toolkit for Practitioners (*La création d'un programme efficace à destination des prévenus avant le procès, boîte à outils pour les praticiens*)
<http://www.pretrial.org/download/advocacy/Creating-an-Effective-Pretrial-Program-CJI-2013.pdf>
- Handbook on International Standards on Pretrial Detention Procedure (*Manuel sur les normes internationales en matière de procédures de détention provisoire*)
https://www.ilsa.org/jessup/jessup16/Batch%201/handbook_of_international_standards_on_pretrial_detention_procedure_2010_eng.authcheckdam.pdf
- International Network to the Rule of Law (*Réseau international pour la promotion de l'état de droit*) (ressources sur les normes internationales relatives aux mesures de substitution à l'emprisonnement, et informations sur la traduction de ces mesures en droit et sur leur mode opératoire concret)
<http://inprol.org/rule-of-law-topics/alternatives-to-imprisonment>
- Investigating Alternatives to Imprisonment Within Council of Europe Member States (*Examen des mesures de substitution à l'emprisonnement dans les États membres du Conseil de l'Europe*)
www.qcea.org/wp-content/uploads/2011/06/rprt-alternatives-en-jan-2010.pdf
- National Association of Pre-Trial Service Agencies, "Promising Practices in Pre-Trial Diversion" (*Association nationale des agences chargées des services aux détenus avant le procès, « Pratiques prometteuses de déjudiciarisation avant procès »*)
<https://netforumpro.com/public/temp/ClientImages/NAPSA/20b9d126-60bd-421a-bcbf-1d12da015947.pdf>
- National Association of Pre-Trial Service Agencies, "Pretrial Diversion in the 21st Century – A National Survey of Pretrial Diversion Programs and Practices" (*Association nationale des agences chargées des services aux prévenus avant le procès, « La déjudiciarisation avant procès au 21^e siècle – enquête nationale sur les programmes et pratiques de déjudiciarisation avant procès »*)

<https://netforumpro.com/public/temp/ClientImages/NAPSA/18262ec2-a77b-410c-ad9b-c6e8f74ddd5b.pdf>

- Radicalisation Awareness Network (RAN), Collection of Good Practices (*Recueil de bonnes pratiques du Réseau de sensibilisation à la radicalisation (RSR/RAN)*)
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-best-practices/docs/ran_collection-approaches_and_practices_fr.pdf
- Recommandation CM/Rec(2014)4 relative à la surveillance électronique
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c64a1
- Recommandation CM/Rec(2008)11 sur les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d2710
- Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2010)1 sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805cfbbf
- UNICEF, Toolkit on Diversion and Alternatives to Detention (*Boîte à outils sur la déjudiciarisation et les mesures de substitution à l'emprisonnement*),
http://www.unicef.org/tdad/index_56389.html
- ONUDC, Mesures carcérales et mesures non privatives de liberté – Compilation d'outils d'évaluation de la justice pénale
<http://www.unodc.org/unodc/fr/justice-and-prison-reform/criminal-justice-assessment-toolkit-french.html>
- ONUDC, Manuel des principes fondamentaux et pratiques prometteuses sur les alternatives à l'emprisonnement
http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Alternatives_emprisonment.pdf