



Strasbourg, 2 décembre 2017
PC-CP/docs 2017/PC-CP(2017)12F_REV4

PC-CP (2017) 12 rév 4

COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS
(CDPC)

CONSEIL DE COOPÉRATION PÉNOLOGIQUE
(PC-CP)

**Commentaire de la Recommandation CM/Rec (2018) XX
du Comité des Ministres aux États membres relative à la justice
restaurative en matière pénale**

A. Contexte de l'exercice

En 1999, le Conseil de l'Europe a adopté la Recommandation n° R (99) 19 du Comité des Ministres aux États membres relative à la médiation en matière pénale (ci-après : « la Recommandation de 1999 »). Depuis, le recours à la justice restaurative s'est considérablement développé dans le cadre de la justice pénale au sein de certains pays européens. Dans de nombreux pays cependant, la justice restaurative a été introduite dans la législation ou dans la politique nationale sans que les capacités d'exécution ne soient forcément renforcées et sans que l'on constate une croissance marquée de son utilisation. Dans d'autres pays, rares sont les indices montrant que la justice restaurative a eu une grande influence sur les politiques ou les pratiques de la justice pénale. Néanmoins, les données factuelles en faveur de la justice restaurative sont de plus en plus nombreuses, laissant penser qu'elle peut être rentable et conduire à la désistance des auteurs d'infraction, au rétablissement des victimes et à la satisfaction des participants¹. Ces objectifs sont plus ou moins susceptibles d'être atteints selon la manière dont la justice restaurative a été exécutée. Cela signifie qu'il est nécessaire de mettre au point des normes communes fondées sur des données probantes.

En 2007, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) a publié les lignes directrices visant à améliorer la mise en œuvre de la Recommandation de 1999. Ces dernières indiquaient que, au sein de nombreux États membres, il existait un manque de sensibilisation à la notion de justice restaurative, un manque de disponibilité de la justice restaurative à certains stades de la procédure pénale, et un manque de formation spécialisée en ce qui concerne son exécution. Ces conclusions, ainsi que d'autres, tendaient à prouver que la Recommandation de 1999 n'avait pas été pleinement mise en œuvre.

Malgré tout, l'évaluation de la Recommandation de 1999 suggérait qu'elle avait eu un effet manifeste dans plusieurs pays européens. De plus, elle a influencé l'élaboration de la Résolution de 2002 du Conseil économique et social des Nations Unies et de la Directive 2012/29/UE du Parlement Européen et du Conseil établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité (ci-après : « la Directive »), qui ont remplacé la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil. Même si ces documents se sont basés sur la Recommandation de 1999, ils ont également été le reflet d'une transition plus profonde qui s'opérait dans ce domaine à ce moment-là : l'utilisation de la terminologie relative à la « médiation en matière pénale » était en déclin, alors que celle liée à l'idée de « justice restaurative » (recouvrant à la fois les principes et les pratiques) était en train de gagner du terrain.

C'est notamment la Directive qui a stimulé différentes activités législatives et politiques en Europe, appelant les États membres de l'Union Européenne (UE) à renforcer les droits des victimes et à développer les services mis à la disposition des victimes de la criminalité. La directive aborde également la question de l'utilisation de la justice restaurative en conférant aux autorités judiciaires et/ou aux organismes de justice pénale l'obligation d'informer les victimes des services de justice restaurative disponibles dans leur région, et en exposant différentes mesures protectrices pour les victimes concernées. Elle utilise quasiment la même définition que celle de la Recommandation de 1999 mais en l'associant au terme « justice restaurative » et non pas à celui de « médiation en matière pénale ». Néanmoins, la Directive ne va pas jusqu'à créer un droit d'accès à la justice restaurative pour les victimes d'une infraction, et se concentre exclusivement sur les droits des victimes, quitte à ne pas prévoir de mesures protectrices pour les auteurs d'infraction. Le fait qu'elle soit axée sur les victimes signifie également qu'elle n'analyse pas les nombreux thèmes et innovations de portée plus générale qui se dégagent du développement moderne de la justice restaurative.

En 2016, le Comité européen pour les problèmes criminels a chargé le Conseil de coopération pénologique (PC-CP) de réviser la Recommandation de 1999. Le PC-CP a décidé de remplir cette mission en se fixant quatre objectifs principaux : premièrement, sensibiliser, développer et utiliser davantage la justice restaurative dans le cadre des systèmes de justice pénale des États membres ; deuxièmement, donner plus de détails sur les normes en matière de recours, en encourageant une pratique fondée sur des données probantes sûre et efficace, et en exposant les grandes lignes d'une approche plus équilibrée de la conceptualisation et du développement de justice restaurative que ce que prévoit la Directive ; troisièmement, inclure une conception plus globale de la justice restaurative et de ses principes que dans la Recommandation de 1999, et quatrièmement, décrire l'utilisation de la justice restaurative au sein des

¹ Voir par exemple, Shapland, J., Robinson, G. & Sorsby, A. (2011), *Restorative Justice in Practice: Evaluating What Works for Victims and Offenders*, Oxford: Routledge ; Strang, H. et al. (2013), *Restorative Justice Conferencing (RJC) Using Face-to-Face Meetings of Offenders and Victims: Effects on Offender Recidivism and Victim Satisfaction. A Systematic Review*, Oslo: The Campbell Collaboration ; et Sherman, L. et al. (2015), Twelve experiments in restorative justice: The Jerry Lee program of randomized trials of restorative justice conferences, *Journal of Experimental Criminology*, 11(4), p. 501 à 540.

services pénitentiaires et de probation, l'attribution traditionnelle du PC-CP². La présente Recommandation va plus loin que la Recommandation de 1999 et appelle à une évolution de la justice pénale en Europe vers une culture et une approche davantage restaurative au sein des systèmes de justice pénale.

Ce travail a été confié à M. Ian D. Marder, chercheur à l'université de Leeds au Royaume-Uni et fondateur de Community of Restorative Researchers (communauté de chercheurs dans le domaine de la justice restaurative), et a été complété grâce à l'aide non négligeable des équipes et des membres du Forum européen pour la justice restaurative. À la suite de la réunion du groupe de travail du PC-CP qui s'est tenue en janvier 2017, M. Marder et le Forum européen pour la justice restaurative ont consulté des experts de la justice restaurative originaires de toute l'Europe et d'ailleurs. Dans l'ensemble, les personnes sollicitées ont considéré que la Recommandation de 1999 était valable dans une large mesure, mais que de nombreux pays européens peinaient encore à atteindre les normes de pratique exigeantes dont il est fait mention dans le texte original. Les réponses de ces experts ont été incluses aux deux documents de révision rédigés par M. Marder et le Forum européen pour la justice restaurative, qui ont constitué la base d'une discussion avec le groupe de travail du PC-CP lors de la réunion d'avril 2017. À la suite de celle-ci, de nouvelles versions de la Recommandation et de son commentaire ont été rédigées, puis révisées à différentes reprises avant que le groupe de travail du PC-CP ne se réunisse de nouveau en septembre 2017. Des documents issus d'autres réponses aux consultations et rédigés par le Président du Forum européen pour la justice restaurative, M. Tim Chapman, et son prédécesseur, M. Ivo Aertsen, ont été utilisés pour élaborer la nouvelle Recommandation et son commentaire, de même que de la documentation fournie au moment de l'élaboration de la Recommandation de 1999. À la suite de la réunion du groupe de travail du PC-CP en septembre 2017 et de la réunion plénière du PC-CP en novembre 2017, quelques modifications supplémentaires à la formulation et des clarifications ont été apportées, avant que le texte ne soit finalisé puis présenté pour approbation lors de la réunion plénière du Comité européen pour les problèmes criminels de fin novembre 2017.

B. L'évolution de la justice restaurative

Les défenseurs de la justice restaurative ont tendance à dire que les procédures pénales traditionnelles occidentales agissent pour identifier la loi qui a été enfreinte, la personne responsable de l'infraction, et la forme de sanction la plus appropriée à prendre à l'encontre de celle-ci. En faisant cela, les professionnels et les représentants gouvernementaux en charge du processus prennent en compte la gravité de l'infraction, les circonstances aggravantes et atténuantes, et les principes et les objectifs de la peine propres à une juridiction donnée. Cependant, ils ont tendance à négliger les besoins de la victime et le préjudice causé aux personnes, aux liens entre les personnes et à la société dans son ensemble. Ce schéma s'oppose au processus de justice « restaurative », qui permet aux personnes concernées par la réponse apportée à l'infraction de participer à la résolution de l'affaire, en examinant le préjudice causé, et en identifiant les besoins découlant de ce préjudice et à qui il revient d'y répondre.

Ces dernières années, de nombreux États membres ont fait part d'un intérêt grandissant à l'égard de la justice restaurative en matière pénale. Les États membres, leurs organismes de justice pénale et leurs autorités judiciaires ont adopté l'utilisation de la justice restaurative ou y ont contribué à différentes étapes de la procédure pénale. Il est désormais communément admis que la justice restaurative est compatible avec les systèmes de justice pénale issus du droit continental et de la Common Law. Les pratiques contiennent souvent une forme de dialogue entre les victimes et les auteurs d'infraction et, dans certains cas, les autres parties touchées par une certaine infraction ou un conflit. De nombreux États membres ont également adopté une variété d'approches à la fois traditionnelles et restauratives, qui bien que qualifiées de « restauratives », se conforment toutefois aux principes de la réparation à différents degrés. Alors que le terme de « justice restaurative » prolifère partout dans le monde, on constate, dans de nombreux pays, une forte tendance à considérer toutes les nouvelles interventions en matière de réhabilitation et de réparation et celles axées sur la prise en charge des victimes ou sur celles-ci, comme étant purement « restauratives ». Il est nécessaire que des politiques internationales soient développées et modernisées afin de définir clairement quand une pratique relève de la justice restaurative.

Les vecteurs du développement de la justice restaurative varient selon les États membres. Parmi eux, on dénombre, entre autres : la déception face à l'efficacité et la légitimité du système de justice pénale ; le souhait de voir se réduire le taux de criminalisation et d'incarcération des jeunes et des auteurs d'infraction vulnérables ou des auteurs d'infractions mineures ; la valorisation de la réparation, de la réinsertion et de la

² Les membres élus du groupe de travail du PC-CP qui ont participé à ce travail étaient : Martina Barić (Croatie), Nathalie Boissou (France), Annie Devos (Belgique), Vivian Geiran, Président (Irlande), Jörg Jesse, Vice-Président (Allemagne), Attila Juhász (Hongrie), Dominik Lehner (Suisse), Nikolaos Koulouris (Grèce) et Nadya Radkovska (Bulgarie).

compréhension mutuelle ; l'évolution en faveur d'une politique factuelle en matière de justice pénale, en particulier dans le contexte d'une longue période de limitation des ressources ; la revendication croissante des droits et des besoins des victimes ; l'influence des normes internationales et l'harmonisation du système de justice pénale à l'échelle européenne ; la pluralisation des services de justice pénale, et la volonté des États de regagner la confiance de la population après une période de conflit.

Inévitablement, des écarts entre les vecteurs et entre les contextes institutionnels, sociaux et politiques des différents pays ont généré différentes formes et conceptions de la justice restaurative. Le processus le plus répandu est peut-être la médiation victime-délinquant, une approche historiquement ancrée dans de nombreux pays européens. Plus récemment, les conférences restauratives et les cercles de réconciliation ont gagné du terrain dans de nombreux endroits.

Les pays utilisent ces pratiques à différents stades de la procédure pénale, notamment : comme des mesures de substitution à l'arrestation, aux règlements à l'amiable (quand ils sont possibles) ou à des poursuites judiciaires ; parallèlement à la procédure judiciaire ; entre la condamnation et l'exécution de la peine ; comme partie intégrante de la peine prononcée, et au sein des établissements pénitentiaires, ou encore pendant ou après l'exécution de la décision de justice. Les pays ne partagent pas le même avis quant aux infractions relevant de la justice restaurative ; certains réservent le processus de justice restaurative aux jeunes ou aux primo-délinquants et/ou aux infractions mineures et aux cas de délinquance répétée ou grave. De même, la disposition géographique de la justice restaurative diffère aussi beaucoup selon les pays. Dans certains, la justice restaurative est (généralement) disponible et utilisée dans l'ensemble de la juridiction. Dans d'autres, sa disponibilité et son utilisation sont beaucoup plus dispersées. De nombreux pays n'effectuent pas de statistiques et ne collectent pas de données visant à évaluer l'importance ou les caractéristiques de la justice restaurative, ce qui rend les comparaisons difficiles. Cependant, une étude récente indique que la grande majorité des juridictions européennes ne sont pas parvenues à mettre la justice restaurative ou ses principes au centre de leur mode de traitement de la délinquance juvénile ou adulte³. Elle démontre également que les juridictions qui ont développé ou réglementé la justice restaurative l'ont fait en se concentrant principalement sur une des deux principales parties (en général, l'auteur de l'infraction) au détriment de l'autre. Si la justice restaurative n'est pas développée de manière rigoureuse et réfléchie, elle risque d'être davantage axée sur l'auteur de l'infraction ou sur la victime ; les procédures de renvoi ou d'exécution doivent être mises au point en accordant une attention égale aux deux parties.

Dans l'ensemble, même s'il est exact de dire que le développement, l'utilisation de la justice restaurative et la sensibilisation dans ce domaine ont considérablement augmenté au cours de ces dernières années,

- de nombreux pays n'ont pas les capacités nécessaires pour garantir aux victimes et aux auteurs d'infraction le droit d'accéder à des services de justice restaurative ;
- beaucoup de pays disposent de certaines capacités d'exécution de services de justice restaurative, mais n'en tirent pas pleinement parti en informant systématiquement les victimes et les auteurs d'infraction qu'ils ont la possibilité de s'engager dans un processus de justice restaurative, ou en confiant des cas de manière systématique aux services de justice restaurative ;
- de nombreuses victimes et/ou auteurs d'infraction participent à des procédures décrites comme restauratives, sans que ces dernières ne prévoient de dialogue entre les parties ni ne soient mises en œuvre conformément aux principes de la justice restaurative.

Par conséquent, un grand nombre de victimes et auteurs d'infraction n'ont pas l'opportunité de profiter des avantages manifestes de la justice restaurative. Cette situation s'explique d'une part parce que les premiers interlocuteurs professionnels ignorent l'existence de la justice restaurative ou n'en voient pas l'intérêt. Dans de nombreux pays, les autorités judiciaires et les organismes de justice pénale ne sont pas contraints d'informer les victimes et les auteurs d'infraction qu'ils ont la possibilité de s'engager dans un processus de justice restaurative, ni de renvoyer vers les services de justice restaurative des affaires potentiellement valables. D'autre part, le niveau de sensibilisation de la population des États membres en matière de justice restaurative est faible et, dans certains pays, les politiques nationales, le financement et la coordination de son utilisation sont insuffisants. Néanmoins, il appartient aux responsables politiques, aux praticiens et aux autres professionnels engagés dans la justice restaurative de promouvoir, de faciliter

³ Voir par exemple, F. Dünkel, J. Grzywa-Holten & P. Horsfield, eds, *Restorative Justice and Mediation in Penal Matters: A Stock-taking of Legal Issues, Implementation Strategies and Outcomes in 36 European Countries (Vol. 1 et 2)*, Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.

et d'utiliser la justice restaurative ou, à défaut, de faire évoluer leur travail de façon à intégrer les principes de la justice restaurative dans les systèmes de justice pénale européens. De plus, il est nécessaire de favoriser des approches et utilisations innovantes de la justice restaurative, y compris des moyens grâce auxquels il est possible d'avoir recours à la justice restaurative et ses principes dans le cadre du système de justice pénale, sans passer par la procédure pénale formelle.

C'est dans cet esprit que la nouvelle Recommandation et son commentaire viennent s'ajouter de manière opportune au nombre croissant d'instruments internationaux qui œuvrent à l'utilisation et à l'évolution de la justice restaurative.

C. Commentaire au le préambule de la Recommandation

Le préambule met en avant les avantages de la justice restaurative et expose certains de ses principes en faisant référence aux limites qui caractérisent les approches en matière de justice pénale traditionnelle. Des informations ont été ajoutées à la Recommandation de 1999 et des modifications y ont été apportées afin de rendre la formulation plus actuelle et de mettre à jour la liste des documents et des accords internationaux pris en compte, et de mettre davantage l'accent sur les principes de la justice restaurative et les récentes avancées des études menées dans ce domaine.

D. Commentaire de l'annexe de la Recommandation

Partie I. Champ d'application de la Recommandation

Les Règles 1 et 2 définissent le champ d'application de la Recommandation, en indiquant ses objectifs et les organisations auxquelles elle s'adresse. Dans la présente Recommandation, les pratiques définies comme relevant de la justice restaurative diffèrent des procédures de justice pénale traditionnelles ou innovantes, et entraînent une série de défis unique qui exige que les praticiens bénéficient de formations spécialisées et qu'ils soient guidés par des normes et des critères de gestion de performance spécifiques et clairs. En outre, il existe de plus en plus de faits montrant que la justice restaurative a le potentiel, sous certaines conditions, d'avoir un certain nombre de retombées bénéfiques. Ainsi, les objectifs de la Recommandation ciblent l'établissement de normes de pratique et la promotion plus large du développement de la justice restaurative au sein des États membres.

Dans les pays européens, la justice restaurative est administrée par diverses organisations, notamment les autorités judiciaires et les organismes de justice pénale, les services spécialisés du secteur public, et des organisations privées et non gouvernementales, la plupart du temps issues du secteur bénévole et du secteur social. Les normes en matière de recours à la justice restaurative s'appliquent de manière égale à toutes ces organisations. Chacune d'elles devrait également utiliser la présente Recommandation, parallèlement à la documentation théorique et empirique plus générale dans le domaine de la justice restaurative, pour intégrer les principes de justice restaurative à son travail et à sa culture et ses processus organisationnels. Ainsi, la Recommandation ne s'applique pas seulement aux gouvernements nationaux et aux services de justice restaurative. Elle s'applique aux autorités judiciaires, aux organismes de justice pénale, aux organisations non gouvernementales, aux gouvernements régionaux et locaux dans leur ensemble et à toute organisation ou organisme prenant part à la justice pénale de quelque manière que ce soit.

Partie II. Définitions et principes généraux de fonctionnement

Cette partie définit les principaux termes utilisés dans la Recommandation, et énonce certains des principes généraux sur lesquels reposent d'autres parties de la Recommandation. Son but est d'absorber la pensée contemporaine et la traduire dans le champ de la justice restaurative et qu'elle en soit le reflet.

La Règle 3 définit la justice restaurative. Depuis l'apparition de ce terme dans les années 50, la façon la plus adéquate, la plus utile ou la plus précise de le définir a fait l'objet de nombreux débats. La définition énoncée dans cette Recommandation reflète l'idée selon laquelle la justice restaurative peut faire référence à un éventail de pratiques où les personnes ayant un intérêt dans la résolution d'une affaire peuvent prendre part au processus visant à y répondre. Cette définition est similaire à celle de la Recommandation de 1999 et de la Directive, bien que comportant deux différences notables : premièrement, à l'instar de la Directive mais contrairement à la Recommandation de 1999, elle emploie le terme de « justice restaurative » plutôt que celui de « médiation en matière pénale » ; deuxièmement, à la différence de la Recommandation de 1999 et à la Directive, elle désigne les participants au processus de justice restaurative comme étant « ceux qui ont subi un préjudice résultant d'une infraction » et « ceux qui sont responsables de ce préjudice », plutôt que par « la victime » et « l'auteur de l'infraction ». Cela montre que l'infraction peut avoir des répercussions

significatives sur la communauté (que ce soit d'un point de vue géographique ou social) et sur d'autres parties au-delà de la victime directe, et que ces personnes peuvent jouer un rôle positif en participant aux mesures prises en réponse à l'infraction et au comportement délinquant. Dans certaines conditions, la participation des professionnels compétents, des personnes apportant une assistance aux parties (telles que leurs amis ou leur famille) et des représentants des communautés touchées peut avoir un impact positif sur le processus de justice restaurative. La gestion de leur participation exige de faire preuve de prudence, de compréhension et de sensibilité pour parvenir à faire face aux déséquilibres de pouvoir entre certaines personnes et communautés, et au sein de celles-ci. Néanmoins, inclure un groupe plus large de parties prenantes au processus de justice restaurative peut permettre de former ces personnes, de construire du capital social, et de renforcer d'autres capacités permettant d'éviter ou de gérer la délinquance et les conflits ultérieurs. Il est important de noter que le recours de la justice restaurative n'exige pas de décision judiciaire reconnaissant la culpabilité ; la définition utilise intentionnellement le terme « responsabilité » au motif qu'admettre sa responsabilité ne présuppose pas que l'on soit coupable, ni ne nécessite une décision judiciaire le reconnaissant. « Facilitateur » désigne une tierce partie formée et impartiale qui assure la justice restaurative. Le facilitateur peut provenir des autorités judiciaires, des organismes de justice pénale ou de justice restaurative, ou d'autres organismes ou autorités appropriés.

L'argument en faveur d'un processus plus inclusif est renforcé à **la Règle 4** qui cite quelques-unes des personnes, hormis la victime et l'auteur de l'infraction, qui peuvent avoir un intérêt à participer à la justice restaurative. Il confirme également que la justice restaurative prévoit habituellement une forme de dialogue (c'est-à-dire une communication à deux sens) entre la victime et l'auteur de l'infraction (et, dans certains cas, une ou plusieurs des autres parties mentionnées précédemment). **La Règle 5** explique que les pratiques incluant le dialogue sont désignées dans des termes variés, selon le pays dans lequel elles sont utilisées et la manière dont elles sont administrées et structurées ; cette liste n'est pas exhaustive.

La Règle 6 explique que la justice restaurative peut être utilisée à chaque étape de la procédure pénale. Elle n'est pas nécessairement utilisée comme une mesure de substitution aux poursuites devant un tribunal ou autres. En effet, elle peut être utilisée parallèlement ou à la suite des procédures judiciaires, et à de nombreux autres stades de la procédure. Les victimes et les auteurs d'infraction devraient pouvoir avoir accès à la justice restaurative dès que cela leur convient. De façon plus générale, les objectifs et les résultats de la justice restaurative peuvent différer selon les circonstances exactes de l'affaire ou le stade de la procédure pendant lequel elle intervient. Par exemple, la famille de la victime d'un assassinat peut souhaiter rencontrer l'auteur du crime après qu'il ait été incarcéré afin d'établir les circonstances exactes de la mort de leur proche. À l'inverse, une victime d'un préjudice résultant d'une infraction pénale peut souhaiter rencontrer son auteur en guise de substitution aux poursuites formelles dans le but d'obtenir un dédommagement et des assurances quant au comportement adopté dans le futur. Les besoins et les souhaits des victimes, des auteurs d'infraction et des autres participants dépendent des circonstances, et ne peuvent être formulés qu'au moyen d'une préparation avec le facilitateur et d'un dialogue entre les parties. Le facilitateur peut être un spécialiste, un bénévole, un professionnel de la justice pénale, ou toute autre personne suffisamment formée, compétente et qualifiée pour administrer la justice restaurative conformément aux principes de celle-ci, aux normes énoncées dans la présente Recommandation, et à toute norme mise au point par les États membres.

Les procédures de justice pénale traditionnelles et la justice restaurative peuvent être complémentaires. Cependant, comme indiqué à **la Règle 7**, la nécessité d'un contrôle juridictionnel de la procédure peut être plus grande si son résultat est susceptible de conduire à l'interruption des poursuites, ou à un accord soumis au tribunal sous la forme d'une recommandation de peine.

La Règle 8 introduit l'idée selon laquelle les pratiques ne prévoyant pas de dialogue entre la victime et l'auteur de l'infraction peuvent être mises en œuvre conformément aux principes de base de la justice restaurative, alors que les principes et les approches de la réparation peuvent également être utilisés par les autorités judiciaires et les organismes de justice pénale dans des situations qui dépassent la procédure pénale formelle. Cela est évoqué de manière plus détaillée dans la partie VII.

La Règle 9 explique que les services de justice restaurative peuvent inclure des organismes indépendants et spécialisés, les autorités judiciaires traditionnelles et les organismes de justice pénale, et toute organisation qui exécute la justice restaurative. **Les Règles 10, 11 et 12** donnent les définitions des organisations nécessaires dans le cadre de la Recommandation.

Partie III : Principes fondamentaux de la justice restaurative

La partie III décrit les principes normatifs et pratiques liés à l'évolution de la justice restaurative et au recours à celle-ci dans le contexte de la justice pénale. Des principes et processus semblables peuvent être mis en

application dans d'autres contextes (lesquels ne sont pas abordés dans la présente Recommandation), notamment au sein d'établissements d'enseignement ou de lieux de travail. Dans ce cas-là, la justice restaurative peut s'appuyer sur les principes mis en avant. **La Règles 13** explique les deux principes généraux les plus communément admis de la justice restaurative, à savoir que les victimes, les auteurs d'infractions et les autres parties devraient pouvoir participer activement au processus, et que celui-ci devrait être axé sur la réparation du préjudice. Selon la documentation théorique, ces principes permettent de distinguer la justice restaurative de la justice pénale traditionnelle. Dans la pratique, ces principes reflètent le fait que la justice restaurative englobe des mécanismes de participation ayant pour but de répondre de manière satisfaisante aux besoins et aux intérêts des participants. **La Règle 14**, quant à lui, met en avant d'autres principes jouant le rôle de garanties pour les participants et assurant l'efficacité du processus. Il fait aussi observer que ces principes peuvent être mis en application de manière plus large à la réforme de la justice pénale. La même préoccupation pour les besoins et les intérêts de toutes les parties ne signifie pas nécessairement que les parties auront les mêmes bénéfices à l'issue du processus de justice restaurative. Les garanties procédurales de toutes les parties ne devraient en aucun cas souffrir à cet égard.

Les Règles 15 et 16 exposent deux de ces principes en détails. L'Article 15 énonce que la justice restaurative doit être conçue en accordant une importance égale aux droits de tous les participants. Il reconnaît ainsi que la force de la justice restaurative se trouve dans sa capacité d'aller au-delà de la sanction et de l'idée d'une procédure judiciaire à somme nulle, vers une situation où les victimes, les auteurs d'infractions et les communautés sont encouragés à exprimer leurs besoins et leurs attentes et bénéficient d'une assistance pour le faire. L'Article 16 explique l'obligation que la justice restaurative ne soit exécutée qu'une fois obtenu le consentement libre et éclairé des parties. Cette obligation est en lien avec le principe de caractère volontaire de la démarche, dont l'importance et les différents aspects sont présentés en détail dans la documentation théorique et empirique, et dans l'Article 12 de la directive. Le facilitateur est chargé de présenter aux parties le processus de façon complète et en des termes qu'elles peuvent comprendre. Il doit être clairement notifié aux parties qu'elles ne sont pas obligées de participer, et qu'elles peuvent se retirer du processus à tout moment.

La Règle 17 met l'accent sur la nécessité que le facilitateur veille à garder confidentielles les discussions ayant lieu au cours du processus de justice restaurative et à les mener en privé ; la teneur des discussions et les résultats convenus dans le cadre d'une affaire donnée ne doivent pas être rendus publics. Il s'agit de la condition préalable à un échange productif, ouvert et honnête, qui permet de créer un environnement dans lequel les parties peuvent décrire en toute sécurité leurs actions passées et leur ressenti, de façon plus approfondie que ce qui peut être conseillé lors de procédures traditionnelles devant un tribunal. C'est la base à partir de laquelle chaque partie peut progressivement comprendre l'histoire de l'autre, ses motivations et ses besoins, afin que, ensemble, elles puissent déterminer la suite à donner au processus et répondre à leurs besoins et à leurs intérêts. La confidentialité protège aussi la vie privée des parties et évite que les discussions ne soient utilisées lors de procédures judiciaires ultérieures. Néanmoins, dans certaines situations, les parties peuvent accepter que le processus ne soit ni confidentiel ni privé, par exemple dans le cadre de recherches ou du suivi de la qualité, ou lorsqu'un décideur politique ou une autre partie intéressée est invité(e) à observer un processus de justice restaurative sur le terrain. Les approches de la justice restaurative qui prévoient un groupe plus large de parties intéressées ne sont pas non plus interdites, à condition que le consentement libre et éclairé de la victime et de l'auteur de l'infraction aient été demandés et obtenus par le facilitateur. La Règle 49 présente une autre exception au principe de confidentialité.

Les Règles 18 et 19 demandent aux États membres de renforcer la capacité d'exécuter la justice restaurative dans toutes les zones géographiques de leur juridiction, pour toutes les infractions et toutes les étapes des procédures pénales. Les parties ne devraient pas être exclues d'un processus de justice restaurative uniquement en raison de leur localisation géographique ou du type d'infraction concerné. Dans certains États membres, le processus de justice restaurative est, à l'heure actuelle, un recours réservé ou proposé en priorité aux jeunes auteurs d'infractions, pour des infractions mineures, ou au moment de la déjudiciarisation de la procédure. Cependant, chaque État membre devrait être en mesure d'exécuter la justice restaurative de manière sûre et efficace dans l'ensemble de ses juridictions et de son système pénal. Nonobstant la nécessité pour les facilitateurs d'évaluer les affaires et les potentiels participants en amont du processus de justice restaurative, les victimes et les auteurs d'infractions devraient, de manière générale, pouvoir avoir accès à la justice restaurative. L'une des principales avancées pour les États membres serait la mise en place de la présomption comme moyen d'accès à celle-ci. Pour cela, ils devraient considérablement renforcer leurs capacités d'exécution et proposer de manière beaucoup plus régulière le processus de justice restaurative. Ils devraient en particulier s'intéresser au rôle possible de la justice restaurative comme alternative à des procédures pénales formelles, qui permet de décriminaliser et de dépénaliser les jeunes auteurs d'infractions et les auteurs d'infraction mineure, tout en offrant aux victimes la possibilité de participer aux mesures prises face à la délinquance et de voir leurs besoins satisfaits.

La Règle 20 exige des États membres qu'ils offrent aux services de justice restaurative une autonomie suffisante. Ces derniers doivent pouvoir agir de manière souple et réactive à l'égard des parties, et exécuter la justice restaurative dans le respect de ses principes. Nonobstant cette nécessité, le partenariat entre les organismes de justice restaurative, les autorités judiciaires et les organismes de justice pénale peut avoir des retombées positives, en particulier dans les juridictions où les services de justice restaurative ne sont pas administrés par l'État (voir partie VII pour plus de détails). L'équilibre peut dépendre du contexte de chaque État membre, et exige que les limites de l'autonomie, de la confidentialité et du partage d'informations soient négociées et précisées pour chaque juridiction.

Partie IV : Fondement juridique de la justice restaurative dans le cadre de la procédure pénale formelle

Dans le but de ne pas imposer de limitations excessives à la justice restaurative, et au vu des différentes approches suivies pour le recours à ses services dans les États membres, les **Règles 21 et 22** ne demandent pas que les programmes de justice restaurative soient définis dans la loi. Il est néanmoins proposé que la législation puisse être utilisée pour rendre la justice restaurative possible et pour favoriser son utilisation. Cela peut s'avérer particulièrement nécessaire lorsque le recours à la justice restaurative se fait en lien avec les procédures judiciaires et peut avoir des conséquences sur celles-ci (ou, bien que cela ne soit pas mentionné dans la Recommandation, lorsque son utilisation peut avoir une incidence sur la libération conditionnelle), et être également utile à d'autres étapes de la procédure pénale. La législation peut aider à encourager les autorités judiciaires et les organismes de justice pénale à voir la justice restaurative comme une solution communément proposée. Elle peut aussi servir à créer une obligation pour les ministères chargés de la justice de financer la justice restaurative, ou de contraindre les autorités judiciaires ou les organismes de justice pénale à informer les victimes et les auteurs d'infractions du processus de justice restaurative ou de renvoyer des affaires vers ses services. Des orientations réglementaires plus précises sur le recours à la justice restaurative peuvent être élaborées par les États membres ou leurs régions. Ces orientations devraient inclure des dispositions obligeant les autorités judiciaires et/ou les organismes de justice pénale à systématiquement renvoyer des affaires vers les services de justice restaurative, et définir les procédures régissant le renvoi.

La **Règle 23** énonce que la justice restaurative, comme les autres procédures pénales, doit faire l'objet de garanties procédurales fondamentales. Ces garanties peuvent notamment être celles de l'Article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), et doivent prévoir l'accès aux procédures de réclamation. Cet Article découle de la Règle 8 de la Recommandation n° R(99) 19 sur la médiation en matière pénale qui vise à garantir que les droits fondamentaux soient respectés lorsque la justice restaurative est en lien avec la procédure pénale ou qu'elle coïncide avec elle.

La **Règle 24** explique que les enfants doivent se voir octroyer des droits spéciaux, notamment la présence de leurs parents, leurs tuteurs ou tout autre adulte compétent et dont l'assistance est considérée comme adéquate, dont le rôle est de veiller au respect de leurs droits. Une réglementation nationale particulière et des garanties juridiques applicables aux enfants dans le cadre des procédures pénales traditionnelles doivent aussi s'appliquer lors du processus de renvoi vers les services de justice restaurative et au cours du processus en lui-même. Cette Règle propose la création d'une fonction de suivi spéciale, par les autorités judiciaires ou les organismes de justice pénale, des procédures de justice restaurative impliquant des enfants. La participation d'enfants à la justice restaurative devrait être rendue possible et administrée dans le respect de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants.

Partie V : Fonctionnement de la justice pénale vis-à-vis de la justice restaurative

Les **Règles 25 et 26** expliquent en détail la nécessité que la justice restaurative soit appliquée sur une base volontaire et que les parties soient pleinement informées lorsqu'elles décident d'y recourir ou d'y participer. Avant de décider d'y recourir, les parties doivent être informées du déroulement du processus et de l'identité de la personne chargée de l'administrer, de leurs droits, des conséquences éventuelles de leur décision d'y participer ainsi que de la possibilité et des modalités de toute procédure de réclamation. Afin que les parties ne soient pas incitées à participer par des moyens déloyaux, ces informations, y compris le fait qu'elles ne sont pas obligées de participer, doivent faire l'objet d'explications minutieuses, objectives et complètes. Le facilitateur est chargé de veiller à ce que toutes les parties comprennent ces informations avant qu'il leur soit demandé de donner leur accord, et qu'elles n'y soient pas incitées par des moyens déloyaux. Les autorités judiciaires et les organismes de justice pénale et restaurative devraient éviter d'exercer des pressions sur une partie, quelle qu'elle soit, pour qu'elle participe et de donner l'impression qu'une pression est exercée sur elle dans ce but.

La Règle 27 explique que, alors que la notion de consentement éclairé implique l'obligation que le processus ne soit pas appliqué à une partie qui n'en comprend pas la signification, les services de justice restaurative devraient dans la pratique faire preuve de souplesse et de réactivité pour que le plus grand nombre possible de personnes participent. Parmi elles, on peut citer les jeunes et les personnes présentant un handicap physique, des troubles mentaux ou des difficultés d'apprentissage. Il convient de faciliter l'inclusion des groupes minoritaires, notamment sociaux ou ethniques, lesquels n'ont souvent pas pleinement accès à la justice.

La Règle 28 présente les meilleurs mécanismes de soutien et de promotion de la justice restaurative permettant aux autorités et organismes de justice pénale de renvoyer les affaires vers les services de justice restaurative de façon systématique et de veiller à ce que les conditions, les procédures et les infrastructures nécessaires soient en place. Il apporte des compléments à ce sujet en proposant que les personnes chargées d'effectuer ces renvois contactent les services de justice restaurative si elles s'interrogent sur le caractère adéquat de l'applicabilité de la justice restaurative à une affaire, pour les motifs présentés plus haut ou pour d'autres motifs. Il peut aussi être demandé aux professionnels de la justice pénale de consigner par écrit les motifs pour lesquels ils n'ont pas renvoyé une affaire vers la justice restaurative afin que cette option soit envisagée dans chaque affaire. Ce devrait être de la responsabilité du facilitateur d'initier la communication aux potentiels participants en ce qui concerne l'invitation à participer au processus de justice restaurative.

La Règle 29 prévoit que les facilitateurs disposent de suffisamment de temps et de ressources pour la préparation avec les parties, l'évaluation complète des risques et le suivi adéquat mis en œuvre après tout processus. Les ressources incluent les technologies de l'information et les accès au système requis pour obtenir des renseignements sur les parties, les informations et ressources utiles pour entrer en contact et échanger avec les parties, l'infrastructure de transport utilisée par les parties pour communiquer et les locaux nécessaires pour cela (à savoir, un lieu adapté où les parties peuvent se rencontrer si elles le souhaitent et où les services de justice restaurative peuvent mener leur mission). Chacun de ces aspects du processus de justice restaurative est essentiel pour faire en sorte que celui-ci soit entrepris de la manière la plus sûre et efficace possible. Quelle que soit la nature du facilitateur, celui-ci doit disposer d'une autonomie suffisante au sein de son organisme pour lui permettre de pouvoir avant tout répondre aux besoins des parties et de créer un espace qui ne soit pas dirigé ni soumis aux pressions exercées par le système pénal et ses principes.

La Règle 30 traite du principe habituel voulant que la victime et l'auteur de l'infraction reconnaissent les faits principaux de l'affaire concernée. Sans cette reconnaissance, la possibilité de parvenir à un accord est limitée et le risque de victimisation secondaire augmente. Il n'est pas nécessaire que l'auteur de l'infraction admette sa culpabilité ; les autorités judiciaires ne préjugent pas la question de la culpabilité des accusés conformément au principe de présomption d'innocence (Article 6.2, CEDH). Le fait que l'auteur de l'infraction reconnaisse une part de responsabilité suffit. En outre, la Règle insiste sur l'impossibilité d'utiliser la participation au processus de justice restaurative ou les déclarations faites au cours de celui-ci contre l'auteur de l'infraction si l'affaire est renvoyée devant un tribunal. Ces éléments ne peuvent pas non plus être employés comme preuves lors d'une procédure pénale ultérieure relative à la même affaire.

La Règles 31 fait observer que le phénomène des procédures pénales longues est reconnu comme étant un problème dans de nombreux États membres. La justice restaurative doit néanmoins être conduite dans des délais confortables pour les parties, qui permettent aux facilitateurs d'assurer un niveau adéquat de préparation, d'évaluation des risques et de suivi. Les délais évoqués dans cette Règle devraient permettre aux autorités judiciaires de recevoir les informations dont elles ont besoin pour prendre une décision dans un délai raisonnable, en particulier concernant la suspension des procédures pénales, une décision qui, lorsqu'une affaire est confiée aux organismes de justice restaurative par les autorités judiciaires, revient à ces dernières (**Règle 32**). Il n'est pas prévu que les autorités judiciaires prennent part à l'évaluation des résultats du processus de justice restaurative lorsqu'une affaire est confiée aux services de justice restaurative dans le cadre d'une peine. Si le processus de justice restaurative n'est pas achevé dans les délais accordés, c'est aux autorités judiciaires de décider de reprendre les procédures pénales habituelles conformément au principe de limitation des retards dans les prononcés de décisions de justice, ou d'accorder plus de temps aux services de justice restaurative pour mener à bien ce processus. Même si les procédures pénales reprennent à ce moment-là, cela n'exclut pas la possibilité pour les parties de participer ultérieurement à un processus de justice restaurative.

La Règle 33 reflète la nécessité pour les facilitateurs de disposer d'une représentation adaptée des circonstances factuelles de l'affaire. Les informations doivent être données par les autorités judiciaires ou les organismes de justice pénale, car il est indispensable de définir précisément l'infraction à laquelle la pratique correspond, et d'aider le facilitateur à évaluer si l'affaire peut faire l'objet d'un processus de justice

restaurative. Ces informations doivent inclure des données sur les risques et les coordonnées de tous les participants éventuels, pour que le facilitateur puisse contacter les parties rapidement et directement. Des renseignements complémentaires sur les parties, détenus par les autorités judiciaires ou les organismes de justice pénale et pertinents dans le cadre de décisions en matière de justice restaurative, devraient être communiqués conformément à la législation nationale relative au partage de données.

La Règle 34 s'applique lorsque le processus de justice restaurative a été mené à bien, quand les autorités judiciaires acceptent le résultat et lorsque, par conséquent, les procédures pénales sont terminées. De telles décisions prises par les autorités judiciaires devraient rendre impossible l'ouverture de nouvelles poursuites pénales (ne bis in idem) pour l'affaire en question (concernant les mêmes faits), à condition que l'accord conclu grâce au processus de justice restaurative soit mis en œuvre. Dans un tel cas, la décision revêt une valeur juridique. Cela ne signifie pas que la justice restaurative ne peut pas être administrée en parallèle ou à la suite de poursuites pénales, sans aucune conséquence sur celles-ci. Cela ne veut pas non plus dire que la décision d'interrompre une affaire ne peut pas être subordonnée à la concrétisation des résultats convenus ; dans ce cas, l'interruption de l'affaire, une fois les résultats convenus obtenus, est la décision qui exclut des poursuites relatives aux mêmes faits. Cette Règle découle par ailleurs de la Règle 17 de la Recommandation n° R(99) 19 sur la médiation en matière pénale car il garantit que les droits fondamentaux sont respectés lorsque la justice restaurative est en lien avec la procédure pénale ou qu'elle coïncide avec elle.

La Règle 35 renvoie aux affaires dans le cadre desquelles la justice restaurative n'a pas abouti à la conclusion d'un accord entre les parties, ou dans lesquelles un accord est conclu mais que celui-ci n'est pas respecté. Si, dans ces cas, les autorités judiciaires ont la possibilité de donner suite aux poursuites ou aux procédures judiciaires, la prise de cette décision doit se faire au plus tôt.

Partie VI : Le fonctionnement des services de justice restaurative

La Recommandation reflète l'opinion selon laquelle la justice restaurative devrait être régulée uniquement dans la mesure du nécessaire, et les services de justice restaurative être indépendants et autonomes pour remplir leur mission, ce qui leur permettrait d'envisager la fourniture de services en faisant preuve de souplesse et d'innovation. Cependant, étant donné qu'il est recommandé que la justice restaurative soit un service généralement disponible, le fonctionnement de la justice restaurative exige l'élaboration de normes. Comme implicitement prévu par **la Règle 36**, il serait préférable que ces normes soient reconnues par le ministère de la Justice, les autorités judiciaires, les organismes de justice pénale et/ou toute autre entité responsable de l'administration ou de la coordination de la justice pénale ou restaurative. Il n'est pas nécessaire que ces normes soient fixées par la loi. Des ressources devraient également être consacrées au soutien des acteurs de la justice restaurative.

La Règle 37 recommande que les services de justice restaurative et les organismes de formation en matière de justice restaurative soient supervisés, agréés voire contrôlés ou soutenus d'une manière ou d'une autre, par un organe jouissant des compétences requises. Cette tâche peut être exécutée par un organisme professionnel ou par toute autre organisation publique ou privée légitime et compétente. La nature exacte de la supervision des services de justice restaurative devrait faire l'objet de négociations au sein de chaque État membre, et dépendre de plusieurs facteurs, parmi lesquels l'homogénéité, la taille et les missions de chaque service. **La Règle 38** confie les responsabilités premières et quotidiennes de supervision aux services de justice restaurative, qui doivent veiller à ce que les résultats de leurs facilitateurs soient conformes aux normes reconnues. Les services de justice restaurative devraient également développer des mécanismes afin de répondre aux cas individuels de non-respect des normes. **La Règle 39** établit que les services de justice restaurative devraient également recueillir des données sur les affaires qu'ils traitent, et les rendre disponibles à des fins de recherche et d'évaluation. Ce point est essentiel pour la transparence et pour la création et le partage de connaissances relatives au recours à la justice restaurative dans le contexte de la justice pénale.

Les **Règles 40 et 41** traitent des caractéristiques personnelles et des compétences des facilitateurs. Ces derniers, qu'ils soient professionnels ou bénévoles, devraient autant que faire se peut représenter tous les secteurs des sociétés dans lesquelles ils travaillent. En particulier, ils devraient être recrutés dans tous les groupes sociaux, y compris au sein de minorités, notamment ethniques. Les hommes et les femmes devraient être représentés de la façon la plus équitable possible. Les facilitateurs devraient posséder une compréhension poussée de l'environnement social et politique dans lequel ils travaillent, et être en mesure d'exercer la justice restaurative dans un contexte de conflit interculturel, ce qui exige des compétences et des connaissances particulières.

Ils devraient bien connaître tous les aspects des compétences requises et de l'environnement local au sein duquel ils exercent leurs fonctions. Leur formation devrait inclure, au minimum, les éléments décrits dans la Règle 20 des Lignes directrices visant à améliorer la mise en œuvre de l'actuelle Recommandation concernant la médiation en matière pénale (Doc. CEPEJ (2007) 13E) de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice. Si la recommandation ne fait aucune référence à l'âge minimal des facilitateurs, il peut être opportun de définir des dispositions juridiques relatives à ce sujet à l'échelle nationale. Concernant les compétences personnelles des facilitateurs, la Recommandation parle de « discernement », lequel devrait aller de pair avec un haut niveau de maturité émotionnelle et intellectuelle, et la capacité à gérer les préjugés. Les « qualités relationnelles » nécessaires à la facilitation devraient comprendre, par exemple, une attitude ouverte à l'égard des personnes issues de milieux différents, la capacité d'écouter et de communiquer de façon claire et sans porter de jugement, et la capacité de toujours faire preuve d'impartialité. Ces aptitudes devraient être mises en évidence lors des processus de sélection des facilitateurs, puis perfectionnées au moyen de formations. Elles constituent les critères de sélection les plus importants, ce qui n'est pas forcément le cas de la formation et des qualifications.

Les **Règles 42 et 43** traitent de la formation minimale en matière de facilitation. Il est attendu des États membres qu'ils élaborent des normes plus approfondies à ce sujet. Tous les facilitateurs, y compris ceux exerçant à titre bénévole, doivent posséder un niveau minimal de formation initiale, et recevoir une formation continue au cours de l'exercice de leurs fonctions. Le contenu de la formation en matière de facilitation devrait porter sur les normes et le fonctionnement des services de justice restaurative. Cette formation devrait avoir pour objectif de développer les compétences et techniques spécifiques nécessaires pour optimiser les chances de réussite de la justice restaurative, et permettre de bien comprendre les conflits et de savoir comment les résoudre, les problèmes d'ordre général relatifs à la victimisation, les problèmes liés à la délinquance, les conditions sociales qui contribuent à un comportement délictueux et le fonctionnement du système de la justice pénale et d'autres services sociaux compétents au sein d'une juridiction. Des informations pratiques devraient aussi être données concernant la gestion des résultats, les exigences en matière de consignation par écrit et le fonctionnement de tout système des technologies de l'information que les facilitateurs seront amenés à employer. Il doit être attendu un haut niveau de compétences aussi bien de la part des formateurs que des facilitateurs. Certains types d'affaires sensibles, graves ou complexes, comme les conflits qui perdurent et les affaires de sévices sexuels ou de violence domestique, exigent une formation avancée et ne devraient être confiées qu'à des facilitateurs expérimentés, ayant dans l'idéal reçu une formation spécialisée de haut niveau sur les compétences nécessaires à la facilitation et les conséquences des infractions graves. La Règle 42 précise également que les professionnels de la justice pénale qui ne sont pas chargés d'une mission de facilitation mais responsables du renvoi des affaires devant les organismes de justice restaurative devraient être formés de manière adaptée concernant l'objet et la nature de la justice restaurative. Les personnes renvoyant les affaires devant les services de justice restaurative doivent être capables de comprendre leur mandat et leur fonctionnement, et d'en informer les potentiels participants, leurs collègues et la population, de façon exacte et objective.

La **Règle 44** reflète le fait que les supérieurs hiérarchiques des facilitateurs et les responsables de résultats peuvent ne pas être eux-mêmes des facilitateurs ou avoir reçu une formation sur la justice restaurative. C'est pourquoi il convient de leur faire suivre une spécialisation en supervision des affaires et gestion de service, pour leur permettre de comprendre la justice restaurative dans son intégralité, et de superviser et d'administrer les facilitateurs de manière adéquate. La **Règle 45** examine la multiplication des recherches menées sur les meilleures pratiques de justice restaurative, et propose que les formateurs réexaminent et revoient leurs programmes de formation en fonction des nouvelles publications dans ce domaine.

La **Règle 46** décrit l'application pratique de certains des principes fondamentaux de la justice restaurative. Ainsi, les facilitateurs ne doivent pas prendre parti dans une affaire, mais plutôt chercher à aider les parties à prendre pleinement part au processus de justice restaurative et à tirer le meilleur profit de leur participation. Pour faire preuve d'impartialité, le facilitateur ne doit pas avoir de liens personnels avec l'une des parties ou avoir été impliqué au préalable dans l'affaire. Dans tous les cas, il ne doit jamais laisser penser aux participants qu'il fait preuve de partialité. Par conséquent, une personne ne devrait pas jouer le rôle de facilitateur dans une affaire si elle a des liens personnels avec les parties ou si elle est personnellement impliquée dans celle-ci. Cette importance particulière accordée à l'impartialité n'empêche pas les professionnels de la justice pénale d'exercer la justice restaurative. Cependant, idéalement, ils ne devraient pas exercer la justice pénale dans le cadre des affaires qui leur sont confiées ; par exemple, un agent de probation chargé de la supervision d'un auteur d'infraction ne devrait pas agir en tant que facilitateur dans la même affaire. La nécessité de faire preuve d'impartialité n'implique pas pour les facilitateurs de rester indifférents face à la commission de l'infraction et au méfait de l'auteur. Les parties du processus de justice restaurative ne sont généralement pas égales dès le départ, les principales contraintes s'exerçant le plus souvent sur le coupable. Cependant, toutes les affaires ne sont pas évidentes, la responsabilité du préjudice pouvant être partagée ou atténuée. Concernant la présomption d'innocence, le facilitateur ne doit pas

prendre position quant à la question de la culpabilité. Cette Règle renvoie vers deux principes fondamentaux de la justice restaurative. Premièrement, la même attention doit être accordée aux besoins de chaque partie et, deuxièmement, aucune partie, y compris le facilitateur, ne devrait pouvoir dominer les procédures ou les processus de prise de décision au détriment des autres participants.

La Règle 47 signifie que le facilitateur et son organisme sont chargés de veiller à ce que l'environnement du processus de justice restaurative soit choisi dans l'intérêt des parties, c'est-à-dire qu'il s'agisse, de manière générale, d'un lieu neutre. La rencontre devrait être dirigée de manière à ce que les parties se respectent mutuellement et se sentent en sécurité et à l'aise pendant toute sa durée. Dans ce cadre, toute faiblesse montrée par les parties ou identifiée par le facilitateur devrait être dûment prise en compte. Si les conditions de cette Règle ne peuvent pas être respectées, alors le processus ne peut être poursuivi.

La Règle 48 décrit comment la justice restaurative devrait être exercée de manière efficace et sans retard inutile. L'un des arguments en faveur du recours à la justice restaurative étant d'accroître l'efficacité du système pénal, celle-ci doit donc être exercée dans les plus brefs délais, bien que dans les limites définies par les capacités et les souhaits des parties. Nonobstant la nécessité de faire preuve d'efficacité, les affaires graves et celles comptant un ou plusieurs participants traumatisé(s) peuvent exiger un travail de préparation et de suivi plus long. C'est pourquoi efficacité ne rime pas nécessairement avec rapidité. L'une des parties ou les deux parties peuvent avoir besoin de bénéficier d'un soutien et d'une assistance supplémentaires avant, pendant ou après le processus, et le facilitateur devrait avoir les connaissances et les capacités pour les orienter vers d'autres services en cas de besoin.

La Règle 49 fait remarquer que, lorsque le facilitateur est informé de la commission imminente d'une infraction grave, l'équilibre doit être trouvé entre l'obligation de confidentialité évoquée précédemment et la nécessité d'éviter un préjudice ou un dommage graves. Par conséquent, le principe de confidentialité ne s'applique pas lorsqu'une infraction grave ou sur le point d'être commise est révélée au cours du processus de justice restaurative. Dans ces cas, l'intérêt général dicte la décision de divulgation. Le facilitateur devrait alors informer les autorités compétentes, à savoir, en général, les autorités judiciaires ou les organismes de justice pénale. Parfois, il peut être conseillé d'informer d'autres personnes concernées. Comme tout citoyen, le facilitateur a l'obligation de respecter la législation de son pays en matière de signalement et de prévention de la criminalité, dont les dispositions peuvent aller au-delà de la présente Recommandation. Des règles claires devraient être élaborées concernant le moment où la divulgation est nécessaire, et les parties doivent être explicitement informées de celles-ci dans le cadre du processus permettant d'obtenir leur consentement informé pour participer. La directive souligne également que la divulgation peut être nécessaire, lorsque celle-ci relève de l'intérêt général. Le considérant 46 de la directive énonce ce qui suit :

Les processus de justice restaurative devraient, en principe, être confidentiels, sauf accord contraire entre les parties ou lorsque le droit national en décide autrement en raison d'un intérêt général supérieur. Certains éléments, tels que l'expression de menaces ou toute autre forme de violence commise durant le processus, peuvent être considérés comme exigeant d'être divulgués dans l'intérêt général.

Les **Règles 50, 51 et 52** traitent des accords conclus grâce à la justice restaurative. Ces accords doivent respecter quatre critères : ils doivent être équitables, proportionnés, réalisables et conclus volontairement. Le critère selon lequel un accord devrait être accepté volontairement a une valeur absolue. Ceci permet de distinguer la justice restaurative des procédures de jugement et d'arbitrage, où l'accord est imposé par un tiers. En outre, le facilitateur n'est pas exempté de jouer un rôle actif en aidant les parties à parvenir à un accord, si nécessaire et si son assistance est demandée par les parties. Cependant, l'accord devrait, dans la mesure du possible, porter sur des résultats proposés par les parties elles-mêmes. Les facilitateurs peuvent décider d'intervenir sur les résultats afin d'éviter que ceux-ci ne soient inéquitables, irréalistes ou disproportionnés ; cependant, le motif de leur intervention doit être expliqué aux parties et consigné par écrit. Dans l'idéal, la décision de bloquer un accord (ou une partie de celui-ci) devrait être prise en consultation avec les parties, les superviseurs du facilitateur et/ou tout autre personne compétente. Les facilitateurs peuvent faire des propositions, celles-ci devant toutefois se limiter dans la mesure du possible aux demandes formulées par les parties d'une affaire donnée, et ils devraient éviter d'exercer des pressions (ou de donner l'impression d'exercer des pressions) sur les parties afin qu'elles acceptent leurs propositions. Si les parties ne parviennent pas à définir des résultats par elles-mêmes, ce n'est pas au facilitateur de proposer des idées concrètes ; dans beaucoup de cas, le dialogue répond de manière satisfaisante aux besoins et à l'intérêt des parties, en particulier lorsque des excuses sont prononcées et acceptées, des garanties relatives au comportement dans le futur sont données, des questions sont posées et des réponses sont apportées, et/ou l'on parvient à la compréhension mutuelle. Aucun préjudice injustifié ne doit être causé à l'une des parties comme conséquence d'un accord de justice restaurative.

La **Règle 53** énonce que, une fois le processus de justice restaurative achevé, le facilitateur devrait faire un rapport aux autorités judiciaires et organismes de justice pénale compétents concernant les étapes procédurales suivies pendant le travail de facilitation et le(s) résultat(s) convenu(s) par les parties. En cas d'échec du processus, ce rapport devrait, si possible, brièvement en indiquer les raisons. Cependant, conformément au principe de confidentialité, ce rapport ne doit pas divulguer le contenu des déclarations faites par les parties au cours du processus de justice restaurative, ni le comportement qu'elles ont adopté. Il est préférable que le rapport soit présenté à l'écrit en respectant un modèle.

Partie VII : Évolution de la justice restaurative

Cette partie présente certaines avancées récentes dans le domaine de la justice restaurative, et propose aux États membres des solutions pour régulariser les pratiques, les principes et les démarches de leur système de justice pénale. La **Règle 54** reflète la responsabilité des États membres en matière de soutien aux services de justice restaurative, qui se traduit par la mise à disposition des ressources permettant leur développement, et la mise en place et le maintien de la capacité d'exécution de la justice restaurative dans le respect des normes définies dans la présente Recommandation et de la demande en matière de justice restaurative. Ces objectifs peuvent être atteints en créant des structures nationales et/ou locales pour assurer le soutien à la justice restaurative et sa coordination au sein de l'État membre. Ces structures peuvent également contribuer à la coordination des services de justice restaurative ; au développement de la coopération avec les organismes de justice pénale, les autorités judiciaires et les organisations de la société civile (notamment celles aidant les victimes ou les auteurs d'infraction) ; à l'élaboration et à la prestation de services de formation ; à la mise en place d'activités de suivi et de recherche et à la promotion du recours à la justice restaurative auprès de la population. Les structures nationales peuvent se trouver au sein du ministère de la Justice ou de tout autre organe public compétent, ou peuvent être une organisation professionnelle ou un réseau de services de justice restaurative recevant des fonds publics.

La **Règle 55** explique que la justice restaurative est une conception encore nouvelle pour de nombreux pays européens. Elle reste même relativement inconnue de la population des pays où elle est exercée avec une certaine régularité. Pour qu'elle puisse prendre de l'ampleur, la justice restaurative doit être largement comprise et acceptée par la société dans son ensemble, ainsi que par le gouvernement et ses organes. Une compréhension et un respect mutuels entre les organismes de justice pénale, les autorités judiciaires, les organismes de justice restaurative et les groupes de parties prenantes sont indispensables. En particulier, il est essentiel de montrer que la justice restaurative est un atout supplémentaire pour les procédures de justice pénale. Par ailleurs, les services de justice restaurative doivent pouvoir faire preuve d'un haut niveau de compétence. Pour cela, des échanges et des consultations entre les services de justice restaurative, les autres acteurs du système de justice pénale et les services gouvernementaux compétents devraient être mis en place de manière régulière. Ces organisations doivent également tenir compte des changements et de l'évolution des besoins des victimes, des auteurs d'infractions et des communautés par rapport à la justice restaurative et l'administration de la justice pénale dans son ensemble. C'est pourquoi les échanges et les consultations devraient inclure des représentants de ces groupes. La **Règle 56** prévoit donc une responsabilité supplémentaire pour les autorités et services compétents : celle de nouer des contacts avec les communautés locales afin de légitimer le recours à la justice restaurative et inclure, lorsque c'est possible, les citoyens au processus.

La **Règle 57** reconnaît que les compétences et les connaissances que les personnes peuvent acquérir ou développer grâce à la formation en matière de justice restaurative peuvent être mises en application dans d'autres interventions et aspects du travail de la justice pénale, et qu'elles peuvent être utiles aux professionnels et aux responsables de la justice pénale dans leurs activités quotidiennes. Lorsqu'un État membre souhaite réformer son système pénal ou changer la culture de ses autorités judiciaires ou de ses organismes de justice pénale dans le but de renforcer leur fonction de réparation (par exemple en accordant une plus grande place à la résolution de problème, la réparation du préjudice, la satisfaction des besoins et intérêts des parties prenantes et la mise en place de conditions nécessaires à la participation des parties prenantes à la justice pénale), le fait de former le personnel et les responsables de la justice pénale aux principes fondamentaux de la justice restaurative peut y contribuer et être un levier. Cependant, seules les personnes ayant reçu une formation complète en matière de facilitation, conformément aux normes décrites dans la présente Recommandation, devraient exécuter les processus officiels de justice restaurative. Les formations universitaires portant sur la criminologie ou l'administration du système de justice pénale devraient inclure la justice restaurative.

Le **Règle 58** traite du recours à la justice restaurative dans les affaires où l'auteur de l'infraction est condamné à une surveillance par les services de probation. Selon le lieu, le fait de renvoyer l'affaire aux services de justice restaurative peut faire partie d'une sanction communautaire, d'une condamnation avec sursis ou d'une autre forme de peine soumettant l'auteur de l'infraction à une surveillance par les services de

probation pour une durée prédéterminée. Il n'est alors pas nécessaire d'attendre que la peine soit exécutée pour initier le processus de justice restaurative. Toute information découlant du processus de justice restaurative, lequel peut précéder l'exécution de la peine ou se dérouler en même temps, peut au contraire présenter un grand intérêt pour le travail de planification des peines, en particulier lorsque le processus permet d'obtenir plus de renseignements sur les besoins, les intérêts, les souhaits et les capacités de la victime, de l'auteur de l'infraction ou de toute autre partie prenante. L'accord de justice restaurative pourrait ainsi constituer le plan d'exécution de la peine ou en faire partie, améliorant ainsi les chances que celle-ci réponde de manière satisfaisante aux besoins et aux intérêts des parties. Il pourrait par ailleurs accroître la légitimité de la peine aux yeux de l'auteur de l'infraction, qui aurait alors joué un rôle actif et volontaire en contribuant à la détermination des résultats du processus de justice restaurative. Il est possible que les auteurs d'infractions soient plus enclins à respecter les résultats lorsqu'ils ont été convenus à l'issue d'un processus décisionnel qu'ils considèrent comme équitable, volontaire et inclusif. Il convient de ne pas oublier que les auteurs d'infractions ne peuvent être contraints à prendre part au processus de justice restaurative. Néanmoins, un renvoi de l'affaire peut être demandé, et un facilitateur expérimenté peut alors, en collaboration avec les parties, apprécier si celle-ci peut être confiée aux services de justice restaurative, et si les parties souhaitent s'engager dans le processus.

La **Règle 59** donne la liste des autres interventions de la justice pénale auxquelles les principes de réparation pourraient être appliqués. Par exemple, la réparation par la communauté pourrait être mise en œuvre de manière restaurative si elle était volontaire, si la victime, l'auteur de l'infraction et/ou la communauté contribuai(en)t à déterminer la forme que devrait prendre la réparation et si l'action de réparation aidait à traiter et à réparer le préjudice causé par l'infraction. Plusieurs autres interventions, si elles étaient volontaires, inclusives et axées sur le traitement et la réparation du préjudice, ou si elles avaient pour but de réussir l'intégration, pourraient aussi être exécutées de manière restaurative. Parmi elles, on peut citer différentes formes de soutien aux victimes et aux auteurs d'infraction, et d'autres activités constructives et sociales, notamment celles citées dans la Recommandation. Cependant, ces pratiques devraient être consignées séparément et décrites différemment des pratiques impliquant un dialogue entre la victime et l'auteur de l'infraction.

La **Règle 60** introduit l'idée que les principes et approches de la réparation peuvent être appliqués au sein du système de justice pénale, mais hors du cadre des procédures pénales formelles. Il fait remarquer que les principes et approches de la réparation peuvent être utilisés pour répondre à des conflits entre professionnels de la justice pénale, entre professionnels et citoyens, et entre prisonniers. Ainsi, la justice restaurative peut être proposée dans les affaires de plaintes déposées par un citoyen à l'encontre de la police, ou dans d'autres affaires où la victime, l'auteur de l'infraction ou un citoyen accuse un professionnel de la justice d'abus de pouvoir ou de lui avoir causé un autre type de préjudice. Il est aussi possible d'avoir recours à la justice restaurative au sein des autorités judiciaires et des organismes de justice pénale en cas de conflit au sein de leur personnel, et dans les établissements pénitentiaires où souvent des conflits éclatent entre des détenus ou entre un détenu et le personnel. En résumé, ces principes et approches peuvent être appliqués en cas de conflit ou d'incident ayant causé un préjudice. L'application de principes de justice restaurative peut également contribuer à de bonnes relations professionnelles entre le personnel et les détenus, qui constituent un élément essentiel de la sécurité dynamique (voir commentaire de la règle 64.2, RPE).

La **Règle 61** énonce que les principes et approches de la réparation devraient être employés comme lignes directrices applicables à d'autres aspects du travail des autorités judiciaires et des organismes de justice pénale. Par exemple, des pratiques de cercles, sous leurs différentes formes, peuvent être utilisées de manière proactive dans le but de construire du capital social et de favoriser la prise de décision inclusive au sein de n'importe quel lieu de travail (y compris pour les autorités judiciaires et les organismes de justice pénale), ce qui contribue à bâtir la culture organisationnelle de la réparation. Les pratiques de cercles varient dans leur structure et leur approche, et peuvent être un moyen informel, simple et souple de mettre en application les principes de la justice restaurative de manière proactive dans n'importe quelle situation où un problème doit être abordé ou une question posée. Ces pratiques, ainsi que d'autres approches de réparation, pourraient permettre de faire en sorte que le personnel de terrain, le personnel administratif et les responsables soient consultés et inclus dans les mesures de mise en œuvre de la justice restaurative (ou, selon le cas, d'une politique ou d'un projet) au sein d'un organisme de justice pénale, d'une autorité judiciaire ou d'une organisation compétente du domaine public ou privé. Cela contribuerait à améliorer autant que possible la compréhension des principes et pratiques de la réparation parmi les professionnels de la justice pénale, et d'aider à leur application. Les établissements pénitentiaires constituent un cadre parfait pour l'application proactive des principes de la justice restaurative à l'aide des procédures de cercles. Celles-ci peuvent servir pour une grande variété d'objectifs, que ce soit pour créer un sens d'appartenance à la communauté de l'établissement, résoudre des problèmes difficiles en lien avec la délinquance et l'exclusion, améliorer les relations entre les détenus et le personnel, favoriser la réintégration, et définir des

normes pour la communauté de la prison. Les personnes chargées de faciliter les pratiques de cercles devraient pouvoir être au préalable formées à leur utilisation.

La **Règle 62** explique que la normalisation de la justice restaurative peut aussi se faire grâce au partenariat entre les différents organismes compétents et les groupes de parties prenantes. Par exemple, des comités de pilotage et des partenariats regroupant plusieurs organismes (composés de représentants des organes compétents et des groupes de parties prenantes), peuvent être formés dans le but de définir des procédures de renvoi claires et simples, d'examiner les politiques et pratiques locales, de coordonner la participation de chaque organisation au processus de justice restaurative et d'améliorer la transparence des pratiques. La confiance et la compréhension au sein des organisations concernées peuvent en être renforcées, ce qui s'avère nécessaire pour garantir que la justice restaurative soit considérée comme une solution ordinaire et légitime, à la fois alternative à la procédure pénale classique et complémentaire de celle-ci. Les activités dans le cadre d'un partenariat pourraient être des réunions et manifestations conjointes, des stratégies communes de promotion ou de sensibilisation de la population, des accords d'échange d'informations, la mutualisation de la formation des praticiens, des événements collaboratifs de promotion, la mutualisation des capacités et des ressources, le détachement, le travail en collaboration et le partage de locaux, selon les besoins et si le principe d'autonomie des services de justice restaurative n'est pas remis en question.

La **Règle 63** propose que les autorités judiciaires et les organismes de justice pénale qui souhaitent utiliser, normaliser ou développer la justice restaurative envisagent de charger officiellement des membres de leur personnel de promouvoir, de coordonner, de mettre en œuvre, de soutenir et de conduire ces activités. Cette mission pourrait être confiée à une personne qui comprend et qui soutient la justice restaurative et ses principes, et qui, idéalement, jouit d'une expérience du recours à la justice restaurative et à sa mise en œuvre. La création d'un tel poste permettra aux membres du personnel de l'organisation concernée de demander à un référent unique des informations ou une assistance pour comprendre les pratiques et les principes de la justice restaurative et savoir comment les mettre en œuvre dans le cadre de leur travail. Cela permettrait aussi d'accroître le plus possible le recours à la justice restaurative, si la personne désignée peut aider ses collègues à identifier ou à soumettre des affaires pouvant être traitées, agir en faveur d'un recours plus large à la justice restaurative et prendre des mesures concrètes pour sa mise en œuvre. Dans l'idéal, il devrait être prévu dans le contrat de cette personne du temps pour lui permettre de remplir ses fonctions en lien avec la justice restaurative.

La **Règle 64** fait remarquer que les États membres, les régions et les organisations qui disposent de services de justice restaurative actifs depuis une longue période devraient mettre leurs informations utiles à la disposition des autres États membres, régions et organisations souhaitant mettre en œuvre des programmes semblables. Les politiques, lignes directrices, outils d'évaluation des risques, systèmes de consignation, supports de formation et d'évaluation, résultats de recherches et autres renseignements et documents pertinents pourraient être partagés pour permettre aux États membres de protéger ces ressources et de prendre appui sur les bonnes pratiques existantes (pour éviter de toujours recommencer à partir de zéro). De la même manière, au moment de définir la nature et la portée de la législation qu'il souhaite introduire ou réviser, un État membre devrait s'intéresser aux pratiques des autres pays afin de déterminer comment optimiser les changements qu'il prévoit d'apporter et de connaître les possibles répercussions de ceux-ci. Les États membres disposant de textes législatifs relatifs à la justice restaurative devraient partager leurs connaissances sur leur contenu et leurs effets lorsqu'un autre État membre en fait la demande ou en exprime le besoin. Ceci est important car des enseignements essentiels peuvent être tirés de l'expérience d'autres juridictions. Par exemple, une analyse des récentes avancées en Nouvelle-Zélande montre que l'introduction dans la législation de l'obligation de renvoyer des affaires vers les services de justice restaurative doit être précédée d'une évaluation et d'un renforcement des capacités juridictionnelles afin de faire face à l'augmentation de la demande. Le Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales compétentes devraient réfléchir à la manière dont elles peuvent aider à la création et au maintien des structures qui pourraient permettre le partage d'informations et la collaboration entre les États membres en matière de justice restaurative.

La **Règle 65** énonce que les gouvernements et les organisations compétentes devraient agir pour obtenir le soutien de la population en faveur de la justice restaurative. Cela pourrait consister à partager les exemples les plus concluants dans différents types de médias, mener des campagnes de sensibilisation factuelles, faire participer des groupes de parties prenantes au projet. Une meilleure connaissance de la justice restaurative pourrait entraîner une hausse du recours aux services. C'est pourquoi il est nécessaire que les États membres veillent à ce que leurs services de justice restaurative disposent des capacités requises pour répondre de manière satisfaisante à une augmentation de la demande.

La **Règle 66** fait remarquer qu'il est indispensable de mener des recherches sur le développement de la justice restaurative et le recours à celle-ci. Les services de justice restaurative devraient faire l'objet d'une

évaluation pour définir leur degré de sécurité et leur efficacité, dans le but de déterminer les possibilités d'amélioration et la manière de réduire certains risques. Les recherches sont essentielles pour accroître les connaissances de la fonction et des retombées de la justice restaurative, et pour évaluer les effets des mesures visant à intégrer ses principes et processus dans les systèmes de justice pénale. Sans elles, il n'existe pas de base fiable pour mener des évaluations. Les recherches font partie intégrante du développement de la justice restaurative, et l'évaluation des modèles en place et innovants utilisés pour son exécution est indispensable. Les services de justice restaurative devraient permettre la mise en œuvre de recherches indépendantes.

Enfin, la **Règle 67** reflète le fait que ce domaine subit une évolution rapide. Des avancées significatives peuvent avoir lieu concernant le recours à la justice restaurative au sein du système pénal des États membres, et la présente Recommandation devrait être évaluée régulièrement et révisée en conséquence si nécessaire.