



Strasbourg, le 5 octobre 2015
PC-CP/docs 2015/PC-CP(2015)2rév3_F

PC-CP (2015) 2 rév 3

COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS
(CDPC)

Conseil de coopération pénologique
(PC-CP)

PROJET DE LIGNES DIRECTRICES
À L'INTENTION DES SERVICES PENITENTIAIRES ET DE PROBATION CONCERNANT
LA RADICALISATION ET L'EXTREMISME VIOLENT

Document établi par la Direction Générale
Droits de l'homme et État de droit

INTRODUCTION

Les fortes répercussions sociales et politiques des actes terroristes commis ces dernières années ont incité les États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que d'autres pays à travers le monde, à revoir en profondeur leur façon de lutter contre ce fléau. D'un train de politiques essentiellement axées sur les forces de l'ordre et la surveillance des frontières, l'accent a été déplacé vers les facteurs nationaux et autres pouvant pousser des individus à épouser la cause de la violence. L'objectif, actuellement, n'est donc pas seulement de prévenir des actes terroristes mais aussi, avant toute chose, d'empêcher, en premier lieu, des individus de se tourner vers le terrorisme.

Les gouvernements ont porté leur attention sur les services pénitentiaires et de probation car plusieurs auteurs d'actes terroristes sont passés par les systèmes pénitentiaires et de probation et parce que ces systèmes ont été identifiés comme étant des endroits dans lesquels les détenus peuvent être susceptibles de bénéficier de programmes et d'interventions visant à les aider résister à rejoindre des idéologies et mouvements violents. Il convient également de souligner à cet égard que le personnel pénitentiaire et de probation manque généralement de formation spécifique pour traiter de telles matières. Voici certaines des principales raisons qui ont conduit le Conseil de l'Europe à rédiger des lignes directrices destinées aux services pénitentiaires et de probation confrontés à des problèmes liés à la radicalisation et à l'extrémisme violent. Ces lignes offrent un cadre aux États membres pour élaborer des politiques appropriées conformes aux normes et principes du Conseil de l'Europe relatifs à l'État de droit et à la protection des droits de l'homme, ainsi qu'à la bonne gestion des services pénitentiaires et de probation et à la prise en charge des délinquants.

Les principaux destinataires des lignes directrices sont la direction et le personnel des services pénitentiaires et de probation dont les interventions doivent viser à empêcher la propagation d'opinions et d'idéologies violentes et extrémistes parmi les détenus et les personnes en probation et à contribuer à leur réinsertion et à leur sortie de la délinquance. Les lignes directrices reconnaissent également que combattre la radicalisation est une vaste entreprise multidisciplinaire et cela devrait faire partie intégrante d'une stratégie globale de lutte contre les causes profondes du terrorisme en général. Il faut absolument que d'autres instances publiques s'associent à ce processus, mais également des acteurs tels que des représentants religieux, des membres de la famille, des bénévoles et d'autres représentants de la collectivité.

Ces travaux ont été menés par le Conseil de coopération pénologique (PC-CP) et son groupe de travail¹. Ils ont débuté en février 2015 et ont été finalisés lors de la réunion plénière du PC-CP des 17-19 novembre 2015. Le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) a examiné et approuvé le texte des lignes directrices en décembre 2015. Le PC-CP était assisté de M. Francesco Ragazzi, expert scientifique, Institut des Sciences politiques, Université de Leyde, Pays-Bas. Durant ses travaux, le PC-CP a également bénéficié des présentations des consultants extérieurs suivants (cités par ordre chronologique) : M. Finn Grav, conseiller principal, Administration pénitentiaire norvégienne, Norvège et M. Steve Gorman, chef des Services de lutte contre le terrorisme, Groupe de sécurité, Service de gestion national des délinquants, Royaume-Uni. Les directeurs des services pénitentiaires et de probation des États membres du Conseil de l'Europe ont également été consultés sur la structure et le contenu des lignes directrices lors de la 20^e conférence des directeurs des services pénitentiaires et de probation du Conseil de l'Europe, intitulée « Radicalisation et autres défis stratégiques », Bucarest, Roumanie (9-10 juin 2015).

¹ Membres du groupe de travail (par ordre alphabétique) : Alina BARBU, **vice-présidente du PC-CP**, experte juridique, Direction pour la rédaction des lois, Ministère de la Justice, Roumanie ; Harald FØSKER, directeur de la Coopération internationale, Service correctionnel norvégien, Norvège ; Vivian GEIRAN, directrice, siège du Service de probation, Irlande ; Antanas JATKEVIČIUS, directeur de l'Unité chargée du droit administratif et du droit pénal, Service juridique, Bureau du Parlement, chargé de recherche, Institut de droit lituanien, Lituanie ; Joerg JESSE, directeur général, Administration pénitentiaire et de probation, Mesures de clémence, ministère de la Justice, Land de Mecklembourg – Poméranie occidentale, Allemagne ; Attila JUHÁSZ, directeur de prison, membre émérite, Centre de détention, comitat d'Heves, Hongrie ; Dominik LEHNER (Dr.), directeur des Services pénaux (Chef d'office d'exécution des peines), département Justice et sécurité, Bâle-Ville, Suisse ; Peter LINDSTRÖM, professeur agrégé, police du comté de Stockholm, Suède ; Mauro PALMA, **président du PC-CP**, conseiller auprès du ministère de la Justice, Italie.

LIGNES DIRECTRICES

À L'INTENTION DES SERVICES PÉNITENTIAIRES ET DE PROBATION CONCERNANT LA RADICALISATION ET À L'EXTRÉMISME VIOLENT

*(Adopté par le Comité des Ministres le XXX 2016,
lors de la XXXe réunion des Délégués des Ministres)*

I. TERMINOLOGIE EMPLOYÉE AUX FINS DES PRÉSENTES LIGNES DIRECTRICES :

La radicalisation est un processus dynamique par lequel un individu accepte et soutient l'extrémisme violent de manière croissante. Les raisons motivant ce processus peuvent être idéologiques, politiques, religieuses, sociales, économiques ou personnelles.

L'extrémisme violent consiste à promouvoir, encourager ou commettre des actes pouvant mener au terrorisme et qui visent à défendre une idéologie prônant une suprématie raciale, nationale, ethnique ou religieuse et s'opposant aux valeurs et principes fondamentaux de la démocratie.

La sécurité dynamique est un concept ainsi qu'une méthode de travail par laquelle le personnel cherche prioritairement à instaurer et à maintenir une communication et une interaction quotidiennes avec les détenus basées sur une éthique professionnelle rigoureuse. Elle vise à mieux comprendre les détenus et à évaluer les risques qu'ils sont susceptibles de présenter, ainsi qu'à assurer la sûreté, la sécurité et le bon ordre et à contribuer à leur réadaptation ainsi qu'à la préparation de leur remise en liberté. Ce concept devrait être compris dans un sens plus large de sécurité englobant également la sécurité structurelle, organisationnelle et statique (murs, barrières, verrous, éclairages et équipement employé si nécessaire pour contenir les détenus).

II. CHAMP D'APPLICATION

Les présentes lignes directrices recommandent des mesures que doivent prendre les services pénitentiaires et de probation afin d'empêcher des personnes se trouvant sous leur responsabilité de se radicaliser en adoptant des points de vue extrémistes violents pouvant conduire à des actes terroristes, ainsi qu'à repérer, gérer et réinsérer les individus radicalisés.

Les détenus, y compris les prévenus, ainsi que les personnes en probation et les personnes récemment libérées, sont les principaux sujets des interventions préconisées.

Les membres du personnel pénitentiaire et de probation sont les principaux acteurs chargés de mettre en œuvre ces principes directeurs. Des représentants d'autres organismes et de diverses confessions travaillant avec les détenus et les personnes en probation, ainsi que les conseillers juridiques, les membres de la famille et les groupes de pairs, peuvent également être concernés par ces principes directeurs.

La radicalisation est un problème politique et social qui concerne l'ensemble des pouvoirs publics. Les prisons ne sont que l'une des institutions au sein desquelles la radicalisation peut apparaître, mais seule une approche sociale et politique globale s'attaquant aux causes profondes de ce phénomène peut efficacement y remédier.

Les détenus ou personnes en probation risquant de se radicaliser ou de devenir des extrémistes violents ne représentent qu'une petite minorité dans les États membres du Conseil de l'Europe. Il est néanmoins important de déployer suffisamment de ressources et d'efforts pour traiter ce problème de manière efficace, eu égard au danger potentiel qu'il représente pour la société.

Les présentes lignes directrices ne sauraient en aucune manière être interprétées comme faisant obstacle à l'application de normes et d'instruments internationaux pertinents dans le domaine des droits de l'homme et en premier lieu de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ces lignes directrices seront lues au regard des textes juridiques pertinents du Conseil de l'Europe, à savoir la (Recommandation Rec(2006)2) du Comité des Ministres sur les Règles pénitentiaires

européennes, la Recommandation CM/Rec(2010)1 du Comité des Ministres sur les Règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation, la Recommandation Rec(2008)11 du Comité des Ministres sur les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures, la Recommandation CM/Rec(2012) 12 du Comité des Ministres relative aux détenus étrangers et la Recommandation CM/Rec(2014)3 du Comité des Ministres relative aux délinquants dangereux.

III. PRINCIPES FONDAMENTAUX

a. Respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales

1. La prévention et le traitement du problème de la radicalisation et de l'extrémisme violent doivent toujours se fonder sur l'État de droit et doivent respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales. La torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants doivent être prohibés et la liberté d'expression et la liberté de religion doivent être respectées.

b. Respect de la protection des données et de la vie privée

2. Toute surveillance ou restriction des contacts, de la correspondance, et des visites des détenus en raison d'un soupçon de radicalisation doit être proportionnée au risque évalué et doit être effectuée dans le plein respect des normes nationales et internationales convenues en matière de droits de l'homme des personnes privées de liberté et doivent être conformes à la Règle 24. des Règles pénitentiaires européennes relative aux contacts des détenus avec le monde extérieur.
3. En cas de coopération et d'échanges d'informations en rapport avec la radicalisation et l'extrémisme violent avec des forces de l'ordre et des services de renseignement externes, des procédures claires et rigoureuses doivent être convenues et respectées en termes de vie privée et de protection des données
4. Les personnes s'employant à la réadaptation des détenus doivent être capables d'opérer avec suffisamment d'autonomie et d'indépendance par rapport aux acteurs qui se livrent à la collecte de renseignements sur des extrémistes violents. En effet, le succès de la réadaptation dépend de la confiance découlant de cette autonomie.

c. L'emprisonnement comme mesure de dernier recours

5. Afin d'appliquer efficacement le principe selon lequel la prison ne doit être qu'une mesure de dernier recours, toute une gamme de sanctions et mesures individualisées doivent être appliquées afin de maintenir les délinquants dans la communauté et d'améliorer leurs perspectives d'une vie sans criminalité. À cet égard, la coopération avec d'autres organismes pourrait contribuer à l'échange de bonnes pratiques en matière de mesures de prévention générales liées à la radicalisation et à l'extrémisme violent.
6. Les jeunes délinquants peuvent être particulièrement vulnérables à la radicalisation. Afin d'éviter les effets négatifs de l'incarcération, il convient, dans un premier temps, d'envisager des mesures et des sanctions appliquées dans la communauté. Des ressources et efforts supplémentaires doivent être déployés pour travailler avec ces délinquants.

d. La bonne gestion carcérale

7. La bonne gestion et le bon ordre en prison doivent respecter la diversité, la tolérance et la dignité humaine tant des prisonniers que du personnel en ce que cela contribue à éviter les situations propices à la radicalisation et à l'extrémisme violent.
8. Bien qu'ils ne suffisent pas forcément en eux-mêmes à déclencher la radicalisation, la violence, le racisme, l'islamophobie et d'autres formes de discrimination engendrent un ressentiment et offrent un terreau aux discours de radicalisation. Des conditions de détention inadéquates et une surpopulation carcérale peuvent également constituer des facteurs accroissant le risque de radicalisation dans les prisons. S'attaquer à ces

problèmes devrait donc être considéré comme une partie intégrante des efforts pour contrer la radicalisation.

9. De même, les processus de radicalisation peuvent s'accroître et se renforcer lorsque l'administration pénitentiaire a recours à des mesures disproportionnées. Par conséquent, les mesures punitives, l'usage de la force et les moyens de contrainte doivent être proportionnés aux menaces graves et directs de perturbations du bon ordre, de la sécurité et de la sûreté dans une prison donnée afin de préserver, dans la mesure du possible, des relations de confiance et de soutien en contribuant à la réintégration du délinquant.
10. La gestion pénitentiaire doit impliquer, en fonction des besoins en matière de bon ordre, de sécurité et de sûreté, la consultation du personnel et la communication avec les détenus sur les préoccupations relatives aux conditions générales de détention.
11. Le sentiment de sécurité et de confiance des détenus dans la légitimité des actions du personnel pénitentiaire est à même d'engendrer une évolution positive et de faciliter leur réadaptation et leur réinsertion. Tout doit donc être mis en œuvre pour préserver et mettre à profit de tels rapports de confiance afin d'aider les délinquants à sortir de la délinquance.
12. Autant que faire se peut, les services pénitentiaires et de probation doivent choisir et recruter du personnel doté de compétences linguistiques et d'une sensibilité culturelle. Des cours interculturels et interreligieux doivent faire partie intégrante de l'éducation et de la formation des membres du personnel afin de promouvoir la compréhension et la tolérance vis-à-vis de la diversité des croyances et des traditions.
13. Des activités éducatives sont indispensables au processus de réadaptation des personnes en probation ou des prisonniers qui peuvent avoir adopté des vues extrémistes violentes. Non seulement, elles fournissent une structure aux tâches quotidiennes durant la détention, mais elles offrent également l'occasion de développer de nouvelles compétences qui peuvent faciliter la réinsertion.
14. Contre la radicalisation en prison nécessite non seulement une bonne gestion du point de vue de l'éthique et des attitudes professionnelles, mais également des ressources adéquates. Cela peut signifier que des fonds supplémentaires pourraient être nécessaires à des fins de recrutement et de formation.

IV. TRAVAIL DES SERVICES PÉNITENTIAIRES ET DE PROBATION

a. Évaluation

15. L'évaluation des risques et des besoins doit être effectuée par des équipes multidisciplinaires. En procédant à l'évaluation initiale, puis ultérieure, des risques et des besoins des délinquants, une attention toute particulière doit être accordée à l'identification des délinquants vulnérables à la radicalisation. Conformément aux procédures nationales en vigueur concernant l'évaluation des risques, les opinions exprimées par les délinquants doivent être consignées et ces derniers doivent avoir la possibilité de contester ces évaluations.
16. Afin de mettre en place des programmes individualisés de prise en charge visant à une réadaptation réussie des détenus et personnes en probation, des outils d'évaluation des besoins et des risques doivent être spécialement conçus pour identifier les risques de radicalisation et doivent être utilisés dès le début de l'exécution d'une sanction ou d'une mesure pénale, puis réutilisés, si nécessaire, à intervalles réguliers lorsque l'on craint que le détenu soit entré dans un processus de radicalisation.

b. Admission et répartition dans les locaux de détention

17. Une attention toute particulière doit être portée aux procédures d'admission parce que leur bon déroulement permet l'établissement d'un sentiment de confiance et de sécurité chez les détenus, la bonne évaluation de leur état de santé au moment de l'admission,

ainsi que des risques qu'ils présentent, la planification de la peine, leur classification, leur répartition dans les locaux de détention.

18. Que les détenus condamnés pour des infractions liées au terrorisme soient incarcérés séparément ou répartis dans tout le système pénitentiaire, le risque qu'ils sont susceptibles de présenter – dont celui de radicaliser d'autres détenus – doit être évalué individuellement avant de déterminer leur répartition, puis réexaminé à intervalles réguliers.

c. Prisons ou quartiers de haute sécurité et transfèrements vers d'autres établissements pénitentiaires

19. La nécessité de maintenir les détenus condamnés pour des infractions liées au terrorisme dans des prisons de haute sécurité ou de les soumettre à un régime de haute sécurité dans des prisons ordinaires doit également être évaluée individuellement et de telles décisions doivent être réexaminées à intervalles réguliers. La Règle 53 des Règles pénitentiaires européennes, régissant le recours à des mesures spéciales de haute sécurité ou de sûreté, s'applique dans de tels cas. En outre, comme le dispose la Règle 70 des Règles pénitentiaires européennes, tout détenu faisant l'objet d'une telle mesure doit pouvoir présenter une plainte et introduire un recours devant une autorité indépendante.
20. Les transfèrements réguliers de détenus condamnés pour des infractions liées au terrorisme peuvent avoir des conséquences négatives sur leurs perspectives de réintégration. La nécessité de ces transfèrements doit donc être soigneusement évaluée, de manière individualisée, par rapport aux risques présentés par de tels détenus.

d. Culture et religion

21. Les traditions culturelles et religieuses doivent être prises en considération en ce qui concerne l'alimentation ainsi que, dans la mesure du possible, l'habillement, les possibilités de pratiquer un culte et les fêtes religieuses. Lorsque cela est possible, les détenus doivent être autorisés à prendre leurs repas à des heures correspondant à leurs obligations religieuses.
22. Les services pénitentiaires doivent être encouragés à trouver des accords avec les diverses confessions afin de permettre à un nombre de représentants religieux agréés proportionnel aux nombre de détenus de la même confession dans une prison donnée de s'y rendre. Les représentants religieux doivent être bien formés sur la manière d'exercer leurs fonctions en milieu carcéral.
23. Afin de provoquer un changement personnel positif des détenus, des représentants religieux qui connaissent les normes et valeurs culturelles et les langues parlées par les détenus doivent être favorisés. Un temps suffisant, un espace et des ressources adéquats doivent être offerts pour rencontrer les détenus en privé et pour organiser des offices collectifs.

e. Coopération avec d'autres organismes

24. La lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent qui conduisent à des actes terroristes requérant une approche globale fondée sur des normes professionnelles établies à tous les niveaux (local, national et international), les services pénitentiaires et de probation doivent coopérer entre eux ainsi qu'avec d'autres forces de l'ordre.
25. Les services pénitentiaires et de probation doivent coopérer avec d'autres organismes publics et privés, ainsi qu'avec la société civile, afin d'offrir une aide à la réadaptation et de contribuer à la réinsertion des délinquants.
26. Eu égard à la relative nouveauté du problème, il est dans l'intérêt de tous les services pénitentiaire et de probation des États membres du Conseil de l'Europe de recueillir et de partager les meilleures pratiques à l'échelle internationale.

V. DÉTECTION, PREVENTION ET TRAITEMENT DE LA RADICALISATION ET DE L'EXTRÉMISME VIOLENT EN PRISON

a. Emploi de la sécurité dynamique

27. Le personnel de première ligne doit être formé à employer la sécurité dynamique afin d'assurer la sûreté, la sécurité et le bon ordre en prison et de contribuer à la réadaptation des détenus. Il doit en particulier être formé à utiliser la médiation interculturelle et différentes techniques d'intervention pour gérer les crises.

b. Procédures de détection

28. Le personnel de première ligne doit être formé et soutenu pour pouvoir faire la distinction entre un comportement religieux ordinaire et l'adoption d'idéologies extrémistes violentes, et il doit être autorisé à réagir rapidement et de manière adéquate en cas de risque immédiat pour la vie, la santé ou l'intégrité personnelle des détenus ou du personnel. Le personnel doit notamment disposer d'outils permettant de signaler son inquiétude concernant des signes de radicalisation vers l'extrémisme violent et des procédures appropriées doivent être appliquées pour évaluer ces risques rapidement et de manière professionnelle.
29. Lorsque des méthodes et outils spécifiques permettant d'identifier des détenus radicalisés sont développés et employés par les services pénitentiaires et de probation afin d'aider le personnel de première ligne, ils doivent se fonder sur des normes professionnelles et éthiques reconnues et être régulièrement réexaminés et mis à jour.
30. En mettant au point des indicateurs démontrant une radicalisation, il convient d'avertir le personnel que ces indicateurs ne doivent pas être considérés isolément, mais en fonction des caractéristiques personnelles et des circonstances spécifiques d'un cas donné afin d'éviter les conclusions erronées.
31. Des membres du personnel pénitentiaire et de probation ayant suivi une formation adéquate peuvent, au besoin, être nommés lorsque la radicalisation devient préoccupante dans une prison donnée, afin de veiller à ce que le personnel sache où obtenir facilement des conseils sur les questions de radicalisation et que les détenus sachent comment faire part de leurs inquiétudes en matière de radicalisation.

c. Programmes spéciaux

32. Des programmes spéciaux, y compris de tutorat, doivent être développés pour les détenus et les personnes en probation et, en premier lieu, pour ceux qui sont considérés comme étant susceptibles de radicalisation, afin de les aider à faire des choix de vie exempts de délinquance et de radicalisation. Un personnel spécialement formé doit être impliqué dans la mise en œuvre ou dans la supervision de ces programmes.
33. D'anciens extrémistes ayant renoncé à la violence peuvent être des acteurs légitimes dans la réadaptation de personnes en probation ou de détenus.
34. L'implication de représentants religieux, de bénévoles, de pairs et de membres de la famille peut également être étudiée au cas par cas car elle peut se révéler très bénéfique pour la réintégration efficace des délinquants.

VI. ACTIVITÉS APRÈS LA REMISE EN LIBERTÉ

35. Dans l'objectif d'une réintégration réussie, les services pénitentiaires et de probation ne doivent pas travailler en isolément mais doivent communiquer et établir des liens avec des organismes communautaires, afin de s'assurer de la poursuite des programmes spéciaux développés au cours de l'incarcération ou de la probation après la libération lorsque cela est approprié.

36. De même, les anciens détenus recevront de l'aide pour contacter différentes structures de soutien dans la communauté. La participation des familles et des réseaux sociaux pouvant influencer positivement sur le processus de réinsertion, elle sera examinée au cas par cas.
37. Des systèmes de surveillance électronique et d'autres mesures de contrôle, comme la restriction des déplacements et des voyages à l'étranger des délinquants radicalisés, doivent être associés à d'autres interventions de professionnels et mesures de soutien visant à la réintégration sociale.

VII. RECHERCHE, ÉVALUATION ET COMMUNICATION

38. Il faut allouer des ressources suffisantes pour effectuer des recherches scientifiques et une évaluation des programmes existants pour contrer la radicalisation. Tout programme de ce type doit être fondé sur les connaissances scientifiques et doit être régulièrement réexaminé.
39. Une collaboration régulière avec les médias doit être effectuée afin d'informer et de rassurer le public.

OoO