



Paris, le 17 février 2017

NOTE de
Mmes Esther BENBASSA et Catherine TROENDLE, rapporteurs

OBJET : BILAN D'ÉTAPE DE LA MISSION « DÉSENDOCTRINEMENT, DÉSEMBRIGADEMENT ET RÉINSERTION DES DJIHADISTES EN FRANCE ET EN EUROPE »

COMMISSION

DES

LOIS

Lors de sa réunion du mercredi 16 mars 2016, la commission des lois a décidé de créer une mission d'information intitulée « Désendoctrinement, désembrigadement et réinsertion des djihadistes en France et en Europe », dont elle a confié la conduite des travaux à Mmes Esther Benbassa (Ecologiste – Val-de-Marne) et Catherine Troendlé (Les Républicains – Haut-Rhin).

Cette mission d'information a été conduite parallèlement aux travaux menés, dans le cadre de leurs avis budgétaire en 2016, par :

- M. Hugues Portelli, sur les unités dédiées aux personnes « radicalisées » en milieu carcéral (avis budgétaire sur l'administration pénitentiaire) ;
- Mme Cécile Cukiermann, sur la prise en charge des mineurs « radicalisés » (mineurs signalés en raison de la présence de « signes de radicalisation » ou en risque de radicalisation suivis au titre de la protection de l'enfance, impliqués dans des infractions pénales en lien avec les attentats ou suivis en raison de la radicalisation de leurs parents) (avis budgétaire sur la protection judiciaire).

Le but de cette mission est de procéder à une évaluation des dispositifs de prise en charge de la radicalisation par les services de l'État, y compris les autorités judiciaires et le milieu carcéral, dans un contexte très évolutif au regard des nombreuses initiatives prises par l'exécutif en la matière (plan de lutte antiterroriste présenté le 21 janvier 2015 après les attentats, pacte de sécurité défini après les attentats du 13 novembre 2015, plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme présenté le 9 mai 2016, ouverture d'un centre de réinsertion et de citoyenneté au début du mois de septembre, présentation d'un plan pour la sécurité pénitentiaire et l'action contre la radicalisation violente présenté le 25 octobre 2016).

Dans le cadre de leurs travaux, les rapporteurs ont procédé à une série d'auditions (19 auditions, **27 personnes entendues** pour un total de 21 heures d'auditions) :

- **acteurs institutionnels** : les deux secrétaires généraux successifs du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), M. Pierre N'Gahane, puis Mme Muriel Domenach, MM. Philippe François, sous-préfet chargé de mission au CIPDR, et Pierre Pibarot, directeur du groupement d'intérêt public qui assure l'installation et la gestion du centre de



prise en charge de la radicalisation, M. Serge Blisko, président de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES), Mme Isabelle Jégouzo, chef de la représentation en France de la Commission européenne, Mme Camille Hennetier, chef de la section antiterroriste du parquet de Paris, des représentants du cabinet du garde des sceaux et de la direction de l'administration pénitentiaire, Mme Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté ;

- **chercheurs spécialisés dans les phénomènes de radicalisation** : MM. Gérald Bronner (professeur de sociologie à Paris Diderot), Richard Rechtman (EHESS), Laurent Mucchielli (CNRS), Mmes Nancy Véné (maître de conférences en science politique de l'Université Lyon 2), Cécile Boëx (EHESS), Ouisa Kiess (EHESS), Isabelle Sommier (professeure de sociologie politique à Panthéon-Sorbonne) ;

- **associations engagées dans la prise en charge de la radicalisation** : MM. Patrick Amoyel (association « Entre'autres »), Alain Ruffion (UNISMED), Eduardo Valenzuela (association dialogue citoyen), Stéphane Lacombe (association française des victimes du terrorisme).

Par ailleurs, les rapporteurs ont effectué **5 déplacements** :

- à l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) en charge de la gestion du numéro vert « anti-djihad » (1^{er} juin 2016) ;

- à la maison d'arrêt du Val-d'Oise au sein de laquelle a été constituée une unité dédiée de prise en charge de la radicalisation (15 juin 2016) ;

- à Mulhouse pour expertiser le programme de prise en charge de la radicalisation mis en œuvre par les autorités judiciaires locales (1^{er} juillet 2016) ;

- à Bruxelles pour rencontrer les représentants des communes de Vilvorde et de Molenbeek (2 février 2017) ;

- en Indre-et-Loire pour visiter le premier centre dédié de prise en charge de la radicalisation (3 février 2017).

I. – Une politique de « déradicalisation » ?

S'il existe un débat universitaire sur le sujet, la radicalisation djihadiste présente des caractéristiques communes avec d'autres formes de radicalisation, comme celle d'extrême-gauche dans les années 1970. Mme Isabelle Sommier les relevait :

- la jeunesse de ceux qui se « radicalisent » en raison de leur « disponibilité biographique » (pas d'insertion professionnelle, pas de foyer construit, etc.) et d'une aspiration plus forte à un idéal en décalage avec la société, la jeunesse s'étendant désormais à un âge adulte plus avancé par rapport aux années 1970 ;



- la légitimation théorique du recours à la violence : la violence comme accoucheuse de l'Histoire était une évidence pour les militants d'extrême-gauche « radicalisés », comme aujourd'hui « *l'islamisme est la seule idéologie disponible pour légitimer le recours à la violence* » ;

- le terreau social : la révolte générationnelle des années 1960 a laissé la place à une critique des discriminations imposées par la société.

Le contexte est cependant différent en ce que les militants djihadistes actuels expriment l'intention de mourir pour leur cause, n'ayant pas de perspectives d'avenir mais un « horizon bouché ». Le milieu d'origine de ces personnes « radicalisées » a également évolué : il n'est plus évident que le recrutement s'opère parmi les classes moyennes et intellectuelles. Enfin, si la radicalisation se produit en groupe, ce phénomène n'implique plus, en raison d'internet, un contact ou une proximité géographique.

Plusieurs personnes entendues, témoins du phénomène de radicalisation, ont convenu que la radicalisation n'est pas une pathologie, même si elle peut comporter des éléments psychiatriques. Certaines ont même récusé l'approche consistant à assimiler l'engagement djihadiste à une dérive sectaire, cette lecture ayant pour défaut de nier la motivation religieuse et politique. Cette approche a pu conduire à « victimiser » les jeunes femmes au risque de sous-estimer leur dangerosité.

Actuellement, il est délicat de définir le profil des personnes « radicalisées », des informations contradictoires ayant été apportées lors des auditions. Le fichier tenu par l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) qui recense les personnes identifiées comme « radicalisées » n'est pas accessible aux chercheurs, ce que plusieurs personnes entendues ont regretté, n'ayant pas la possibilité, même sous forme anonymisée, d'étudier les profils et ainsi d'affiner les outils de détection. En Belgique, cette question est en débat dans le cadre de la discussion du projet de loi sur la « banque de données dynamique » réunissant des informations relatives au terrorisme.

Enfin, plusieurs personnes entendues ont contesté la pertinence du concept de « déradicalisation » : « *on ne démonte pas une croyance, surtout pour le haut du spectre de la croyance* » convenait M. Gérald Bronner. Plus directe, une autre personne entendue a tranché : « *la déradicalisation : seuls ceux qui en vivent y croient* ».

Les acteurs institutionnels n'ont d'ailleurs pas nié qu'aucune solution « clé en main » n'existait et que l'apprentissage s'effectuait « en marchant ». En France, les pouvoirs publics ont engagé dès 2014 les premières actions en faveur de la lutte contre la radicalisation djihadiste. Ils se sont reposés sur des acteurs associatifs dont l'expérience en matière de prévention et de traitement de la radicalisation n'est pas toujours ou encore avérée. La priorité politique qu'a constituée légitimement la « déradicalisation » sous la pression des événements a pu conduire à des effets d'aubaine financière. Ont pu être évoqués successivement lors des auditions un « gouffre à subventions » ou un « business de la déradicalisation » ayant attiré des associations venues du secteur social en perte de ressources financières du fait de la réduction des subventions publiques.



Les différents ministères concernés ont initié, depuis au moins deux ans, des programmes qui doivent être distingués selon qu'ils s'adressent à des personnes placées sous main de justice et celles qui ne sont pas judiciairisées.

II. – Une tentative de prise en charge de personnes en voie de « radicalisation » : le « centre de déradicalisation » de Pontourny dans l'impasse

Plusieurs personnes « radicalisées » ne sont pas placées sous main de justice, ni poursuivies pour des faits en lien avec leur radicalisation. Elles n'ont pas moins des signes de radicalisation dans leur comportement qui peuvent faire craindre la préparation puis la commission d'actes violents inspirés par l'idéologie djihadiste. Elles représentent la partie des personnes « radicalisées » généralement considérées comme le « bas du spectre », en raison d'une radicalisation plus faible que les personnes étant en voie ou sur le point de passer à l'acte.

L'identification de ces personnes relève des services déconcentrés de l'État en préfecture ainsi que du recueil d'informations *via* le numéro national permettant de joindre la plateforme d'appel de signalement, sous l'autorité de l'UCLAT à Paris, que les rapporteurs sont allés visiter le 1^{er} juin 2016.

Ce dispositif s'articule autour du centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR), qui a une double vocation : recueillir les renseignements relatifs à des personnes radicalisées ou en voie de radicalisation mais aussi soutenir et assister les familles et proches de ces personnes. Le CNAPR recueille les signalements effectués par le biais du numéro vert, par Internet ou par un service territorial, quand le signalement a été effectué directement auprès d'un commissariat ou d'une brigade de gendarmerie. Entre le 29 avril 2014 et le 2 février 2017, le CNAPR a reçu 45 543 appels. Il a enregistré 5 692 signalements : 3 961 via un appel au numéro vert (69,59 % des signalements), 778 par l'intermédiaire d'un formulaire saisi sur Internet (13,67 % des signalements) et 953 par le biais de courriels transmis par un service de renseignement territorial (17,55 % des signalements), ce mode de transmission ayant été supprimé en octobre 2015 avec le déploiement du FSPRT.

Les renseignements collectés font l'objet d'une transmission en temps réel à la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), au service central du renseignement territorial (SCRT) et aux préfectures des départements d'origine des signalements. Par ailleurs, quand le signalement concerne un détenu, les éléments sont transmis à la direction de l'administration pénitentiaire du ministère de la justice.



Les éléments échangés font ensuite l'objet d'un suivi entre le CNAPR, les services et les préfetures et sont enregistrés dans un traitement automatisé de données à caractère personnel, dénommé FSPRT¹, placé sous la responsabilité de l'UCLAT.

Le 14 février 2017, le ministre de l'intérieur le relevait devant le Sénat : *« 1 200 jeunes sont suivis au titre de la déradicalisation, notamment au sein de cellules départementales qui s'appuient sur les dispositifs de l'État et des départements, en particulier, et de plus en plus, la protection judiciaire de la jeunesse, la PJJ, et l'aide sociale à l'enfance, l'ASE. »*

La prise en charge de ces personnes, en vue de prévenir la commission d'un acte, relève pour l'essentiel de dispositifs de prévention de la radicalisation. En raison de leurs compétences sociales et de prévention de la délinquance, cette action relève de l'échelon communal ou intercommunal ou départemental. Cette question est plus spécifiquement abordée par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat qui a confié un rapport à MM. Jean-Marie Bockel et Luc Carvounas sur le rôle des collectivités territoriales dans la prévention de la radicalisation (présentation du rapport début mars).

L'expérience belge démontre que chaque collectivité adopte des attitudes différentes dans la prise en charge de ces personnes, soit en recourant à des dispositifs exceptionnels en raison d'une menace forte et avérée de radicalisation, à l'instar de la démarche volontariste du bourgmestre de Vilvorde, soit en s'appuyant sur les outils de droit commun.

En France, l'expérience la plus intégrée et la plus emblématique pour l'État a été la création d'un centre dédié à Pontourny sur le territoire de la commune de Beaumont-en-Véron en 2016. Il avait *« pour vocation de constituer un moyen terme entre un milieu totalement ouvert et la prison »*. Six mois après son ouverture officielle, ce centre n'a pas encore engrangé de résultats concluants. Présenté comme une expérimentation, ce centre devait préfigurer l'ouverture de 13 centres similaires, un dans chaque nouvelle région métropolitaine.

Envisagé initialement comme un « centre de réinsertion et de citoyenneté », le centre de prévention, d'insertion et de citoyenneté d'Indre-et-Loire a accueilli ses premiers pensionnaires en septembre 2016. Il est constitué juridiquement sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP). Ce centre est placé sous la responsabilité du secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR).

D'une capacité maximale de 25 places, il n'a accueilli simultanément, à sa plus forte affluence, que 9 personnes. A la date du 3 février 2017 lors de la visite du centre par les rapporteurs, une seule personne était sur place. Après la condamnation de ce jeune homme à quatre mois de prison avec sursis pour violences et apologie du terrorisme le 9 février 2017, le centre n'accueille désormais aucune personne.

¹ Fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste.



A. – Le processus de sélection des personnes

Le recrutement des personnes susceptibles d'intégrer le programme au sein du centre est fondé depuis l'origine sur le volontariat. Les préfetures ont été chargées d'adresser des propositions sans avertir, à ce stade, les personnes concernées. Le GIP émet un avis sur les profils des personnes qui lui sont présentées, lui permettant ainsi d'écarter celles qui ne peuvent être accueillies au centre, à l'image des mères avec enfants, faute de structure d'accueil adéquate. Ensuite, dans les différents départements, le cabinet du préfet a pour mission de contacter la personne afin de recueillir son accord pour intégrer ce programme. Selon les données de la direction du GIP, 17 personnes ont adhéré à cette démarche sur les 59 contactées à la suite d'un avis favorable.

Après la prise de contact des personnes, il a été décidé de solliciter l'avis de l'UCLAT sur les personnes appelées à intégrer le programme. Alors que cette saisine était censée permettre une simple « levée de doutes » après le premier avis émis au niveau local par les services déconcentrés de renseignement, elle s'est traduite par 6 avis défavorables. Ces avis ne portaient pas tant sur la dangerosité que sur l'opportunité d'intégrer les personnes contactées au centre, y compris pour des raisons liées aux enquêtes en cours.

Le centre a perdu tout contact avec les 6 personnes ainsi écartées, malgré la prise de contact par les préfetures. Sur les 11 personnes restantes, 2 ont renoncé à intégrer le centre avant la rentrée officielle, en soulignant la mauvaise réputation du centre relayée par les médias. À son ouverture, le centre a ainsi accueilli 9 jeunes adultes. Il devait progressivement accueillir 14 pensionnaires pour la fin novembre puis 25 à la fin de l'année 2016.

Cette première vague de recrutements a montré de fortes disparités entre départements. Selon la direction du GIP, 40 % des préfetures n'ont pas répondu à l'appel de la circulaire ministérielle engageant la procédure d'identification de personnes susceptibles de bénéficier d'un accueil au centre. A l'inverse, trois personnes sur les 9 accueillies provenaient d'un même département. Le centre de Pontourny étant le seul centre ouvert, le rayon de sélection des personnes à accueillir a été particulièrement vaste, au risque de favoriser l'éloignement entre le lieu de résidence de la personne et le siège du centre.

À l'issue de ce premier recrutement, la direction du GIP a indiqué qu'étaient envisagés des ajustements à la procédure de sélection. Le GIP serait mieux associé en amont pour l'examen en préfeture des dossiers proposés afin de mieux cibler les profils adaptés. L'UCLAT serait saisie sur les dossiers retenus pour un filtre préalable avant que les personnes ne soient approchées par les préfetures avec un représentant du centre.

B. – Le programme envisagé

Les modules de formation reposent sur quatre piliers : la distanciation, l'engagement citoyen, l'approche thérapeutique et l'insertion professionnelle.



Selon les indications de la direction, le centre de Pontourny emploie 27 personnes. Le personnel comprend notamment :

- 5 psychologues (représentant 3 ETPT) : l'un est sur place, une équipe présente le mardi et l'autre équipe le jeudi ;
- 1 infirmière psychiatrique ;
- 9 éducateurs spécialisés (+ 5 de nuit).

Des intervenants extérieurs s'ajoutent, notamment un aumônier religieux, à propos de la tradition de l'Islam, présent 15 heures par semaine. Le lieu de culte musulman le plus proche est à une heure de route.

Initialement, selon la direction du centre, le programme devait se dérouler sur une période de dix mois maximum autour de trois phases :

- 1° l'accueil et la mobilisation de l'intéressé, lui permettant d'élaborer son projet au sein du centre (6 semaines à 3 mois) ;
- 2° la consolidation du projet (mise en stage, contacts à l'extérieur, retour en famille) ;
- 3° la finalisation du projet (3 derniers mois avant un passage de relai).

La dernière phase devait comprendre un tutorat additionnel qui se serait prolongé quelques mois après le départ, le temps nécessaire d'identifier des professionnels sur le lieu de résidence de l'intéressé (psychologues, travailleurs sociaux) afin de continuer le suivi.

En raison des départs précipités – aucune personne n'étant restée plus de cinq mois –, le programme n'a pu être mis en œuvre. La direction du centre a donc présenté plusieurs cas pour lesquels un tutorat additionnel avait été mis en place en urgence pour maintenir le lien avec la personne ayant décidé de quitter le centre.

C. – Un feu de critiques

Lors de la reconversion du centre de Pontourny, auparavant destiné à accueillir des mineurs isolés étrangers, en « centre de déradicalisation », des inquiétudes se sont fait jour au sein du voisinage immédiat. Pour y répondre, un audit de sécurité, suggéré par la préfecture d'Indre-et-Loire a été effectué. À l'initiative de M. Louis Le Franc, préfet d'Indre-et-Loire, un comité de suivi a été mis en place, afin d'assurer la liaison entre les élus locaux, les parlementaires et l'équipe de direction du centre. Lors de sa réunion du vendredi 10 février 2017, le comité de suivi a pu entendre le rapport d'activité pour l'année 2016 par le directeur du centre.



Le centre de Pontourny n'accueille désormais plus de personnes en voie de radicalisation. M. Bruno Le Roux, ministre de l'intérieur, a annoncé le vendredi 10 février dernier, sur l'antenne d'Europe 1, que le centre ne serait pas fermé mais a accepté un moratoire. Il a précisé, devant le Sénat, sa position le mardi 14 février 2017 : « *Ce moratoire existe de fait, puisque je n'ai pas demandé au préfet de faire des propositions en vue de la prise en charge de nouveaux pensionnaires dans ce centre. Il y en aura cependant d'autres dans le futur.* »

Selon la formule de M. Bernard Château, maire de Beaumont-en-Véron, « *présenté comme expérimental pour être reproduit, le centre devrait être exemplaire* ». Or, la multiplication de « couacs » relayés par voie de presse a attisé la défiance de la population locale et le sentiment d'insécurité.

Il en a été ainsi particulièrement à la suite de l'entretien accordé par une personne accueillie, âgée de 23 ans, au quotidien *La Voix du Nord* auquel elle déclarait être « fiché S » alors qu'une telle information aurait dû l'empêcher d'intégrer le programme. Si cette information n'a pas été confirmée, l'intéressé a été exfiltré en 48 heures du centre sur décision gouvernementale le 30 septembre 2016. Il a fait l'objet d'un tutorat additionnel, interrompu d'un commun accord le 23 novembre 2016.

Un autre évènement médiatique a attisé ce climat : le mardi 17 janvier, une personne accueillie au centre, absente du centre à cette date en raison d'une convocation au commissariat de son lieu de résidence, a été interpellée à Strasbourg par la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) avant sa mise en examen, avec d'autres personnes, pour association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste et son incarcération.

Ces deux faits, largement relayés par la presse nationale, ont accru la défiance des riverains. Ils ont infirmé par l'exemple les assurances données aux élus locaux sur le fait que le centre avait vocation à accueillir des jeunes hors de toute procédure judiciaire.

Certes, comme le rappelle constamment la direction du centre, aucun incident à l'extérieur du centre en lien avec les personnes accueillies n'est à déplorer depuis son ouverture.

Plusieurs personnes entendues ont déploré que le message adressé par la direction du centre se résume à un discours mettant en avant les points positifs et à admettre uniquement des erreurs de communication. Le bien-fondé de l'action du centre n'est pas remis en cause par sa direction, ses représentants se bornant à estimer que, comme tout dispositif expérimental, des ajustements seront nécessaires.

La situation actuelle, figée momentanément par le moratoire, attire des critiques sur son coût. Selon les indications du centre, son budget annuel de fonctionnement avoisine 2,5 millions d'euros. Certes, ce coût doit être rapporté à celui plus important, en termes relatifs, d'un centre éducatif fermé (CEF). Par comparaison, un CEF, avec une capacité maximale de 12 places, représentait en 2015 un coût par jour et par mineur de 721 euros dans les centres gérés par le secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).



Toutefois, le contraste entre un centre fonctionnant « à vide » et son coût provoque, dans la période présente, une incompréhension forte de la population locale. M. Bernard Château, maire de Beaumont-en-Véron, a confirmé que pour une large partie des habitants confrontés à la fermeture de services publics dans la région, le programme apparaissait comme un « *gâchis d'argent public* ».

Plus fondamentalement, le centre est critiqué pour son absence de résultats :

- le centre a été, au mieux, à moitié de sa capacité d'accueil maximale et il est désormais vide ;
- aucun pensionnaire n'a poursuivi jusqu'à son terme le programme envisagé.

Au final, la visite du centre de Pontourny et les rencontres ont mis en lumière une relative impréparation dans l'ouverture de ce centre. Plusieurs témoignages ont attesté qu'à la suite de la décision du Premier ministre, M. Manuel Valls, de créer une telle structure, les arbitrages interministériels étaient réduits quant au public à accueillir (mineurs ou majeurs), à la forme juridique à donner à ce centre (finalement un GIP) ou au contenu du programme, à l'exclusion de quelques choix symboliques comme le port de l'uniforme ou la présence d'un mât pour les couleurs nationales.

D. – Quels enseignements en tirer ?

A ce stade, plusieurs enseignements se dégagent de la visite du centre et des auditions conduites, notamment à l'aune de l'exemple de la ville de Vilvorde en Belgique.

Au-delà des erreurs ayant émaillé la mise en place du dispositif expérimental, la question de l'efficacité du modèle d'un « centre de déradicalisation » est clairement posée. Plusieurs élus locaux ont d'ailleurs appelé à sa fermeture, estimant que l'expérimentation, qui avait eu le mérite d'être tentée, avait désormais montré son manque d'utilité.

Plusieurs éléments appuient cette position au regard de la configuration actuelle du programme :

1° Le déracinement des personnes accueillies de leur milieu d'origine pour une destination éloignée et isolée ne favorise pas nécessairement la réussite du programme. A l'inverse, le bourgmestre de Vilvorde, par une démarche particulièrement volontariste, a créé dès 2013 une politique locale spécifique de prévention de la radicalisation à côté du service de prévention de la délinquance, avec un service dédié, chargé d'assurer la sensibilisation des écoles (enseignants, directeurs, etc.) ou des hôpitaux, mais également de suivre les programmes personnalisés en fonction des parcours des personnes suivies (visites à domicile, rencontre avec des assistants sociaux, accompagnement administratif, présence de référents pour l'emploi gérant directement les dossiers des personnes « radicalisées », accompagnement avec un duo imam-professionnel, rencontre avec des psychologues, etc.)



2° Le volontariat sur lequel repose le programme crée sa fragilité intrinsèque. Elle permet des départs anticipés avant le terme du programme, rendant le suivi aléatoire et dépendant de la bonne volonté de la personne. Ce biais est d'autant plus fort lorsqu'une publicité négative entoure le programme, à l'instar de celui du centre de Pontourny qualifié par certains médias de « djihad academy ».

3° Les effets sur la lutte contre le phénomène d'emprise sur des personnes en voie de radicalisation sont loin d'être avérés. A l'inverse, trois pensionnaires s'étaient autoproclamés la « bande des salafistes rigoristes », le départ forcé de l'un d'entre eux entraînant le départ volontaire et consécutif des deux autres, laissant supposer un phénomène d'emprise, paradoxal dans un lieu censé y remédier.

III. – La prise en charge des personnes placées sous main de justice

A. – La gestion de la radicalisation au sein des établissements pénitentiaires

1. – La création de quartiers dédiés pour les personnes détenues « radicalisés » au sein des établissements

À la suite des attentats survenus à Paris les 7, 8 et 9 janvier 2015, le Gouvernement a annoncé, le 21 janvier 2015, la mise en œuvre de différentes mesures pour renforcer la lutte antiterroriste, dont l'un des volets concerne la lutte contre la radicalisation dans les établissements pénitentiaires. Ces mesures ont été complétées par les annonces faites par le Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès le 16 novembre 2015 après les attentats du 13 novembre.

La prison constitue l'un des vecteurs de radicalisation sous l'effet de l'incarcération d'individus condamnés pour des infractions terroristes. Compte tenu de la compétence du parquet et du pôle de l'instruction de Paris en matière de répression des infractions terroristes, nombre de personnes mises en détention provisoire pour association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste sont incarcérées dans des établissements proches de Paris, ce qui accroît les risques de concentration de détenus radicalisés.

À cet égard, l'influence des détenus islamistes se traduit notamment par un prosélytisme radical qui peut prendre la forme de pressions exercées sur les autres détenus ou l'administration pénitentiaire, voire dans certains cas aboutir à la constitution de groupes à vocation terroriste. Cette influence est d'autant plus favorisée par la promiscuité existant dans les maisons d'arrêt très fortement surpeuplées, au sein desquelles l'accès aux activités est *de facto* impossible et la mise en œuvre de projets de réinsertion adaptés aux profils de chaque détenu très difficile à effectuer. Or, les affaires récentes de terroristes ont montré que les individus touchés par ces phénomènes de radicalisation ont parfois séjourné en prison pour des infractions de « droit commun ».



Le regroupement des détenus prosélytes a d'abord été mis en place, à titre expérimental, au sein du centre pénitentiaire de Fresnes à la fin de l'année 2014 pour des raisons essentiellement liées au maintien de l'ordre dans l'établissement et sans conduite d'une politique structurée de prise en charge des personnes concernées. La création d'une unité de prévention du prosélytisme a été motivée par l'accroissement du nombre de détenus mis en cause pour des faits de terrorisme, se traduisant par l'augmentation des pratiques de prosélytisme et de pressions à l'encontre des autres détenus. Après avoir d'abord reçu un accueil réservé de la part du ministère de la justice, cette pratique de regroupement des détenus radicalisés a été, sur décision du Gouvernement, amplifiée à la suite des attentats de janvier 2015 avec la création de cinq unités dédiées dans des établissements pénitentiaires d'Île-de-France et du département du Nord.

Il a ainsi été décidé de créer cinq quartiers dédiés à la prise en charge des détenus radicalisés dans les établissements pénitentiaires :

- deux unités consacrées à l'évaluation des personnes détenues radicalisées ou en voie de radicalisation : l'une au centre pénitentiaire de Fresnes, l'autre à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis ;

- une fois évaluées, les personnes détenues ont vocation à être orientées, en fonction de leur profil et de leur réceptivité, dans un programme de prise en charge ou, si elles n'en relèvent manifestement pas et justifient des mesures de sécurité particulières, à l'isolement. Trois unités dédiées à la prise en charge des personnes radicalisées ont ainsi été constituées au sein de la maison d'arrêt d'Osny (Val d'Oise), de Fleury-Mérogis et, pour les personnes les plus radicalisées, au centre pénitentiaire de Lille-Annoeullin.

Ces unités (une vingtaine de places pour chacune d'entre elles) avaient pour vocation de proposer aux détenus des modes de prise en charge adaptés à leur profil. Afin notamment d'assurer la séparation entre les prévenus et les condamnés et de limiter les phénomènes de prosélytisme, il a été décidé d'y pratiquer un encellulement individuel strict et d'assurer une relative étanchéité avec le reste de la détention. Par ailleurs, le personnel pénitentiaire intervenant dans ces unités a été spécialisé et spécifiquement formé aux problématiques de la radicalisation (détection, phénomènes de dissimulation, etc.). Les premières réflexions du ministère de la justice l'ont conduit à réserver l'affectation dans ces unités aux personnes écrouées pour des faits de terrorisme liés à l'islamisme radical violent ainsi que les personnes détenues repérées en détention comme radicalisées, ou en voie de radicalisation, et prônant le recours à une action violente.

L'élaboration du contenu des programmes de prise en charge s'est tout d'abord appuyée sur le résultat d'une recherche-action menée par l'association française des victimes du terrorisme et l'association Dialogue-Citoyen (toutes deux entendues par les rapporteurs), Mme Ouisa Kiès, chercheur à l'EHESS (également entendue par les rapporteurs) ayant assuré la conduite de ces travaux. La phase pratique de cette recherche-action a ainsi débuté en mai 2015 et concernait une douzaine de personnes détenues dans chaque établissement. Elle se déroulait sous forme de séances collectives et d'entretiens individuels.



Lors de leur visite de la maison d'arrêt d'Osny le 1^{er} juin 2016, les rapporteurs, qui n'ont pas rencontré de personnes détenues affectées dans cette unité, ont pu constater :

- l'état de surpopulation de cette maison d'arrêt qui comptait 960 détenus pour 600 places. Sur ces 960 détenus, outre 25 détenus placés sous mandat de dépôt pour un motif terroriste en lien avec l'islam radical, une quarantaine de détenus radicalisés avaient été identifiés par la direction de l'établissement ;

- la très nette séparation du quartier dédié du reste de la détention (au sein duquel il y avait 15 détenus pour 23 places). Les personnes affectées dans l'unité disposent de leur propre cour de promenade et n'ont pas vocation à croiser les autres personnes détenues ;

- le fait que les surveillants pénitentiaires affectés au service de l'unité dédiée étaient tous volontaires et spécifiquement formés aux problématiques liées à la radicalisation ;

- le caractère encore expérimental du programme de prise en charge s'appuyant sur différentes « activités », comprenant cours et entretiens collectifs (géopolitique, ateliers d'écriture, cours d'anglais, sport) pour un total de 12 à 15 heures par semaine et entretiens individuels avec des psychologues ou des éducateurs spécialisés pour une durée de 10 à 12 heures hebdomadaires. La direction a indiqué aux rapporteurs qu'au démarrage du programme, les détenus étaient tout le temps « occupés ». Il a été décidé d'alléger le volume des activités et entretiens pour donner aux personnes détenues un « temps d'introspection » ;

- l'équipe de psychiatres a souligné que le travail ne consistait pas à « faire sortir » les détenus d'un schéma de pensée religieux mais à travailler sur un processus de désengagement de la violence et à les sortir d'une emprise mentale. Les entretiens collectifs constituent pour leur part, parmi d'autres objectifs, une occasion de « réindividualiser » les détenus et de leur faire prendre conscience « qu'ils peuvent ne pas penser comme les autres ».

Sur le plan juridique, il est à noter qu'aucune disposition, ni dans la loi pénitentiaire, ni dans le code de procédure pénale, ne fixait les principes et modalités de cette prise en charge et des conditions de détention des personnes affectées au sein des unités dédiées.

Dans un avis critique rendu le 11 juin 2015², Mme Adeline Hazan, contrôleure générale des lieux de privation de liberté, après avoir noté que « les entretiens menés avec le personnel du centre pénitentiaire de Fresnes ne démontrent pas que cette pratique nouvelle ait eu un effet apaisant sur le reste de la détention », a considéré que le critère retenu à Fresnes pour le regroupement des détenus dans cette unité (mise en cause ou condamnation pour des faits en lien avec une entreprise terroriste) revêtait une valeur « discutable ». Elle relevait également le caractère *sui generis*, alors sans fondement juridique spécifique, des conditions de détention qui résultaient de

² Contrôleur général des lieux de privation de liberté, avis du 11 juin 2015 sur la prise en charge de la radicalisation islamiste en milieu carcéral, Journal officiel du 30 juin 2015.



l'affectation dans ces unités, susceptibles d'affecter les droits fondamentaux des personnes regroupées et imposant de ce fait un encadrement législatif et réglementaire. Elle notait que, pour les personnes condamnées, le placement dans des unités toutes constituées au sein d'établissements concentrés dans une zone géographique donnée pouvait conduire à un éloignement de ces dernières de leur région d'origine et de leur famille. Enfin, elle insistait sur la nécessité de dispenser une formation adaptée aux personnels dédiés à la gestion de ces unités. Ces éléments l'avaient ainsi conduite à se déclarer défavorable au dispositif de regroupement qui, « *oultre son caractère potentiellement dangereux* », ne découlait « *d'aucune disposition légale applicable, ce régime sui generis ne s'apparentant ni à la détention ordinaire, ni à la mise à l'isolement* ».

Répondant à cette invitation faite par la contrôleure générale, la commission des lois du Sénat, sur proposition de M. Michel Mercier, a introduit un article dans le projet de loi relatif à la lutte contre le crime organisé et le terrorisme³ afin de donner un fondement légal au regroupement des détenus radicalisés.

Ainsi, l'article 726-2 du code de procédure pénale prévoit désormais que « *lorsqu'il apparaît que leur comportement porte atteinte au maintien du bon ordre de l'établissement, les personnes détenues exécutant une peine privative de liberté peuvent, sur décision du chef d'établissement, faire l'objet d'une évaluation ou bénéficier d'un programme spécifique de prise en charge au sein d'une unité dédiée* ». L'affectation dans ces unités permet également au chef d'établissement de décider, après avis de la commission pluridisciplinaire unique, que l'exercice des activités par les personnes affectées au sein de l'unité s'effectuera à l'écart des autres personnes détenues. Enfin, ces dispositions prévoient la possibilité pour les personnes détenues de contester, devant la juridiction administrative, la décision d'affectation au sein de l'unité dédiée.

2. – La remise en cause de la pratique du regroupement

Les unités dédiées (dénommées unités de prévention de la radicalisation - UPRA) ont commencé à fonctionner de manière effective au début de l'année 2016 (unités d'évaluation : 25 janvier pour Fresnes, 29 mars pour Fleury-Mérogis, unités de prise en charge : 25 janvier à Osny, 29 mars à Fleury-Mérogis, 25 janvier à Lille-Annoeullin).

Tout en ayant le souci de laisser les expérimentations en cours se dérouler, le ministère de la justice a poursuivi sa réflexion afin de structurer une politique publique de prise en charge de la radicalisation violente dans les établissements pénitentiaires. C'est dans cette perspective que le garde des sceaux a installé, au début du mois de juillet 2016, un comité de pilotage de la lutte contre le terrorisme et la radicalisation violente rassemblant l'ensemble des directions du ministère et, à la fin du mois d'août de la même année, un conseil scientifique composé de représentants de toutes les disciplines pouvant œuvrer dans ce domaine (sociologie, psychologie, sciences cognitives et comportementales, etc.).

³ Article 19 de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.



Sur le fondement de réflexions entamées depuis le début de l'année 2016, la chancellerie a ainsi décidé de mettre en œuvre plusieurs actions dans l'administration pénitentiaire afin d'améliorer la lutte contre le terrorisme et la radicalisation violente, dans un contexte de poursuite de l'accroissement du nombre de détenus radicalisés.

D'après les statistiques fournies par le ministère de la justice, début 2017, 390 personnes étaient incarcérées (prévenues ou condamnées) pour des faits en lien avec le terrorisme d'inspiration islamiste, alors que ce nombre ne s'élevait qu'à 90 en 2014. A nouveau, il convient de relever que l'effet de la centralisation auprès du tribunal de grande instance de Paris en matière de traitement judiciaire du terrorisme conduit à concentrer les prévenus pour ces faits dans les maisons d'arrêt de la région francilienne, qui connaissent des taux de sur-occupation particulièrement élevés.

En outre, l'administration pénitentiaire suit avec attention 1 329 personnes détenues, prévenues ou condamnées pour des faits de droit commun, qui lui ont été signalées comme susceptibles de s'inscrire dans une démarche de radicalisation. Enfin, 412 personnes radicalisées sont suivies en milieu ouvert par les SPIP, dont 108 sous contrôle judiciaire pour des affaires liées au terrorisme. Même si, comme le souligne la chancellerie, « *ce signalement ne préjuge en rien d'un basculement ou d'un risque de basculement dans la violence* », de telles statistiques sont préoccupantes eu égard notamment à la forte influence que peuvent avoir certains détenus « *charismatiques* » sur leurs co-détenus.

La mise en œuvre d'une nouvelle doctrine relative à la prise en charge de ces détenus a suscité une attention toute particulière à la suite du grave incident survenu le 4 septembre 2016 au sein de l'unité de prévention de la radicalisation de la maison d'arrêt d'Osny, au cours duquel l'un des détenus a violemment agressé deux surveillants pénitentiaires, en blessant un très grièvement avec l'intention de le tuer.

Cet incident aurait pu conduire à ce que l'un des deux surveillants pénitentiaires perde la vie. Il apparaît que son agresseur, le seul détenu condamné affecté en avril 2016 au sein de cette UPRA, n'avait pas fait l'objet d'une évaluation en bonne et due forme au sein de l'une des deux unités d'évaluation de Fleury-Mérogis ou de Fresnes. Toutefois, au cours du temps passé à Osny, ce détenu n'avait pas opposé de résistance particulière aux programmes de prise en charge organisés et était apparu plutôt enthousiaste, accréditant ainsi pleinement la thèse d'un comportement de dissimulation. À la suite de cette agression, il a été décidé de mettre fin au programme de prise en charge de la radicalisation au sein de la maison d'arrêt d'Osny et les douze détenus restant, tous prévenus, ont fait l'objet d'un transfert vers un autre établissement après accord du magistrat instructeur chargé de leur dossier.

À la suite de cet incident et dans le droit fil des réflexions lancées par le nouveau garde des sceaux, un plan pour la sécurité pénitentiaire et l'action contre la radicalisation violente a été présenté par ce dernier le 25 octobre 2016.



Il a ainsi été décidé de revoir le fonctionnement du dispositif mis en œuvre au cours de l'année 2016 afin de replacer l'évaluation au cœur de cette politique, les UPRA devant être remplacées par six quartiers d'évaluation de la radicalisation qui accueilleront 120 détenus pour une durée de quatre mois. Quatre de ces six quartiers seront implantés en lieu et place des UPRA de Fresnes, d'Osny et des deux unités de Fleury-Mérogis, tandis que deux nouveaux quartiers seront ouverts (l'un dans un établissement sis dans le ressort de la direction interrégionale des services pénitentiaires – DISP – de Bordeaux, le second dans un établissement sis dans le ressort de la DISP de Marseille). Ce temps d'évaluation, qui dépasse largement celui habituellement pratiqué dans les centres nationaux d'évaluation⁴, sera conduit par des équipes pluridisciplinaires (éducateurs, psychologues, personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation et de surveillance, etc.).

Au regard des résultats de cette évaluation, il pourra être décidé :

- l'affectation du détenu dans un des 27 établissements pénitentiaires sélectionnés par le ministère de la justice (établissements présentant des conditions de sécurité élevées et bénéficiant de renforts de personnels spécifiquement formés) au sein desquels sera structuré un dispositif de prise en charge spécifique. Comme le souligne le document diffusé par la chancellerie, ces programmes « *seront destinés aux personnes détenues radicalisées dont l'évaluation aura révélé qu'elles peuvent engager un désistement de la violence* » ;

- pour les personnes détenues dont l'évaluation aura établi « *une propension au prosélytisme ou un profil violent* », la prise en charge aura lieu dans un milieu carcéral répondant à des exigences élevées de sécurité, à l'instar de l'expérimentation conduite en 2016 à Lille-Annoeullin. Seront ainsi créés six quartiers pour détenus violents (regroupant un total d'une centaine de places) situés au sein de maisons centrales ou de quartiers maison centrale transformés en quartiers maison d'arrêt. Pour les personnes placées en détention provisoire, cette nouvelle affectation fera l'objet d'une concertation avec le magistrat en charge de leur dossier. Outre cette centaine de places, 190 places d'isolement disponibles, réparties sur une cinquantaine d'établissements, seront également mobilisées pour ces détenus les plus problématiques. Pour ces 290 détenus, les règles de sécurité seront plus strictes (fouilles régulières, changements de cellule, limitation des effets personnels, etc.). Cette affectation sera complétée par un suivi individualisé adapté et une évaluation régulière (au moins deux fois par an) afin d'apprécier l'évolution de la personne.

En outre, pour les femmes détenues, un quartier d'évaluation de la radicalisation sera créé à la maison d'arrêt pour femmes de Fleury-Mérogis et 13 quartiers pour femmes accueilleront des groupes allant de cinq à dix détenues afin de créer une capacité de 100 places dédiées à l'incarcération de femmes radicalisées, permettant ainsi de faire face, le cas échéant, à des effets de retour des théâtres d'opérations.

⁴ De six à huit semaines.



Enfin, pour les mineurs radicalisés, des groupes de cinq personnes au maximum pourront être accueillis au sein des établissements pour mineurs ou en quartier maison d'arrêt pour mineurs. À cette politique d'affectation sera associée une démarche de recherche-action portant sur le « *phénomène de radicalisation chez les mineurs et les jeunes majeurs détenus* » afin de structurer une approche adaptée à ce public détenu.

S'agissant du contenu des programmes de prise en charge, tant au sein des quartiers d'évaluation de la radicalisation, des quartiers pour détenus violents ou au sein des 27 établissements sélectionnés, le ministère de la justice souligne que « *la méthode d'intervention prévoit de travailler avec des groupes d'une dizaine de personnes détenues, réunies sur une durée de trois mois minimum, dans le cadre d'entretiens individuels et de séances collectives* ». À l'issue de cette période, une évaluation pluridisciplinaire sera effectuée afin d'apprécier l'évolution de la personne et d'envisager soit un autre mode de détention, soit la poursuite d'un accompagnement, le cas échéant sous une autre forme.

Par rapport à l'approche qui avait été retenue initialement avec la création des cinq unités dédiées, on peut se féliciter de la définition d'une doctrine globale de prise en charge de ces détenus qui, à l'évidence, a fait l'objet d'un travail conséquent de réflexion de la part du ministère de la justice, rendu absolument nécessaire par l'ampleur et la gravité des phénomènes de radicalisation en détention. Il convient néanmoins de rester attentif à ce que les moyens annoncés pour la mise en œuvre de cette nouvelle approche, tant sur le plan humain et matériel que juridique, soient effectivement mobilisés par le Gouvernement. En effet, la très grande majorité des détenus radicalisés sont aujourd'hui mêlés au reste de la population carcérale sans traitement particulier. Par ailleurs, les personnes recrutées (avec des contrats précaires et très mal rémunérés) pour constituer les équipes de gestion de ces détenus (« binômes de soutien » composés d'un psychologue et d'un éducateur) sont souvent jeunes et sans connaissance du milieu tant carcéral qu'islamiste.

B. – La présentation du programme mis en œuvre dans la circonscription judiciaire de Mulhouse

À l'occasion de leur déplacement à Mulhouse le 1^{er} juillet 2016, a été présenté aux rapporteurs le programme de prise en charge de la radicalisation violente mis en œuvre par les chefs de cour de la cour d'appel de Colmar en liaison avec le tribunal de grande instance de Mulhouse, les autres services du ministère de la justice (administration pénitentiaire, PJJ), la ville de Mulhouse et le groupe hospitalier de la région Mulhouse et sud Alsace, dont le pilotage a été confié à l'association Accord 68 (association d'aide aux victimes).

Ce programme, réservé aux personnes placées sous main de justice, a été mis en œuvre à la suite du constat d'un nombre important de cas de radicalisations dans la circonscription judiciaire (50 arrestations après les attentats, forte présence du salafisme, lutte contre la déscolarisation et contre les écoles coraniques illégales avec des procédures pénales en cours).



En conséquence, le procureur général près la cour d'appel de Colmar a défini la lutte contre la radicalisation violente comme objectif de politique pénale régionale. Cet axe s'est traduit par un projet de juridiction s'appuyant sur la signature, le 16 octobre 2015, d'une convention relative au programme expérimental de prise en charge des personnes soumises aux dérives radicales. Cette convention a été signée par toutes les parties prenantes (juridictions, ville, groupe hospitalier, Accord 68).

L'objet de ce programme est tout d'abord de procéder à une détection des comportements délictuels qui révéleraient une dérive radicale violente. Sont ainsi notamment visées dans la convention les infractions d'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de faiblesse, la provocation d'un mineur à la commission d'une infraction, le délit de soustraction de mineur, l'apologie du terrorisme, la diffusion d'un message à caractère violent ou incitant au terrorisme susceptible d'être vu par un mineur, la provocation publique à la haine, la violence ou la discrimination raciale.

Des cas peuvent également être signalés par les cellules préfectorales de veille.

Quand un tel comportement est détecté, le comité de pilotage du programme, qui se réunit régulièrement pour examiner les dossiers individuels, procède tout d'abord à une évaluation de la situation individuelle afin d'apprécier si l'individu est susceptible de relever, ou non, du programme et si sa prise en charge dans ce cadre apparaît appropriée.

Il a été souligné que l'objectif du programme était de prendre en charge les dérives violentes, indépendamment de la question religieuse. Ce programme est donc susceptible de concerner aussi bien des individus s'inscrivant dans une démarche d'adhésion à la violence djihadiste, ce qui représente la plupart des cas, que des membres de groupuscules d'extrême droite.

Même si le fait que ces personnes soient placées sous main de justice permet de les contraindre à participer au programme, notamment dans le cadre des alternatives aux poursuites décidées par le parquet ou, en cas de condamnation, dans le cadre des sursis avec mise à l'épreuve⁵ ou d'une mesure éducative pour les mineurs, il a été souligné que l'adhésion de la personne aux objectifs du programme et sa participation active était indispensable pour en assurer la réussite.

Au cours des huit premiers mois de mise en œuvre du programme, 22 personnes (dont une moitié de mineurs) ont été prises en charge.

⁵ À cet égard, les acteurs rencontrés ont tous souligné l'intérêt des nouvelles dispositions introduites par le Sénat dans le cadre de la loi du 3 juin 2016 qui permettent, dans le cadre des alternatives aux poursuites, du sursis avec mise à l'épreuve, de la contrainte pénale ou du contrôle judiciaire, de contraindre la personne à participer à un tel programme.



La durée du programme est de trois mois. Il commence par une phase d'évaluation afin de cerner la situation personnelle de l'intéressé et de comprendre les facteurs de sa radicalisation. Cette phase est mise à profit pour expliquer à l'intéressé les raisons de son inscription dans cette démarche et lui présenter les objectifs et le contenu du programme. Un temps d'écoute est également consacré aux proches. La personne, si elle est majeure, peut choisir d'être accompagnée, les mineurs l'étant systématiquement. Le contenu du programme est ensuite élaboré en fonction de la personnalité de l'intéressé.

La deuxième phase a pour objectif de travailler sur l'emprise pour la desserrer et rétablir les liens sociaux de l'intéressé (« *casser l'emprise du gourou* »).

Enfin, la troisième phase a pour but de déconstruire les certitudes de la personne et de l'aider à se reconstruire, à la mobiliser sur un projet d'avenir (éducatif, professionnel, etc.), l'objectif étant qu'à la fin de cette phase, la personne ait commencé à acquérir un regard critique sur son engagement radical. Cette phase de déconstruction est la plus critique sur le plan psychiatrique dans la mesure où il convient d'être attentif à l'évolution de la personne qui s'est construite et a été portée par ses convictions radicales. Cette phase de désengagement est sensible car elle peut fragiliser les individus.

Un bilan est tiré à la fin du programme et les personnes sont systématiquement invitées, sur la base du volontariat, à un nouvel entretien dans un délai de six mois à l'issue du programme.

Le bilan de cette expérimentation est particulièrement positif et sa transposition pourrait être simplement déclinée dans d'autres territoires où cela présenterait un intérêt. L'attention des rapporteurs a été attirée sur le caractère artisanal et fragile du financement du programme (Accord 68 étant financée sur le budget de l'aide aux victimes, ce qui est étonnant), quand dans le même temps des masses budgétaires conséquentes ont été mobilisées au bénéfice de l'administration pénitentiaire dans le cadre du plan de lutte antiterroriste (PLAT).