

### Prévention « culturelle » du terrorisme entre liberté et sécurité

Francesco Palazzo

Professeur émérite de droit pénal à l'Université de Florence

229

Dans son dernier livre, *Une boussole des possibles. Gouvernance mondiale et humanismes juridiques* (Paris, 2020), Mireille Delmas-Marty adresse un véritable message aux juristes et aux non-juristes : aux « hommes de bonne volonté », pourrait-on dire. Le message est celui de l'absolue nécessité de trouver un moyen de gouverner le monde en pratiquant un humanisme juridique capable de contrôler et de réduire à un « tout ordonné » le choc des contraires qui secoue la planète aujourd'hui. Afin de donner à son message une force évocatrice particulière, Mireille Delmas-Marty a créé une image très efficace, qui a ensuite été matérialisée dans une installation artistique réalisée par le sculpteur Antonio Benincà.

L'image est celle d'une boussole qui peut nous orienter dans une rose des vents, mais sans pôle magnétique : l'absence de l'attraction irrésistible du champ magnétique ne doit cependant pas nous laisser à la merci des vents opposés. Au contraire, c'est l'humanisme qui doit nous aider à trouver

l'équilibre changeant entre les opposés qui se disputent le terrain de la gouvernance planétaire. Deux paires de vents principaux et deux paires de « vents entre les vents » sont identifiées. L'une des deux paires de vents principaux opposés figure la tension oppositionnelle entre *liberté* et *sécurité*. Les autres paires figurent celles entre *coopération* et *compétition*, *intégration* et *exclusion*, *innovation* et *conservation*.

En m'inspirant de cette représentation imaginative des forces idéales du monde et du gouvernement planétaire, je voudrais dédier un souvenir à Mireille Delmas-Marty en partant de l'opposition entre liberté et sécurité. C'est, en effet, cette dialectique oppositionnelle qui marque toute l'histoire du droit pénal et en particulier celle des dernières décennies, depuis que surtout le terrorisme interne et international et, plus généralement, l'augmentation réelle ou présumée de la criminalité ont fait souffler plus intensément le vent de la (nécessité de la) sécurité au détriment de celui de la liberté.

Dans la législation de presque tous les pays du monde, le phénomène terroriste a favorisé la production de réglementations qui ont progressivement érodé les espaces de liberté au nom du renforcement de la sécurité tant des institutions étatiques, secouées par des mouvements antagonistes à la démocratie libérale, que des individus, effrayés par le risque de devenir des victimes innocentes et occasionnelles d'attaques aveugles. Il en résulte une prolifération d'infractions pour lesquelles le seuil de punissabilité est très éloigné de la production effective de dommages à l'existence et au fonctionnement des institutions ou à la vie et à la sécurité des personnes. Le nombre d'infractions punissant les actes précédant la tentative a augmenté, jusqu'à et y compris les actes simplement préparatoires ou même les manifestations de la pensée. En Italie, en particulier, les délits terroristes, ainsi que de nombreux autres types de crimes, ont été attirés dans l'orbite des mesures de prévention dites *ante delictum* ou *sine delicto*, où le vent de la sécurité souffle si fort qu'il ébranle les pierres angulaires du droit pénal de la liberté : en effet, le domaine des mesures préventives – tant personnelles que patrimoniales – dépasse les limites mêmes du droit pénal traditionnel en ce qu'il s'agit de mesures restrictives indépendantes d'un acte criminel effectif, se fondant plutôt sur des *indices* ou même des *soupçons* de commission de crimes pour lesquels, toutefois, aucune preuve ne doit être acquise. Il ne fait donc aucun doute que la liberté est sacrifiée à un degré extrêmement élevé ici.

Dans cette situation, l'équilibre nécessaire entre sécurité et liberté dans le domaine extrêmement délicat des sanctions risque d'être compromis : il est difficile, en effet, pour la classe politique de ne pas écouter la demande de sécurité qui émane d'une population qui déverse toutes ses incertitudes, ses frustrations et ses insécurités dans la peur du crime ; tout comme il est également difficile de nier que les transformations

subies par le droit pénal risquent de le faire tomber sur une pente illibérale au bout de laquelle l'habitude de renoncer à la liberté pourrait se consolider. Il peut donc être intéressant d'attirer rapidement l'attention sur la tentative actuelle du législateur italien d'emprunter une voie différente pour affronter et contrer certaines formes de criminalité très redoutables et, surtout, redoutées, comme le terrorisme djihadiste.

J'ai l'intention de faire référence à un projet de loi présenté par certains députés de deux partis de centre-gauche (le Parti démocratique et Italia Viva) le 23 mars 2018 : le projet de loi porte le numéro A.C. (loi Chambre des députés) n° 243-3357-A et résulte de l'unification avec le texte d'une proposition de loi ultérieure, déposée le 8 novembre 2021 par des députés de centre-droit. Bien que ce texte contienne également une proposition de nouvelle infraction punissant les actes préparatoires à des infractions plus graves d'attentats terroristes, l'approche nettement dominante de la mesure va dans la direction totalement différente de la prévention culturelle. D'une part, il est effectivement proposé de punir la simple possession de matériel contenant des instructions sur la préparation ou l'utilisation d'engins de guerre mortels à des fins de terrorisme, mais d'autre part, l'objectif caractéristique du projet de loi est de doter notre pays « d'instruments appropriés pour mener à bien une activité préventive sous le profil culturel, social et civil ».

Le projet de loi se fonde sur le constat d'un « phénomène fort et fréquent de radicalisation au sein du monde musulman sous toutes les latitudes », qui « conduit des milliers de fidèles musulmans à considérer que coïncider avec leur foi est une mission de violence et de mort à l'égard de quiconque ne partage pas ce modèle » et qui « leur impose des règles de vie oppressives, ou du moins contraires aux principes de liberté sédimentés depuis des siècles dans les

civilisations occidentales et que nous considérons comme intangibles, à commencer par ces principes qui sont pour nous inaliénables concernant la liberté des femmes et du corps féminin ». Partant de cette prémisse, la proposition entend introduire un système articulé de règles et d'institutions visant à faciliter, au niveau culturel, « une activité de prévention du passage de la foi radicalisée au terrorisme de matrice islamique » : l'objectif final est donc de renforcer le niveau de sécurité en garantissant, toutefois, en même temps, non seulement la liberté de professer sa propre foi religieuse mais aussi – plus généralement – l'équilibre entre les instruments répressifs et de *renseignement* et la sphère de la liberté personnelle.

La nécessité de déplacer la lutte contre le terrorisme sur un front essentiellement préventif et culturel est également motivée par une observation empirique importante : les caractéristiques de nombreux attentats terroristes récents, dont notamment ceux de *Charlie Hebdo* ou du Bataclan et d'autres, mettent en évidence la manière dont leurs auteurs étaient motivés par « une conviction et une adhésion, pas toujours formalisées en une participation à une organisation terroriste ».

En définitive, l'objectif ultime du projet de loi est « d'éloigner les personnes qui y sont exposées de l'idéologie de la radicalisation, en accordant une attention particulière à la sphère sociale de l'intégration, aux problèmes sociaux liés à cette question, en travaillant en contact étroit avec le monde de l'école, de l'université, du travail et surtout des prisons, où le phénomène de la radicalisation commence et se développe souvent ». En un mot, « dans cette guerre, il ne suffit pas de gagner, il faut aussi convaincre ».

La poursuite des objectifs généraux du projet est confiée à un système complexe de nouveaux organismes publics articulés sur deux niveaux. D'une part,

à un niveau plus politique, la création d'une *commission parlementaire* pour le suivi des phénomènes subversifs de radicalisation violente est envisagée. Sa tâche est essentiellement informative : elle recueille des éléments cognitifs et des données statistiques sur le phénomène de la radicalisation et sa diffusion dans les différents milieux sociaux et transmet au Parlement un rapport annuel sur l'activité menée, en formulant également des propositions sur les questions relevant de sa compétence.

D'autre part, à un niveau plus opérationnel, l'institution du *Centre national sur la radicalisation* est prévue auprès du ministère de l'Intérieur, avec la tâche principale de préparer, sur une base annuelle, un plan stratégique national pour la prévention des processus de radicalisation et d'adhésion à l'extrémisme violent et la réhabilitation des sujets impliqués dans les phénomènes de radicalisation. Conformément au plan stratégique, le Centre national développe également des projets, actions et initiatives visant à atteindre les objectifs de prévention de la radicalisation violente et de déradicalisation par la diffusion de la culture du dialogue interreligieux et interculturel. Au niveau local, des *centres de coordination régionaux sur la radicalisation* sont créés dans les préfectures pour mettre en œuvre le plan stratégique national.

Les lignes d'intervention du Centre national et des centres régionaux sont essentiellement au nombre de deux. Tout d'abord, la formation spécialisée du personnel public, en particulier des forces de police, pénitentiaires, scolaires et universitaires et des travailleurs sociaux, qui sont les plus susceptibles d'entrer en contact avec le phénomène de radicalisation violente, notamment des jeunes. À cet égard, l'identification des comportements symptomatiques ou prodromiques du phénomène sera déterminante, afin de permettre au personnel spécialisé de mener des interventions ciblées et opportunes. Deuxièmement,

la mise en œuvre de campagnes d'information visant à « diffuser la culture du pluralisme et du dialogue interreligieux et interculturel, à promouvoir le principe de l'égalité des sexes et la lutte contre la discrimination d'origine religieuse, y compris l'islamophobie ».

Le projet accorde une attention particulière au monde carcéral, où l'expérience montre que la radicalisation violente est particulièrement répandue. Le ministre de la Justice devra adopter un plan national pour garantir que les détenus italiens ou étrangers reçoivent un traitement pénitentiaire favorisant leur déradicalisation et leur réhabilitation, conformément au plan stratégique national. À cette fin, il sera également nécessaire que le ministère de la Justice sélectionne soigneusement le personnel privé extérieur admis à fréquenter les institutions pénitentiaires, et notamment les bénévoles, afin de s'assurer qu'ils disposent de connaissances spécifiques sur les cultures et pratiques religieuses, ainsi que sur le prosélytisme, la radicalisation et la dérive terroriste potentielle.

En conclusion, nous pouvons dire que le déplacement de l'accent vers la prévention socioculturelle dans la lutte contre le terrorisme pourrait sans doute permettre d'atteindre un meilleur équilibre entre la sécurité et la liberté : une sécurité qui est probablement plus efficacement réalisable car elle s'attaque

aux racines du comportement violent, et une liberté qui est moins limitée par des règles répressives et procédurales qui sont devenues de plus en plus pénétrantes et envahissantes. En substance, ce changement d'orientation pourrait enfin démontrer la prise de conscience acquise que le droit pénal est indispensable certes, mais qu'il ne peut jamais être l'instrument décisif ou unique pour contrer les phénomènes criminels de dimension macrosociale et de nature culturelle. Cela dit, il est également vrai que la nécessité de maintenir l'équilibre entre liberté et sécurité revient immédiatement dans le même domaine de la prévention culturelle. En effet, lorsque l'intervention préventive vise à modifier des *convictions*, des *croyances* et des *attitudes culturelles*, la crainte que cela puisse ouvrir la voie à un forçage idéologique des destinataires, à une tendance à l'intolérance envers le pluralisme et la diversité culturelle à un moment, celui de la prévention, où aucun acte matériel et concret d'offense aux valeurs fondatrices de notre société n'a encore eu lieu, n'est pas totalement infondée. Il s'agit d'un risque dont il faut reconnaître que le projet de loi est conscient.

En bref, le contraste entre ces *vènti* de la sécurité et de la liberté nécessite la recherche d'un équilibre, ce qui – comme nous l'a appris Mireille Delmas-Marty – exige un effort constant sous la bannière d'un humanisme juridique convaincu.