

CHAPITRE IV. QUI SÈME LE VENT... VERS UNE ÉVALUATION DU PLAN D'AC- TION CONTRE LA RADICALISATION DANS LES PRISONS

Fabienne BRION
Professeur à l'Université catholique de Louvain

1. INTRODUCTION

« *La radicalisation dans les prisons ne faiblit pas* » : cette phrase donne son titre à l'une des sections du rapport d'activités 2017-2018 de la Sûreté de l'État (SE). Elle soulève une série de questions – sur ce qui la fonde et sur ce qu'elle fait, bien sûr, mais aussi sur le « *plan d'action contre la radicalisation dans les prisons* » (plan P). Est-ce à dire qu'il n'est pas efficace ? Si tel est le cas, pourquoi ? Les prémisses sur lesquelles il repose sont-elles erronées ? Les mesures recommandées n'ont-elles pas été effectivement adoptées ? Et quelles conséquences faut-il en tirer ? Mon ambition dans ce travail n'est pas de les vider, mais de jeter, modestement, les bases d'une évaluation du plan : qui affecte-t-il et comment ? Je procéderai en deux temps : le premier rappellera ses prémisses, ses objectifs et les mesures qu'il propose pour prévenir la radicalisation dans les prisons. Le second exposera les instructions données par la Direction générale des Établissements pénitentiaires (DG EPI) pour sa mise en œuvre. À chaque temps, la présentation des dispositions sera suivie d'une description linéaire de la population concernée, établie à partir d'une analyse des statistiques pénitentiaires¹¹⁶.

Les criminologues savent depuis longtemps¹¹⁷ que, sauf à confondre les processus d'attribution et de sélection, ces statistiques ne leur permettent pas d'expliquer qui enfreint la loi et pourquoi, questions caractéristiques de ce qu'ils appellent le paradigme du « *passage à l'acte* » ou du « *fait social* », par opposition au paradigme dit de la « *réaction*

¹¹⁶ J'ai établi les graphiques présentés *infra* à partir de l'analyse des données enregistrées par l'administration pénitentiaire le 15 mars 2015 et le 19 décembre 2018. Je remercie vivement la CellEx, qui a accepté que ces données me soient communiquées.

¹¹⁷ T. SELLIN, « The Negro Criminal. A Statistical Note », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1928, 140, pp. 52-64 ; T. SELLIN, « The Basis of Crime Index », *Journal of Criminal Law and Criminology*, 1931, 22/3, pp. 335-336 ; Ph. ROBERT, « Les statistiques criminelles et la recherche. Réflexions conceptuelles », *Déviance et Société*, 1977, 1/1, pp. 3-27.

sociale » ou de la « *définition sociale* »¹¹⁸. Elles les aident par contre à comprendre comment, dans l'ensemble des illégalismes, la prison isole la délinquance – comment, dans l'ensemble des infracteurs, elle spécifie un sous-ensemble d'infracteurs objectivés comme « délinquants » et en définit les traits¹¹⁹. Ce qui vaut pour la délinquance vaut, *mutatis mutandis*, pour la radicalisation : les statistiques pénitentiaires ne permettent pas de répondre à la question de savoir qui se radicalise et pourquoi ; mais elles offrent le moyen de repérer le personnage que les détenus concernés par le plan P sont censés représenter ou incarner. Aussi, j'adopterai, pour les interpréter, non pas la perspective de la sociologie des mouvements sociaux et de l'activisme à haut risque¹²⁰, mais celles de la « *loi en action* » (« *law in action* »¹²¹) – ou plus exactement ici, de la réglementation en action – et de l'ethnométhodologie¹²².

2. LE PLAN D'ACTION CONTRE LA RADICALISATION EN PRISON

11 mars 2015. Koen Geens, ministre de la Justice, présente son « *plan d'action contre la radicalisation dans les prisons* » (« *plan P* »). Annoncé peu après les attentats des 7, 8 et 9 janvier 2015 à Paris et le projet d'attentat déjoué le 15 janvier 2015 à Verviers, il est basé sur deux considérations. D'une part, les prisons sont « *un terrain potentiel pour la radicalisation et le recrutement* » : des « *groupements d'inspiration idéologique et religieuse tentent par le biais de détenus d'élaborer leur réseau* ». D'autre part, les détenus « *constituent pour la radicalisation un groupe particulièrement vulnérable* » : les « *recrues potentielles* » sont « *souvent incarcérées pour de petits délits* » ; mais, pour diverses raisons – « *sentiments de frustration à l'égard de la société* », « *pression du groupe* », « *société "normale" qui se ferme* », « *quête d'un sens inspiré par la religion ou l'idéologie et/ou le désir d'appartenir à un groupe* » –, les détenus sont « *très réceptifs à une idéologie radicale qui rejette les valeurs fondamentales et les droits fondamentaux propres à notre société* ».

Le plan P poursuit deux objectifs : « *éviter que les détenus se radicalisent pendant leur séjour en prison* » ; et « *développer un encadrement spécialisé des personnes radicalisées pendant leur détention* ». Dix « *points d'action* » sont définis. Les auteurs du plan

¹¹⁸ A. PIRES, F. DIGNEFFE, « Vers un paradigme des inter-relations sociales ? Pour une reconstruction du champ criminologique », *Criminologie*, 1992, 25/2, pp. 13-47.

¹¹⁹ M. FOUCAULT, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975.

¹²⁰ D. MCADAM, « Recruitment to High Risk Activism : the Case of Freedom Summer », *American Journal of Sociology*, 1986, 92/1, pp. 64-90 ; X. CRETTEZ, « "High Risk Activism" : essai sur le processus de radicalisation violente », *Pole Sud*, 2011, 34/1, pp. 45-60 et 35/2, pp. 97-112.

¹²¹ R. POUND, « Law in Books and Law in Action », *American Law Review*, 1910, 44/12 ; J.-L. HALPERIN, « Law in Books and Law in Action : The Problem of Legal Change », *Maine Law Review*, 2011, 64/1.

¹²² J.-I. KITUSE, A. CICOUREL, « A Note on the Uses of Official Statistics », *Social Problems*, 1963, 11/2, pp. 131-139.

commencent par rappeler que « *l'arme la plus puissante dans la lutte contre la radicalisation au sein des prisons est sans aucun doute une politique de détention humaine qui respecte les droits fondamentaux des détenus et une concentration soutenue sur la réhabilitation et la réinsertion* » ; les conditions dans lesquelles la peine ou la mesure privative de liberté est exécutée doivent permettre « *de préserver ou d'accroître chez le détenu le respect de soi* » et « *[de] solliciter [r] son sens des responsabilités personnelles et sociales* ». D'autres « *points d'action* » concernent le renseignement (2.1), le « *placement* » (2.2), la collaboration avec les « *représentants des cultes reconnus* », en particulier les conseillers musulmans (2.3), ainsi que la mise en œuvre et la coordination du plan (2.4).

2.1. Renseignement

Depuis 2006, la DG EPI et la SE sont liées par un protocole d'accord, conclu dans le cadre du plan fédéral de lutte contre la radicalisation (plan R) adopté en 2005¹²³. Selon Paul Van Tigchelt, directeur de l'OCAM, ce dernier trouve son origine dans la mise en garde contre « *le danger croissant de l'extrémisme islamique* » adressée aux autorités par les services de renseignement, l'ancien Groupe Interforces Antiterroriste (GIA) et le Comité R¹²⁴ après les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, mise en garde suivie de l'adoption, en 2002, d'un premier plan d'action, le « *plan Mosquées* » ou plan M¹²⁵. Celui-ci a été remplacé par le plan R après que le Comité Ministériel du Renseignement et de la Sécurité (CMRS) ait décidé, fin 2004, qu'il fallait lui substituer une « *note stratégique focalisant sur différents vecteurs de radicalisation, ainsi que sur des mesures préventives, proactives et réactives* ». D'entrée de jeu, deux lignes de force sont définies : assurer « *une organisation efficace des flux d'informations entre les services concernés* », et cartographier le phénomène de radicalisation.

En 2007, une campagne de sensibilisation a été menée auprès des directions des établissements pénitentiaires, avec deux objectifs : « *attirer l'attention sur ce phénomène* » et « *optimiser la collaboration* »¹²⁶. Depuis 2009, la DG EPI et la SE tiennent des

¹²³ Adopté en 2005, approuvé par le CMRS en 2006, modifié en 2015, le plan R, d'abord confidentiel, définit sept axes d'intervention, parmi lesquels un axe « *prisons* ». Sa mise en œuvre a d'abord été confiée à l'ancien « *Groupe Interforces Antiterroriste* » (GIA) ; elle est désormais coordonnée par l'OCAM.

¹²⁴ Le Comité R est l'organe de contrôle externe de la SE et du SGRS. Il a été institué par la loi organique du contrôle des services de police et de renseignements du 18 juillet 1991.

¹²⁵ P. VAN TIGCHELT, *Avant-Propos, Le Plan R. Le Plan d'Action Radicalisme*, p. 3 (document accessible en ligne, http://besafe.djibouti/sites/besafe.localhost/files/u3051/plan_r_en.pdf (consulté le 25 janvier 2018)).

¹²⁶ Sur ce point, voir aussi la réponse donnée le 24 novembre 2009 à la question écrite n° 4-4207 du 26 août 2009 posée au ministre de la Justice par M. Buysse (V/B).

réunions régulièrement¹²⁷, auxquelles l'OCAM¹²⁸, le service *DJP/Terrorisme et sectes* de la Direction de la police judiciaire¹²⁹ et le Secrétariat administratif et technique de la justice (SAT Justice)¹³⁰ participent également. Le plan P souligne l'importance de cette plateforme de concertation et propose que plusieurs coordinateurs – 28, suivant une note interne – soient désignés au sein de la DG EPI et servent de contacts pour les sections locales de la SE ; il précise que la SE « s'engagera (...) dans une meilleure exploitation et une meilleure analyse des informations recueillies ». Divers types de contributions sont envisagés : rédaction de fiches d'informations détaillées pour chaque « *terro-détenu* » (*sic*), en collaboration avec l'OCAM et la police fédérale ; aperçu mensuel destiné à la DG EPI et au ministre de la Justice ; analyse annuelle du phénomène de la radicalisation dans les prisons...

Selon les auteurs du plan P, « (...) les services de renseignement et de sécurité n'ont qu'une couverture opérationnelle limitée vis-à-vis de la radicalisation dans les prisons belges ». La mobilisation du personnel pénitentiaire, « idéalement placé » pour repérer les signes de radicalisation, apparaît comme le moyen de remédier à cette situation. Pour augmenter la pertinence des informations collectées et « l'efficacité » du flux suscité, le plan prévoit qu'un module de « *sensibilisation en vue d'une meilleure détection* » soit intégré dans la formation de base des agents pénitentiaires¹³¹ ; ce module, qui pourrait s'inspirer de CoPPra (*Community Policing Preventing Radicalisation and Terrorism*)¹³² – un programme visant à former les policiers à détecter le plus tôt possible les signes de radicalisation

¹²⁷ Sur ce point, voir aussi la réponse donnée le 24 novembre 2009 à la question écrite n° 4-4207 du 26 août 2009 posée au ministre de la Justice par M. Buyse (VB).

¹²⁸ Opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2006, l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM), qui a succédé au Groupe interforces antiterroristes (GIA), est placé sous l'autorité conjointe du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice. L'OCAM analyse les informations qui lui sont transmises par la SE, le Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS), les polices fédérale et locale, l'Administration des douanes et accises du SPF Finances, l'Office des étrangers du SPF l'Intérieur, le ministère Mobilité et Transports, et le SPF Affaires étrangères, commerce extérieur et coopération au développement. Il est chargé d'évaluer les « *menaces terroristes et extrémistes contre la Belgique* ».

¹²⁹ Le service « *DJP/Terrorisme et sectes* » fait partie des services centraux de la Direction de la police judiciaire de la police fédérale ; il assiste toutes les unités de la police intégrée (« *création et diffusion de l'expertise et de l'assistance* »), et veille à la « *cohérence de l'approche nationale* » de ces phénomènes.

¹³⁰ Institué par un arrêté ministériel du 10 mai 2007, le SAT Justice conseille le ministre de la Justice dans toutes les matières relatives à la police intégrée qui relèvent de ses compétences, entre autres dans le cadre de la préparation, du suivi et de l'évaluation des « *plans nationaux de sécurité* ».

¹³¹ Le plan prévoit en outre qu'un module d'*e-learning* soit mis à la disposition des agents déjà en service.

¹³² Voy. <http://www.coppra.eu/dl/preview%20pocket%20guide.pdf>. À la suite de Fathali Moghadam (2005), les promoteurs du réseau européen CoPPra pensent la radicalisation sous la métaphore d'un « *escalier menant au terrorisme* ». Chaque marche correspond à un groupe à risque ; d'une marche à l'autre, le nombre des individus concernés diminue, mais leur dangerosité augmente. Les marches sont définies comme suit : « *unhappy people in society* », « *looking for justice* », « *frustrated* », « *member of radical group* », « *further radicalisation* », « *terrorism* ».

lisation à l'occasion de leurs missions de police administrative¹³³ –, doit permettre aux agents pénitentiaires « *d'établir la distinction entre une pratique orthodoxe et la radicalisation* »¹³⁴.

Pour réduire la « *charge de travail administratif* » et le risque d'« *erreurs humaines* », le plan P prévoit par ailleurs la numérisation des données et l'automatisation des flux d'informations. Des versions numérisées des dossiers des détenus sont disponibles depuis 2014 : la SE y a accès, comme la police fédérale ; réciproquement, la Direction générale des établissements pénitentiaires (DG EPI) a accès à la *Belgian Intelligence Network Information Infrastructure* (BINII), réseau d'échange d'informations classifiées de la police et des services de renseignement et de sécurité. L'automatisation des connexions entre les banques de données de l'administration pénitentiaire, des gestionnaires des dossiers de surveillance électronique et des services de police doit assurer un flux « *plus rapide et plus complet* » ; étant donné l'importance des renseignements échangés « *dans le cadre du suivi des détenus radicalisés libérés sous surveillance électronique ou selon d'autres modalités paraissant* », la priorité est donnée à la connexion des banques de la DG EPI et des services de police.

2.2. Placement

Le plan P recommande une « *politique de placement bien réfléchie sur la base d'une sélection rigoureuse* », consistant d'une part à disperser dans des sections ordinaires les « *détenus radicalisés* » pour lesquels il semble que « *le processus de radicalisation peut être maîtrisé* », et d'autre part à concentrer dans des sections spécialisées mises en service dans deux maisons de peine¹³⁵ les détenus qui « *constituent un risque sérieux sur le plan de la radicalisation (active ou passive) et/ou qui s'engage[n]t sur la voie de la lutte armée pour des motifs idéologiques* ». La dispersion, qui favorise le contact avec des déte-

¹³³ Voy. <http://www.police.bel.fed/fi/downloads/fi/Brochures-informatives/PNS2012-2015.pdf>.

¹³⁴ Sur ce point, voir déjà la réponse donnée le 24 novembre 2009 à la question écrite n° 4-4207 du 26 août 2009 posée au ministre de la Justice par M. Buyse (VB). Il en ressort que des discussions ont été menées avec les « *partenaires de l'exé priso du plan Radicalisme* » à propos de « *l'importance d'une bonne circulation de l'information entre les différents services concernés* » et de « *la formation du personnel pénitentiaire* ». La réponse précise que ce dernier point « *a déjà fait l'objet d'un accord de principe et sera concrétisé dans un avenir proche. L'idée est qu'une meilleure formation du personnel pénitentiaire dans ce domaine aboutira à une détection plus rapide d'une radicalisation alarmante* (...) ». La réponse donnée le 18 juin 2013 à la question écrite n° 5-9018 posée à la ministre de la Justice par le sénateur K. Vanlouwe (NI-VA) précise que « *la formation et la sensibilisation du personnel pénitentiaire à la problématique de la radicalisation en prison* » ont été amorcés dès 2007.

¹³⁵ Les deux sections spécialisées, appelées « *D-rad/ex* » (« *rad* » pour radicalisation, « *ex* » pour extrémisme), ont été mises en service le 11 avril 2016, l'une à Itrre et l'autre à Hasselt, en l'absence, à cette date, de tout cadre légal ou réglementaire. Voy. L. TEPPER, « *Zone d'ombre carcérale : l'isolement en aile D-Rad : ex* », *Journal des tribunaux*, 2018, p. 961.

nus qui ne sont pas « radicalisés », doit stimuler le désengagement ; la concentration, limiter les possibilités de recrutement, prévenir la diffusion des idées radicales et empêcher « l'enchevêtrement des réseaux radicaux et des réseaux criminels ordinaires ». Les détenus représentant « une menace constante pour la sécurité interne et externe » des établissements peuvent être placés sous « régime de sécurité particulier individuel » (RSPI), en isolement.

Si la direction ou le service psychosocial (SPS) d'un établissement pénitentiaire ou les services de renseignement et de sécurité sont d'avis qu'un détenu doit être transféré vers une section spécialisée, son dossier doit être transmis au SPS central, qui évalue en concertation avec eux le risque qu'il représente. Après une observation dans l'une de ces sections, des avis relatifs à l'opportunité d'un renvoi en section ordinaire sont formulés au niveau local, en concertation avec le SPS central et les services de renseignement et de sécurité. Des formations spécifiques sont prévues pour le personnel des sections spécialisées et pour les membres de la direction et du SPS des prisons où elles sont localisées. Elles visent, entre autres objectifs, à former les premiers à la rédaction de rapports d'observation destinés au SPS local et à la direction locale (DL), et les seconds à la rédaction de rapports d'observation destinés à la direction régionale (DR) et aux services de renseignement et de sécurité.

2.3. Implication des représentants des cultes reconnus

Selon les auteurs du plan P, la liberté de culte, qui est « l'un des piliers de notre démocratie », doit également être garantie dans les prisons ; la pratique des cultes, toutefois, doit y être mieux encadrée, « vu le risque de radicalisation et, en particulier, le risque de radicalisation d'inspiration religieuse ». Le plan souligne l'utilité d'entretenir une « relation ouverte et constructive » avec les représentants des cultes reconnus et insiste sur le rôle, « crucial », des conseillers musulmans, un rôle mêlant enseignement et renseignement, information et contribution à la déradicalisation. Il ajoute – non sans inconvénience, sauf si les conseillers musulmans sont eux-mêmes considérés comme un danger : « Il importe toutefois que les conseillers islamiques n'aient pas le monopole de l'apport de connaissances religieuses et que d'autres sources puissent avoir un impact sur les détenus. C'est pourquoi des mesures doivent également être prises pour limiter les influences radicales de l'extérieur en contrôlant strictement les lectures, les visiteurs, le courrier, etc. »

Ce n'est pas tout. Les conseillers musulmans, on le sait, sont nommés par le ministre de la Justice sur proposition de l'Exécutif des musulmans de Belgique (EMB) ; ils doivent avoir présenté un examen devant le « conseil théologique de l'EMB »¹³⁶, s'être engagés à « respecter les lois du peuple belge », et avoir subi un screening effectué par la SE. Le plan

¹³⁶ Sic. Voy. SPF Justice, *Plan d'action contre la radicalisation dans les prisons*, 2015, p. 16. Document disponible en ligne, <https://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/Pland%20actionradicalisation-prison-FR.pdf> (consulté le 26 janvier 2019).

indique qu'à terme, un diplôme en théologie islamique sera exigé ; il encourage les universités à organiser le cursus qui sera ainsi sanctionné. Dans l'intervalle, il recommande que l'activité des conseillers musulmans déjà en service soit évaluée en concertation avec l'EMB, d'une part, et que la DG EPI conseille l'EMB dans la sélection des nouvelles recrues, d'autre part. La DG EPI devra, après leur désignation, organiser une formation pour les « familiariser avec le règlement intérieur des prisons » et leur donner accès à certaines formations sur la radicalisation destinées au personnel EPI. Précis, le plan ajoute : « Le signalement par les conseillers islamiques (...) de problèmes relatifs à la radicalisation constitue un point d'attention particulier. Actuellement, les conseillers islamiques signalent certes parfois des problèmes aux autorités pénitentiaires de manière informelle, mais aucune forme de rapport officiel n'est prévue. La DG EPI s'entretiendra à ce sujet avec l'EMB ».

2.4. Coordination de la mise en œuvre du plan et collaborations

La coordination de la mise en œuvre du plan est confiée à deux organes *ad hoc* : du côté de la SE, une section chargée du problème de la radicalisation en prison¹³⁷ ; du côté de la DG EPI, une cellule extrémisme (CelEx) composée de trois membres ayant chacun « une compétence spécifique en la matière » – deux des premiers membres de la CelEx sont, en l'occurrence, d'anciens fonctionnaires de la SE –, et dirigée à partir des Directions régionales Nord et Sud. Le plan P invite en outre la DG EPI à développer des collaborations avec les fonctionnaires des villes et des communes chargés de la prévention, pour « préparer (...) les détenus à la transition de la prison vers la société », mais aussi avec les entités fédérées s'agissant des matières pour lesquelles elles sont compétentes – aide aux détenus, enseignement, réinsertion... Il attire l'attention sur la nécessité de collaborer avec les assistants de justice qui sont responsables du suivi des mesures judiciaires alternatives, « l'objectif central » étant, à nouveau, « l'échange d'informations ».

*

Que sait-on, alors, de la population concernée par le plan ? En 2006, Laurette Onkelinx, alors vice-première ministre et ministre de la Justice, indiquait à une sénatrice n'être pas encore en état de mesurer l'importance de la radicalisation des détenus musulmans dans les prisons belges ; elle précisait toutefois que le phénomène « ne concerne de toute manière qu'une microcommunauté d'individus »¹³⁸. En 2013, la réponse donnée

¹³⁷ D'après le rapport d'activités 2017-2018 de la Sûreté de l'État, une cellule Prisons, « chargée du travail de renseignement en lien avec le radicalisme dans les prisons », a été créée dans ce service de renseignement en août 2015. Le nombre de rapports qu'elle a produits est passé de 45 en 2015, à 598 en 2017 (voy. VSSE, *Rapport d'activités 2017-2018*, <https://www.vsse.be/sites/default/files/17-ra-fi-2018.pdf> (consulté le 24 janvier 2018)).

¹³⁸ Sénat, *Questions et réponses*, 28 février 2006 (n° 3-61), p. 5621. Laurette Onkelinx répondait à la question n° 3-4450 de Mme Janssens du 24 février 2006, « Prisons. – Radicalisation. – Plan d'action ».

le 18 juin à une question écrite du sénateur K. Vanlouwe (N-VA) à la ministre de la Justice Annemie Turtelboom le 13 mai appelle à « nuancer » : « dans ses rapports annuels de 2010 et de 2011, la Sécurité de l'État a fait observer qu'aucun problème notable de radicalisation n'était à signaler au sein des prisons belges, hormis quelques exceptions individuelles »¹³⁹. En 2014, la réponse donnée le 28 janvier à une question écrite posée par le même sénateur le 23 avril 2013 présente les données relatives au terrorisme et à des faits liés au terrorisme enregistrées depuis 2011. Le nombre de détenus concernés s'élève à 12 – 7 Belges, 3 Marocains et 2 Tunisiens –, entrés en détention en 2001 (1), 2004 (1), 2008 (2), 2009 (3), 2010 (2), 2011 (1), 2012 (1) et 2013 (1)¹⁴⁰.

Une analyse des statistiques enregistrées par la DG EPI le 15 mars 2015 montre que, lorsque le plan d'action contre la radicalisation dans les prisons est présenté, il y a dans les prisons belges 63 « détenus liés au terrorisme » – 59 hommes, 4 femmes –, représentant *grosso modo* 0,5 % de la population carcérale. La majorité d'entre eux sont entrés en détention peu de temps auparavant : 25 (40 %) entre le 1^{er} janvier et le 15 mars 2015, période marquée par les attentats des 7, 8 et 9 janvier 2015 à Paris et par le projet d'attentat déjoué à Verviers le 15 janvier 2015 ; 27 (43 %) en 2014, année de l'attentat contre le musée juif de Belgique à Bruxelles ; 6 en 2013, 3 en 2012, 1 en 2008 et 1 en 2006. À l'exception d'un détenu appartenant à un groupuscule d'extrême-droite et d'un autre lié au PKK, tous sont poursuivis ou condamnés pour des infractions associées à ce qu'Europol définit comme du « terrorisme d'inspiration religieuse », « perpétré par des individus, des groupes, des réseaux ou des organisations qui évoquent une religion pour justifier leurs actions »¹⁴¹.

Dans l'ensemble des « détenus liés au terrorisme », la DG EPI distingue à l'époque les détenus T (pour « terroriste ») et F (pour « foreign fighter »). Tous sont classés de A à D en fonction de leur activité et de leur dangerosité : il y a, en T, des détenus classés TA (« leader, donneur d'ordre, figure centrale »), TA+ (« figure centrale, ayant commis un attentat »), TB (« ayant commis un attentat »), TC (« [ayant] fourni un soutien élémentaire ») et TD (« membre d'[un-e] organisation, groupe, cellule, réseau ; soutien logistique ») ; en F, des détenus FA (« recruteur, prédateur »), FA+ (« [recruteur, prédateur] encourage[ant] également la commission d'attentats terroristes en Belgique »), FB (« returnee militant »), FC (« returnee passif ») et FD (« appartenant à un réseau de recruteurs sans recruter lui-même activement, rôle d'appui [facilitator] »). 31 % des 63 détenus

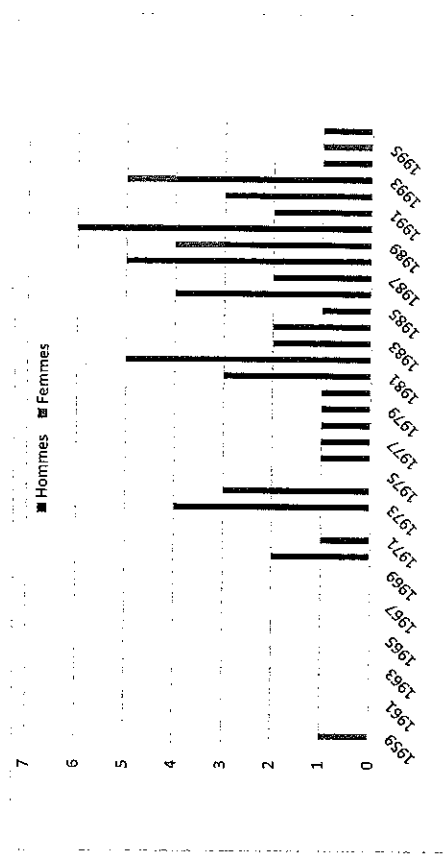
¹³⁹ Sénat, Question écrite n° 5-9018 du 13 mai 2013 de K. Vanlouwe (N-VA) à la ministre de la justice A. Turtelboom. Réponse reçue le 18 juin 2013.

¹⁴⁰ Sénat, Question écrite n° 5-8856 du 23 avril 2013 de K. Vanlouwe (N-VA) à la ministre de la justice A. Turtelboom. Réponse reçue le 28 janvier 2014.

¹⁴¹ Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2015* (TE-SAT 2015), p. 47, <https://www.europol.europa.eu/content/europol-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015> (consulté le 15 juillet 2015).

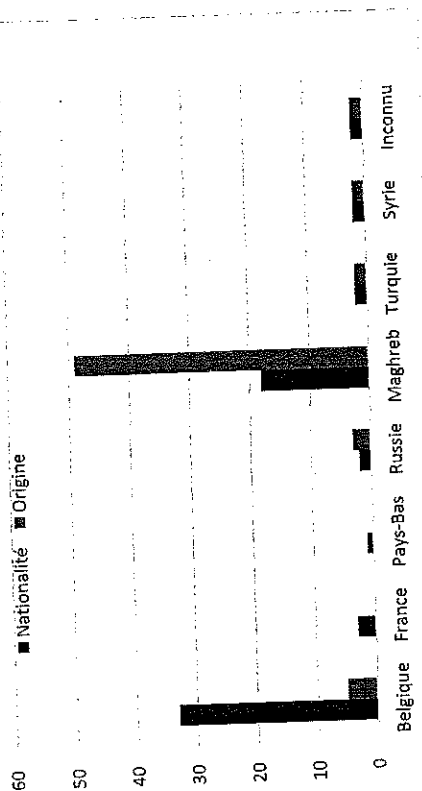
renversés le 15 mars 2015 sont catégorisés T, et 71 % F¹⁴². Les détenus classés A, A+ et B (ou, plus exactement, TA, TA+, TB, FA, FA+ et FB) représentent une minorité. Par ailleurs, certains « returnees » n'en sont pas, ayant été « arrêtés en route » – parfois en Belgique.

Le graphique suivant distribue les détenus classés F ou T en fonction de leur année de naissance. La majorité des détenus concernés a moins de 35 ans : 2 ont moins de 20 ans, 17 entre 20 et 24 ans, 16 entre 25 et 29 ans, 13 entre 30 et 34 ans, 4 entre 35 et 39 ans, 10 entre 40 et 44 ans, et 1 plus de 55 ans ; l'âge médian s'établit à 29 ans.



Les deux nationalités les plus représentées sont la nationalité belge (52 %) et la nationalité marocaine (28 %). L'histoire des transformations des modes de transmission ou d'acquisition de la nationalité belge explique que la proportion des détenus belges varie en fonction de l'âge : ils représentent 88 % des détenus ayant moins de 25 ans, 52 % des détenus ayant entre 25 et 34 ans, et 20 % des détenus ayant 35 ans ou davantage. D'après leur patronyme, 6 d'entre eux (parmi lesquels trois détenus plus âgés, catégorisés TA, FA et FD) ne sont pas « issus de l'immigration » ; les autres ont pour la plupart une seconde nationalité – souvent la nationalité marocaine.

¹⁴² À l'intersection de ces deux ensembles : deux dossiers codés F/T. Deux autres dossiers n'étaient pas classés.



Est-il nécessaire de le préciser ? Au vu du nombre de détenus concernés, le plan d'action paraît disproportionné ; cette disproportion est d'autant plus étonnante que, s'agissant des établissements pénitentiaires, l'objectif que le ministre de la Justice s'est fixé dans le cadre des économies budgétaires décidées par le gouvernement est alors de réaliser 10 % d'économies en frais de personnel avant la fin de la législature en cours¹⁴³. L'investissement dans le plan P montre quelles sont ses priorités et comment il conçoit la sécurité. Si, comme l'écrivait Foucault, la sécurité est une méthode, en prison, elle semble se résumer dans un premier temps à forger l'environnement informationnel. Les « détenus liés au terrorisme » sont pensés comme des individus ayant, non des besoins, mais des convictions ; ou encore, comme des individus peu résilients face à la frustration, et que leur ressenti, leurs sentiments et leur ressentiment poussent à l'action. C'est cette « réalité perceptuelle » que cible le plan. Le renseignement vise à la documenter ; la politique de placement, à la modifier et, si ce n'est pas possible, à la contenir (« containment ») ; l'implication des conseillers musulmans, à la documenter et à la modifier.

3. DU « PLAN P » À SA MISE EN ŒUVRE PAR LA DG EPI

En aval du plan, des « instructions concernant l'extrémisme » transmises par la DG EPI aux DL le 2 avril 2015 précisent qu'il faut, par « détenus liés au terrorisme », entendre non seulement « tous les détenus » poursuivis ou condamnés « pour des faits liés au terrorisme », mais également les détenus dont les DR ou la CelEx estiment, « sur la base des informations disponibles », qu'ils « présentent un risque sérieux sur le plan de la radicali-

¹⁴³ Voy. K. GEENS, *Plan Justice. Une plus grande efficacité pour une meilleure justice*, 2015, p. 22. Le plan Justice est disponible en ligne (<https://www.koengens.be/fr/politique/plan-justice>) (consulté le 24 janvier 2018).

isation (active ou passive) et/ou s'engageant (davantage) dans une lutte armée pour des motifs religieux ou idéologiques ». Cette seconde catégorie doit être « assimilée (...) aux détenus liés au terrorisme ». Pour chaque « détenu lié au terrorisme », une proposition d'inclusion dans le fichier informatisé des « détenus à risques » doit être introduite ; en effet, « tous les détenus liés au terrorisme doivent y figurer ». Les décisions d'inclusion, considérées comme des mesures internes, ne doivent pas être communiquées aux détenus ni figurer dans leur dossier d'écrou ; c'est du moins ce qu'il ressort d'un courrier du DG aux DL daté du 30 juillet 2013.

Les DL doivent compléter les fiches d'information établies par les services de renseignement et de sécurité pour chaque « détenu lié au terrorisme » par « leurs propres constatations chaque fois que c'est utile ». Suivant les instructions, ces détenus sont d'abord placés en isolement durant deux mois ; les évaluations de la mesure ou du régime de sécurité particulier individualisé (MSPI/RSPD) doivent être transmises à la CelEx et à la DR. Après la période d'isolement, des fiches d'observation doivent être ouvertes et tenues à jour par les agents pénitentiaires et des évaluations trimestrielles doivent être transmises à la DR. Les demandes de visite des parents et alliés en ligne directe doivent être communiquées pour information à la CelEx ; les autres demandes de visite doivent être soumises pour décision à la DR, qui les évalue sur la base des informations des services de renseignement et de sécurité, en tenant compte des « réseaux que les détenus pourraient créer entre eux via leurs visiteurs ».

Les « instructions » confirment en outre la volonté d'associer les représentants des cultes reconnus et plus particulièrement les conseillers musulmans à la collecte et à l'échange d'informations et de renseignements. « Il faut, précisent-elles, « investir dans l'élaboration d'une relation de confiance avec le conseiller islamique local, cadre dans lequel l'échange d'informations occupe une place centrale ». Par ailleurs, « [d]es contacts réguliers doivent être établis avec les représentants des cultes, les conseillers moraux et les aumôniers afin de garder le contact de manière optimale avec l'environnement pénitentiaire et d'être informé à temps d'évolutions problématiques sur le plan de la radicalisation ». Tout problème rencontré dans le cadre des collaborations établies doit être immédiatement signalé à la DR, qui le traitera avec les autorités concernées.

Six mois plus tard, un courrier du 22 octobre 2015 adressé par la DG EPI aux DL indique que les deux sections spécialisées où seront rassemblés les détenus pour lesquels l'option de la dispersion semble inappropriée auront chacune une capacité de vingt places. La coordination du screening des « détenus présentant un profil radicalisé » est confiée au SPS central, en concertation avec les services concernés (DL, SPS local, services de police et de sécurité). L'instrument choisi pour motiver les décisions de classification est VERA-2 (*Violent Extremism Risk Assessment-2*) ; dans l'ensemble des détenus liés au terrorisme, il permet selon ses concepteurs de distinguer les « idéologues »

(« *dérèglement peu probable* »), les « *suiveurs* » (« *dérèglement possible* »), et les « *opportunistes criminels* » (« *dérèglement probable* »). Pour « *créer une capacité de recherche suffisante* », il est prévu que six équipes-satellites, installées dans cinq prisons, « *gèrent* » les détenus radicalisés qui ne sont pas placés dans une section spécialisée.

Le 16 avril 2016, de nouvelles instructions concernant l'extrémisme modifient le système de catégorisation des détenus : dans l'ensemble dit des « *détenus terro* », l'administration doit désormais distinguer les « *terroristes* », qui sont poursuivis ou condamnés pour une infraction terroriste (catégorie A) ; les « *assimilés* », qui ne sont ni poursuivis ni condamnés pour une infraction terroriste mais qui, « *sur base de leur titre de détention, ont un lien clair avec le terrorisme et/ou qui, par des mots ou des actes démontrent fortement appartenir au profil d'extrémistes violents selon une appréciation de la CelEx* » (catégorie B) ; et les « *foreign terrorist fighters* » ou « *FTF* », qui ont combattu ou voulu combattre à l'étranger et sont, à ce titre, recensées sur une liste établie par l'OCAM (catégorie C). Les « *détenus suspects de se radicaliser ou de radicaliser les autres et qui ne sont pas repris dans la liste CelEx* » relèvent, pour leur part, d'une catégorie D.

La circulaire réglementaire reprenant les instructions concernant l'extrémisme du 16 avril 2016 telles que modifiées en date du 9 juin 2017 fournit des précisions sur la procédure de *screening* à laquelle les « *détenus terro* » sont soumis. Les modèles à utiliser pour établir les fiches d'observation sur base desquelles les rapports d'évaluation des détenus « *liés au terrorisme* » sont remplis sont joints en annexe de la circulaire, et définissent les items qui doivent être pris en considération : attitude du détenu (est-il « *docile, rebelle, poli, exigeant, arrogant* » ?) ; vêtements, coiffure, tatouages, blessures et cicatrices visibles sur le front (allusion à la *labaâ* ou *zabiba*, cal frontal généré par la pratique régulière de la prière musulmane), autres blessures ; état de la cellule ; mise au travail ; contacts avec d'autres détenus et éventuels problèmes avec eux ; contacts avec le personnel et éventuels problèmes avec lui, en particulier avec le personnel féminin ; contacts avec l'extérieur (téléphone, correspondance, visites, soutien financier) ; sentiment de frustration, sentiment d'être victime d'injustice, rejet des valeurs occidentales, acceptation de la violence comme solution, défaut d'empathie et de compassion pour les individus qui ne sont pas membres de l'in-group ; signes de déradicalisation.

Enfin, Léa Teper¹⁴⁴ fait état d'une note non datée de la DG EPI relative aux critères de placement dans les ailes D-Rad/Ex. Après avoir rappelé que l'objectif poursuivi est le « *confinement* » (« *containment* ») de certains « *éléments radicaux* » ou « *extrémistes* » aux fins de prévenir la radicalisation des détenus dits « *vulnérables* », la note précise que la base du placement dans une section D-Rad/Ex est « *l'extrémisme islamique* ».

¹⁴⁴ Je remercie Léa Teper d'avoir attiré mon attention sur cette note, que je ne connaissais pas, et de me l'avoir transmise. Elle lui avait été envoyée par la DG EPI en date du 19 juillet 2018. Voy. L. TEPER, *op.cit.*, p. 963.

(*djihadisme*) ». Deux catégories de détenus sont plus particulièrement visées : ceux qui « *représentent un risque grave en termes de radicalisation* », tels les « *convertis zélés ayant un motif djihadiste et recruteurs avec un motif djihadiste* » ; et ceux qui « *s'engagent (poursuivent leur engagement) dans une lutte armée pour des motifs religieux et/ou idéologiques* ». Les « *femmes, simples exécutants, internés idéologiques qui ne sont pas portés sur le djihadisme* », par contre, ne peuvent faire l'objet d'un placement dans une section spécialisée ; il en va de même pour les « *détenus ne pouvant être placés ensemble selon le [juge d'instruction]* ».

Divers critères de placement dans une section D-Rad/Ex sont énumérés : avoir déjà été condamné en tant que dirigeant d'une organisation criminelle selon l'article 324ter, § 4 du Code pénal ; avoir déjà dirigé une rébellion ou une action collective ; intervenir dans des discussions avec d'autres détenus comme médiateur ou défenseur ; contester ouvertement l'autorité de l'imam ; être désigné par d'autres détenus ou par le personnel comme le meneur au sein de sa section ; être une source d'inspiration pour d'autres détenus considérés comme radicaux ; être placé sous mandat d'arrêt ou condamné pour l'une des infractions définies aux articles 140 § 2, 140bis et 140ter du Code pénal ; avoir cherché à nouer des contacts avec des « *détenus vulnérables* » dont il apparaît ensuite qu'ils sont « *en cours de radicalisation ou radicalisés* » ; être considéré comme un recruteur par le personnel. La décision de placement est prise par le Directeur général des établissements pénitentiaires, sur base de l'avis de la DR. Cette décision ne peut faire l'objet d'aucun recours¹⁴⁵.

*

Quelle est la population concernée par la mise en œuvre du plan P ? Les données enregistrées dans les bases de données de la DG EPI en date du 19 décembre 2018 permettent d'en décrire les linéaments. Il y avait alors dans les établissements pénitentiaires belges 243 détenus liés au terrorisme : 29 (12 %) dans la catégorie A (« *terroristes* ») ; 43 (18 %) dans la catégorie B (« *assimilés* ») ; 98 (40 %) dans la catégorie C (« *FTF* ») ; et 73 (30 %) dans la catégorie D (« *radicalisés* »). De ce point de vue, la répression du terrorisme apparaît avant tout comme la répression d'un engagement, révé ou mené à bien, dans le conflit syrien. La comparaison des quatre groupes met en lumière certaines spécificités des groupes concernés ; si elle ne nous dit rien, ou fort peu, à propos du processus de radicalisation et des profils des personnes radicalisées, elle précise par contre la signification pratique des catégories A, B, C et D et livre des informations sur leur utilisation et sur leurs fonctions.

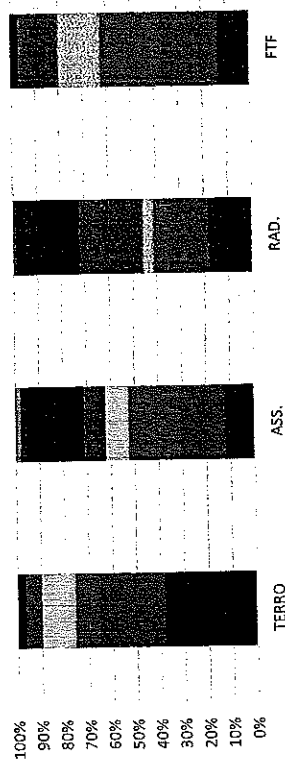
¹⁴⁵ Sur les critères de placement dans une section spécialisée, voy. L. TEPER, *op.cit.*, pp. 960-965.

Première spécificité : les dates d'entrée en détention sont plus dispersées dans les catégories B et D qu'en A et en C : 75 % des détenus catégorisés A (« terroristes ») et 62 % des détenus catégorisés C (« FTF ») ont été écroués en 2016, 2017 ou 2018 ; c'est le cas de 51 % des détenus « assimilés au terrorisme » et 41 % des détenus « radicalisés ». In-dice, peut-être, que la répression vise en l'occurrence deux phénomènes différents, plus ou moins bien circonscrits dans le temps : activisme à haut risque dans le cadre du conflit syrien, d'une part ; radicalisation en prison, d'autre part. Les détenus catégorisés B et D ne sont ni poursuivis ni condamnés pour avoir commis une infraction terroriste ou pour avoir voulu combattre ou combattu sur une zone de guerre à l'étranger ; dans leur cas, il semble que la catégorisation sanctionne un soupçon de processus de radicalisation postérieur à l'entrée en détention, laquelle était motivée par d'autres infractions – quand elle ne fonctionne pas comme simple ressource pour gérer d'autres formes de dangerosité supposée¹⁴⁶.

Détenus A, B, C & D (19.12.2018)

Années d'entrée

■ 2018 ■ 2017 ■ 2016 ■ 2015 ■ 2014 ■ 2013 ■ 2012 ■ 2011
■ 2010 ■ 2009 ■ 2008 ■ 2007 ■ 2006 ■ 2005 ■ 2002



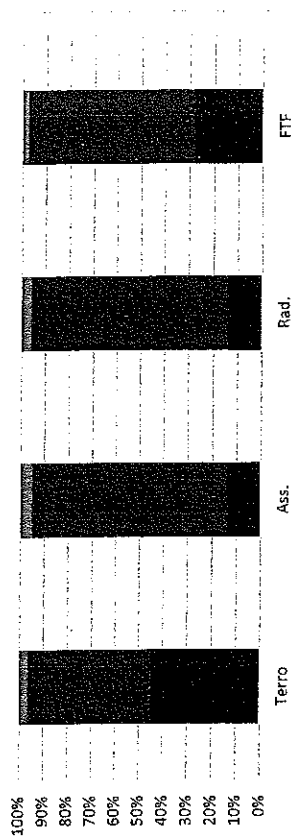
Deux autres observations relatives aux situations légales prioritaires appuient cette hypothèse. D'une part, les détenus condamnés sont plus représentés en B (81 %) et en D (82 %) qu'en A (52 %) et en C (70 %), où la proportion des prévenus est plus importante.

¹⁴⁶ C'est la question que doit soulever le dossier du détenu ayant fait l'objet du jugement rendu par le Tribunal d'Application des Peines (80^{ème} Chambre) le 18 octobre 2018. Voy. *Journal des tribunaux*, 2018, pp. 959-960.

Détenus A, B, C & D (19.12.2018)

Situation légale prioritaire

■ Prévenus ■ Condamnés ■ Internés

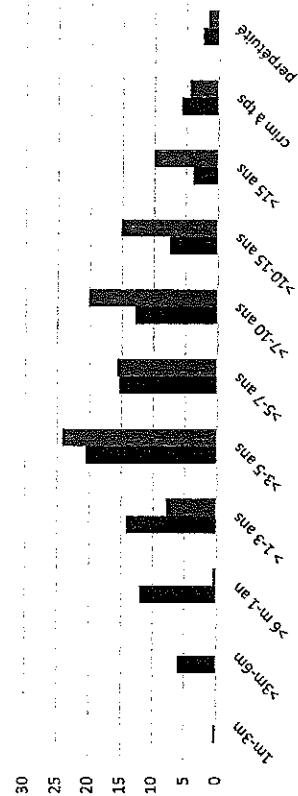


D'autre part, parmi les condamnés, la diversité des peines est plus grande et les peines sont plus lourdes en B et en D. Certes, de manière générale, la comparaison de la distribution des peines dans l'ensemble des détenus condamnés et dans celui des détenus condamnés « liés au terrorisme » (dans le graphique : « TARF », pour « Terroristes », « Assimilés », « Radicalisés » et « FTF ») suggère que ces derniers font l'objet de condamnations plus sévères :

Condamnés et condamnés A, B, C & D (19.12.2018)

Distribution des peines (%)

■ Condamnés ■ Condamnés TARF



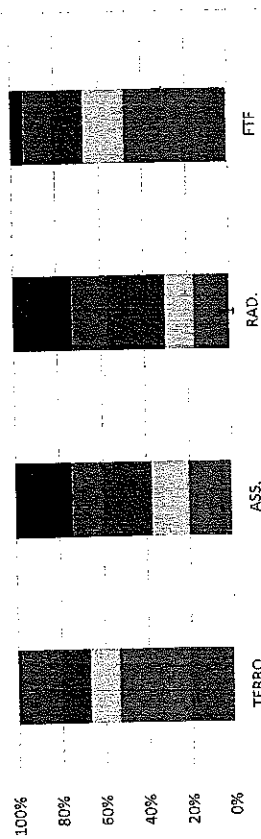
La comparaison des catégories A, B, C et D modifie toutefois l'interprétation du graphique. Elle révèle les analogies de structure entre les ensembles de condamnés catégorisés comme « terroristes » ou « FTF », d'une part, et les ensembles de condamnés catégorisés comme « assimilés au terrorisme » ou « radicalisés », d'autre part. Il ne faut pas, semble-t-il, supposer que l'ensemble des détenus « liés au terrorisme » fait l'objet de

peines particulièrement lourdes (je ne prends pas en considération ici le problème du rapport de proportionnalité entre la gravité des faits reprochés et les peines prononcées), mais que certains détenus condamnés à des peines particulièrement lourdes sont – en dehors de tout contrôle judiciaire – « *assimilés au terrorisme* » ou soupçonnés de se « *radicaliser* ».

Condamnés A, B, C & D (19.12.2018)

Peines prononcées

■ >6 m-1 an ■ >1-3 ans ■ >3-5 ans ■ >5-7 ans ■ >7-10 ans
■ >10-15 ans ■ >15 ans ■ crim à tps ■ perpétuité

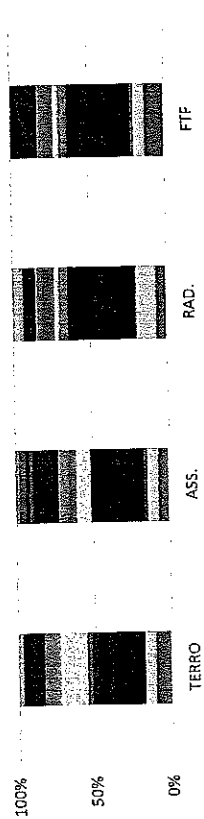


Le graphique suivant décrit les effets de la politique de placement des détenus liés au terrorisme.

Détenus A, B, C & D (19.12.2018)

Politique de placement

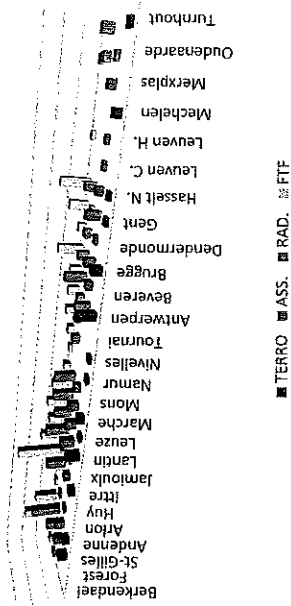
■ Berkendael ■ Forest ■ St-Gilles ■ Lantin ■ Tournai ■ Hasselt N. ■ Turnhout
■ Iltre ■ Jamioulx ■ Nivelles ■ Marche ■ Leuven C. ■ Leuven H.
■ Namur ■ Dendermonde ■ Gent ■ Mierxplas ■ Oudenaarde ■ Arlon ■ Mons ■ Bruges ■ Mechelen



Deux remarques à ce propos. D'une part, il semble que l'option de la concentration concerne avant tout les détenus catégorisés « C », soit les détenus considérés comme des « *foreign terrorist fighters* » : 14 % d'entre eux ont été placés à Iltre, 10 % à Saint-Gilles, 9 % à Hasselt-Nieuw, 7 % à Bruges, Andenne et Jamioulx, 6 % à Leuze, et 5 % à Gent, Lantin et Marche. D'autre part et plus généralement, il est évident que l'augmentation du nombre de détenus catégorisés A, B, C ou D ne peut que saper la politique de dispersion. Certes, les deux établissements ayant des sections spécialisées sont parmi ceux qui comptent la plus grande proportion de détenus concernés par le plan P : toutes catégories confondues, ils occupent, à Iltre, 6 % des 414 places, et à Hasselt-Nieuw, 3 % des 450 places. Mais d'autres établissements pénitentiaires sont concernés : Andenne (5,3 %), Marche (5,1 %), Leuze (4,8 %), Beveren (3,5 %), Saint-Gilles (3,3 %) et Antwerpen (3,2 %), Bruges (2,6 %) et Lantin (2,3 %).

Détenus A, B, C & D (19.12.2018)

Dispersion et concentration selon la catégorisation "TARF" (graphique établi à partir des chiffres absolus)



Au-delà de ces caractéristiques pénales ou pénitentiaires, l'analyse des données met en évidence d'autres spécificités ; ainsi, la jeunesse de la population concernée par le plan P. Les détenus âgés de 36 ans ou plus forment la moitié de la population carcérale, mais seulement 35 % des détenus A (« *terroristes* »), 42 % des détenus B (« *assimilés* »), 28 % des détenus C (« *FTF* ») et 40 % des détenus D (« *radicalisés* »). Les classes d'âge les plus représentées ne sont pas les mêmes en A, B, C et D : en A, il s'agit des 31-35 ans (31 %) ; en B, C et D, des 26-30 ans (respectivement 30 %, 40 % et 30 %). Les « *FTF* », catégorie la plus nombreuse, sont particulièrement jeunes : quand ils ont rejoint ou voulu rejoindre la Syrie il y a quelque 5 ans, deux cinquièmes d'entre eux avaient entre 20 et 25 ans, et près de trois cinquièmes entre 13 et 25 ans. Sous ce rapport, malgré la gravité des actes dont certains d'entre eux se sont rendus coupables, gra-

7-4

7-5

7-6

7-7

7-8

7-9

7-10

7-11

7-12

7-13

7-14

7-15

7-16

7-17

7-18

7-19

7-20

7-21

7-22

7-23

7-24

7-25

7-26

7-27

7-28

7-29

7-30

7-31

7-32

7-33

7-34

7-35

7-36

7-37

7-38

7-39

7-40

7-41

7-42

7-43

7-44

7-45

7-46

7-47

7-48

7-49

7-50

7-51

7-52

7-53

7-54

7-55

7-56

7-57

7-58

7-59

7-60

7-61

7-62

7-63

7-64

7-65

7-66

7-67

7-68

7-69

7-70

7-71

7-72

7-73

7-74

7-75

7-76

7-77

7-78

7-79

7-80

7-81

7-82

7-83

7-84

7-85

7-86

7-87

7-88

7-89

7-90

7-91

7-92

7-93

7-94

7-95

7-96

7-97

7-98

7-99

8-0

8-1

8-2

8-3

8-4

8-5

8-6

8-7

8-8

8-9

9-0

9-1

9-2

9-3

9-4

9-5

9-6

9-7

9-8

9-9

10-0

10-1

10-2

10-3

10-4

10-5

10-6

10-7

10-8

10-9

11-0

11-1

11-2

11-3

11-4

11-5

11-6

11-7

11-8

11-9

12-0

12-1

12-2

12-3

12-4

12-5

12-6

12-7

12-8

12-9

13-0

13-1

13-2

13-3

13-4

13-5

13-6

13-7

13-8

13-9

14-0

14-1

14-2

14-3

14-4

14-5

14-6

14-7

14-8

14-9

15-0

15-1

15-2

15-3

15-4

15-5

15-6

15-7

15-8

15-9

16-0

16-1

16-2

16-3

16-4

16-5

16-6

16-7

16-8

16-9

17-0

17-1

17-2

17-3

17-4

17-5

17-6

17-7

17-8

17-9

18-0

18-1

18-2

18-3

18-4

18-5

18-6

18-7

18-8

18-9

19-0

19-1

19-2

19-3

19-4

19-5

19-6

19-7

19-8

19-9

20-0

20-1

20-2

20-3

20-4

20-5

20-6

20-7

20-8

20-9

21-0

21-1

21-2

21-3

21-4

21-5

21-6

21-7

21-8

21-9

22-0

22-1

22-2

22-3

22-4

22-5

22-6

22-7

22-8

22-9

23-0

23-1

23-2

23-3

23-4

23-5

23-6

23-7

23-8

23-9

24-0

24-1

24-2

24-3

24-4

24-5

24-6

24-7

24-8

24-9

25-0

25-1

25-2

25-3

25-4

25-5

25-6

25-7

25-8

25-9

26-0

26-1

26-2

26-3

26-4

26-5

26-6

26-7

26-8

26-9

27-0

27-1

27-2

27-3

27-4

27-5

27-6

27-7

27-8

27-9

28-0

28-1

28-2

28-3

28-4

28-5

28-6

28-7

28-8

28-9

29-0

29-1

29-2

29-3

29-4

29-5

29-6

29-7

29-8

29-9

30-0

30-1

30-2

30-3

30-4

30-5

30-6

30-7

30-8

30-9

31-0

31-1

31-2

31-3

31-4

31-5

31-6

31-7

31-8

31-9

32-0

32-1

32-2

32-3

32-4

32-5

32-6

32-7

32-8

32-9

33-0

33-1

33-2

33-3

33-4

33-5

33-6

33-7

33-8

33-9

34-0

34-1

34-2

34-3

34-4

34-5

34-6

34-7

34-8

34-9

35-0

35-1

35-2

35-3

35-4

35-5

35-6

35-7

35-8

35-9

36-0

36-1

36-2

36-3

36-4

36-5

36-6

36-7

36-8

36-9

37-0

37-1

37-2

37-3

37-4

37-5

37-6

37-7

37-8

37-9

38-0

38-1

38-2

38-3

38-4

38-5

38-6

38-7

38-8

38-9

39-0

39-1

39-2

39-3

39-4

39-5

39-6

39-7

39-8

39-9

40-0

40-1

40-2

40-3

40-4

40-5

40-6

40-7

40-8

40-9

41-0

41-1

41-2

41-3

41-4

41-5

41-6

41-7

41-8

41-9

42-0

42-1

42-2

42-3

42-4

42-5

42-6

42-7

42-8

42-9

43-0

43-1

43-2

43-3

43-4

43-5

43-6

43-7

43-8

43-9

44-0

44-1

44-2

44-3

44-4

44-5

44-6

44-7

44-8

44-9

45-0

45-1

45-2

45-3

45-4

45-5

45-6

45-7

45-8

45-9

46-0

46-1

46-2

46-3

46-4

46-5

46-6

46-7

46-8

46-9

47-0

47-1

47-2

47-3

47-4

47-5

47-6

47-7

47-8

47-9

48-0

48-1

48-2

48-3

48-4

48-5

48-6

48-7

48-8

48-9

49-0

49-1

49-2

49-3

49-4

49-5

49-6

49-7

49-8

49-9

50-0

50-1

50-2

50-3

50-4

50-5

50-6

50-7

50-8

50-9

51-0

51-1

51-2

51-3

51-4

51-5

51-6

51-7

51-8

51-9

52-0

52-1

52-2

52-3

52-4

52-5

52-6

52-7

52-8

52-9

53-0

53-1

53-2

53-3

53-4

53-5

53-6

53-7

53-8

53-9

54-0

54-1

54-2

54-3

54-4

54-5

54-6

54-7

54-8

54-9

55-0

55-1

55-2

55-3

55-4

55-5

55-6

55-7

55-8

55-9

56-0

56-1

56-2

56-3

56-4

56-5

56-6

56-7

56-8

56-9

57-0

57-1

57-2

57-3

57-4

57-5

57-6

57-7

57-8

57-9

58-0

58-1

58-2

58-3

58-4

58-5

58-6

58-7

58-8

58-9

59-0

59-1

59-2

59-3

59-4

59-5

59-6

59-7

59-8

59-9

60-0

60-1

60-2

60-3

60-4

60-5

60-6

60-7

60-8

60-9

61-0

61-1

61-2

61-3

61-4

61-5

61-6

61-7

61-8

61-9

62-0

62-1

62-2

62-3

62-4

62-5

62-6

62-7

62-8

62-9

63-0

63-1

63-2

63-3

63-4

63-5

63-6

63-7

63-8

63-9

64-0

64-1

64-2

64-3

64-4

64-5

64-6

64-7

64-8

64-9

65-0

65-1

65-2

65-3

65-4

65-5

65-6

65-7

65-8

65-9

66-0

66-1

66-2

66-3

66-4

66-5

66-6

66-7

66-8

66-9

67-0

67-1

67-2

67-3

67-4

67-5

67-6

67-7

67-8

67-9

68-0

68-1

68-2

68-3

68-4

68-5

68-6

68-7

68-8

68-9

69-0

69-1

69-2

69-3

69-4

69-5

69-6

69-7

69-8

69-9

70-0

70-1

70-2

70-3

70-4

70-5

70-6

70-7

70-8

70-9

71-0

71-1

71-2

71-3

71-4

71-5

71-6

71-7

71-8

71-9

72-0

72-1

72-2

72-3

72-4

72-5

72-6

72-7

72-8

72-9

73-0

73-1

73-2

73-3

73-4

73-5

73-6

73-7

73-8

73-9

74-0

74-1

74-2

74-3

74-4

74-5

74-6

74-7

74-8

74-9

75-0

75-1

75-2

75-3

75-4

75-5

75-6

75-7

75-8

75-9

76-0

76-1

76-2

76-3

76-4

76-5

76-6

76-7

76-8

76-9

77-0

77-1

77-2

77-3

77-4

77-5

77-6

77-7

77-8

77-9

78-0

78-1

78-2

78-3

78-4

78-5

78-6

78-7

78-8

78-9

79-0

79-1

79-2

79-3

79-4

79-5

79-6

79-7

79-8

79-9

80-0

80-1

80-2

80-3

80-4

80-5

80-6

80-7

80-8

80-9

81-0

81-1

81-2

81-3

81-4

81-5

81-6

81-7

81-8

81-9

82-0

82-1

82-2

82-3

82-4

82-5

82-6

82-7

82-8

82-9

83-0

83-1

83-2

83-3

83-4

83-5

83-6

83-7

83-8

83-9

84-0

84-1

84-2

84-3

84-4

84-5

84-6

84-7

84-8

84-9

85-0

85-1

85-2

85-3

85-4

85-5

85-6

85-7

85-8

85-9

86-0

86-1

86-2

86-3

86-4

86-5

86-6

86-7

86-8

86-9

87-0

87-1

87-2

87-3

87-4

87-5

87-6

87-7

87-8

87-9

88-0

88-1

88-2

88-3

88-4

88-5

88-6

88-7

88-8

88-9

89-0

89-1

89-2

89-3

89-4

89-5

89-6

89-7

89-8

89-9

90-0

90-1

90-2

90-3

90-4

90-5

90-6

90-7

90-8

90-9

91-0

91-1

91-2

91-3

91-4

91-5

91-6

91-7

91-8

91-9

92-0

92-1

92-2

92-3

92-4

92-5

92-6

92-7

92-8

92-9

93-0

93-1

93-2

93-3

93-4

93-5

93-6

93-7

93-8

93-9

94-0

94-1

94-2

94-3

94-4

94-5

94-6

94-7

94-8

94-9

95-0

95-1

95-2

95-3

95-4

95-5

95-6

95-7

95-8

95-9

96-0

96-1

96-2

96-3

96-4

96-5

96-6

96-7

96-8

96-9

97-0

97-1

97-2

97-3

97-4

97-5

97-6

97-7

97-8

97-9

98-0

98-1

98-2

98-3

98-4

98-5

98-6

98-7

98-8

98-9

99-0

99-1

99-2

99-3

99-4

99-5

99-6

99-7

99-8

99-9

100-0

100-1

100-2

100-3

100-4

100-5

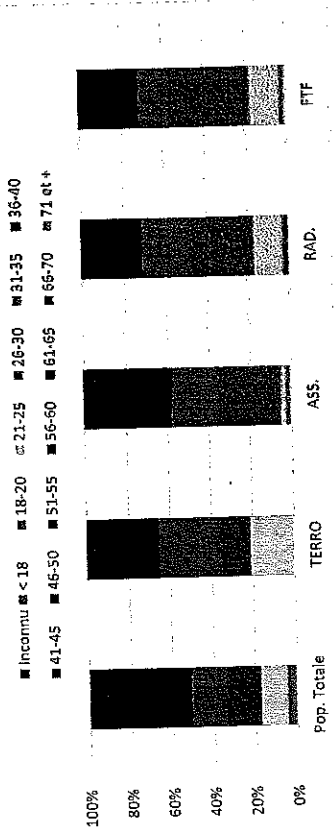
100-6

100-7

100-8

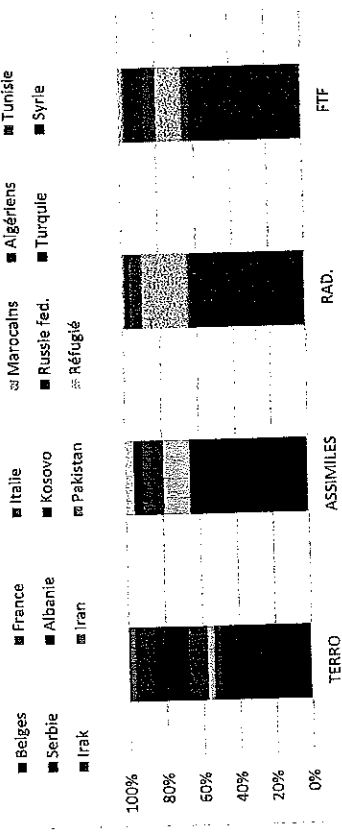
100-9

Détenus A, B, C & D (19.12.2018)
Structure des âges (%)

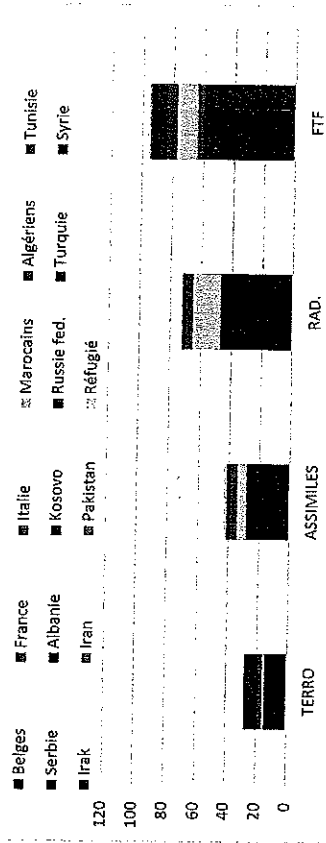


La structure des nationalités diffère en A, B, C et D. Trois observations à ce propos.

Détenus A, B, C & D (19.12.2018)
Structure des nationalités (%)



Détenus A, B, C & D (19.12.2018)
Nationalités (chiffres absolus)



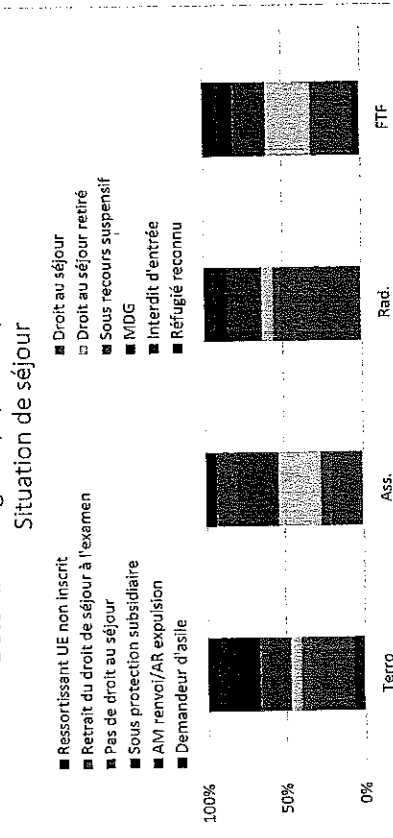
En premier lieu, les détenus ayant la nationalité belge représentent un peu moins de la moitié des détenus dits « terroristes » (48 %), mais plus de trois cinquièmes des détenus catégorisés B (« assimilés au terrorisme »), C (« FTF ») ou D (« radicalisés ») (respectivement 65 %, 61 % et 63 %) ; dans ces trois groupes, la proportion d'étrangers augmente avec l'âge. En deuxième lieu, les détenus étrangers ayant la nationalité d'un État du Maghreb forment 27 % des détenus étrangers en A (4 détenus sur 15) et 54 % en C (20 détenus sur 37), mais 73 % en B (11 détenus sur 15) et 85 % en D (23 détenus sur 27) ; le nombre de nationalités représentées est plus élevé en A et en C qu'en B et en D. Sous ces deux rapports, il semble qu'il y ait des analogies dans le fonctionnement de A et C, d'une part, et de B et D, d'autre part : les catégorisations qui sanctionnent un « diagnostic » postérieur à l'entrée en détention d'individus qui ne sont ni poursuivis ni condamnés pour une infraction terroriste – B et D – semblent davantage sensibles aux représentations stéréotypées de ce que, par analogie avec la notion de « normal crime »¹⁴⁷, on pourrait appeler le « radical normal ». En troisième lieu, enfin, il est statistiquement remarquable, au vu de la faible représentation des étrangers ayant cette nationalité en Belgique, que 17 détenus étrangers liés au terrorisme sur 94, soit près d'un cinquième (18 %), soient de nationalité algérienne : 3 sur 15, en A et en B ; 7 sur 37, en C ; et 4 sur 27, en D. Souvent un peu plus âgés, ils sont nés moins de trois décennies après la guerre d'indépendance et moins d'une décennie avant la guerre civile, et appartiennent à une génération doublement marquée par la violence d'État et la violence politique. Au reste, cette particularité n'explique sans doute rien du tout – si ce n'est,

147 D. SUDNOW, « Normal crimes : sociological features of the Penal Code in a public defender office », *Social Problems*, 1965, 12/3, pp. 255-276.

peut-être, certaines formes transgénérationnelles¹⁴⁸ de « résonance », laquelle est, selon certains sociologues des mouvements sociaux et de l'activisme à haut risque, une des conditions du passage de ce qu'ils appellent le « *cadre pronostique* » au « *cadre d'implication* »¹⁴⁹.

Dernière spécificité, enfin : le nombre très faible de détenus étrangers « *liés au terrorisme* » qui ont ou ont encore droit au séjour : en additionnant les nombres de ceux qui sont ainsi décrits, des réfugiés reconnus et des ressortissants UE non-inscrits, ils ne sont que 6 sur 15 (40 %) en A (« *terroristes* »), 3 sur 15 (20 %) en B (« *assimilés au terrorisme* », 14 sur 41 [34 %) en C (« *FTF* »), et 14 sur 27 [52 %) en D (« *radicalisés* »). Peut-être une partie des détenus qui n'ont pas droit au séjour en étaient-ils dépourvus avant même d'être catégorisé A, B, C ou D ; ce n'est pas le cas quand le droit au séjour est retiré ou que son retrait est examiné, situations qui concernent un tiers des détenus étrangers « *assimilés* » au terrorisme [5/15] et près d'un tiers des détenus considérés comme des « *FTF* » [13/41].

Détenus étrangers A, B, C & D (19.12.2018)



Un examen des dossiers, mené parallèlement à l'analyse des statistiques pénitentiaires, montre par ailleurs que, s'agissant des binationaux, ce retrait et la décision d'éloigne-

ment sont parfois précédés par la déchéance de la nationalité, qui en est juridiquement la condition de possibilité.

4. CONCLUSION

Je voudrais, au terme de ce travail, revenir brièvement sur la question de l'évaluation du plan d'action contre la radicalisation dans les prisons.

Sur l'évaluation dite d'effectivité descriptive, je ne m'attarderai pas : si le premier « *point d'action* » envisagé par le plan – une « *politique de détention humaine qui respecte les droits fondamentaux des détenus* », concentrée sur « *sur la réhabilitation et la réinsertion* » – hésite entre l'oxymore et le vœu pieux, d'autres ont effectivement été mis en œuvre. Ainsi, le renseignement pénitentiaire s'est-il effectivement développé après les attentats des frères Kouachi et d'Amédy Coulibaly. Les promoteurs de ce développement ne les ont d'ailleurs pas attendus : le processus était engagé depuis 10 ans. Ainsi encore, la politique de dispersion ou de concentration des détenus « *liés au terrorisme* » est-elle effectivement appliquée, même si l'augmentation du nombre des détenus réputés l'être ne peut que la saper.

De même, je passerai rapidement sur l'évaluation dite d'effectivité critique : s'il est établi que le plan d'action est effectivement appliqué, il est par contre difficile de vérifier que les détenus concernés sont bien ceux qu'il visait. Deux observations toutefois. L'une, pour souligner le passage, extrêmement rapide, d'une situation où, de l'avis de la SE, il n'y avait pas de problème de radicalisation en prison hormis quelques « *exceptions individuelles* »¹⁵⁰, à une situation où quelque 300 détenus musulmans sont réputés être « *liés au terrorisme* » et « *radicalisés* ». L'autre, pour insister sur le fait que ces détenus ne disposent d'aucun moyen de se défendre contre ce processus de catégorisation – un processus dont la DG EPI tient qu'ils ne doivent pas être informés, même si, d'une part, il affecte les modalités d'exécution de leur peine et la durée de la partie de celle-ci qui est subie en prison et que, d'autre part, du point de vue de l'Office des étrangers, il suffit à justifier le retrait du droit de séjour des détenus étrangers concernés.

Quant à l'évaluation d'efficacité : deux questions doivent être examinées. La première porte sur la réalisation des objectifs fixés. À force d'observations, d'échanges d'informations, de classements et de comparaisons, le plan a-t-il permis d'extraire¹⁵¹ des détenus « *liés au terrorisme* » le double savoir qui était recherché – cartographie du phénomène

¹⁵⁰ Sénat, *Question écrite* n° 5-9018 du 13 mai 2013 de K. Vanlouwe (N-VA) à la ministre de la justice A. Turtelboom. Réponse reçue le 18 juin 2013.

¹⁵¹ Sur ce point et sur ce mot, voir M. FOUCAULT, « La vérité et les formes juridiques » (1973), in M. FOUCAULT, *Dits et écrits* (vol. 2), Paris, Gallimard, 1991, p. 619 ; le philosophe s'y intéresse aux types de savoir qui, dans ce qu'il appelle alors des « *institutions d'assujétissement* », sont constitutifs de ce type particulier de pouvoir qu'est le « *pouvoir épistémologique* ».

¹⁴⁸ Sur les formes trans-générationnelles et les effets actuels des traumas causés par l'extrême violence de la puissance coloniale en Algérie, voir K. LAZALI, *Le trauma colonial. Une enquête sur les effets psychiques et politiques contemporains de l'oppression coloniale en Algérie*, Paris, La Découverte, 2018.

¹⁴⁹ Sur le concept de résonance et les différents types de cadres dans la sociologie des mouvements sociaux et de l'activisme violent, voir entre autres D. A. SNOW, R. D. BENFORD, « Ideology, frame resonance and participant mobilization », *Int. Soc. Mov. Res.*, 1988, 1, pp. 197-118, et R. D. BENFORD, D. A. SNOW, « Framing Processes and Social Movements : an Overview and Assessment », *Annual Review of Sociology*, 2000, 26, pp. 611-639.

et « *traitement spécialisé* » des individus concernés ? Les données publiées manquent pour en juger. Suivant un article paru dans le *Standaard* du 1^{er} juin 2018, article citant comme source un rapport de la SE, 76 détenus condamnés pour des infractions terroristes ou condamnés pour d'autres infractions mais considérés comme « *liés au terrorisme* » ont été libérés en 2017, et « *tout s'est bien passé* »¹⁵² ; rien, cependant, ne permet d'attribuer ce fait aux mesures prises dans le cadre du plan d'action contre la radicalisation en prison. La seconde question a rapport à ce que John Stuart Mill appelait le « *do not harm principle* »¹⁵³. Ce principe, d'abord posé dans *On Liberty*, fixe des limites à l'action gouvernementale en tant que celle-ci fixe, elle, des limites à la liberté individuelle. Pour que cette action gouvernementale soit légitime, deux conditions, nécessaires et non suffisantes, doivent être remplies. D'une part, la limite mise à la liberté d'un individu par l'action gouvernementale doit permettre d'éviter un dommage pour autrui ; d'autre part, cette action gouvernementale ne doit pas elle-même causer un dommage égal à ou plus grand que celui qu'elle permet de prévenir. Qu'en est-il du plan P ? A-t-il permis de prévenir attentats et radicalisation dans les prisons ? Ainsi que la SE le relève dans son rapport d'activités 2017-2018, la réponse à ces questions est mitigée : le travail de renseignement a permis de déjouer, le 15 janvier 2015, un projet d'attentat impliquant d'anciens détenus à Verviers ; par contre, il n'a permis d'éviter ni les attentats de 13 novembre 2015 à Paris et du 22 avril 2016 à Bruxelles ni le dernier baroud meurtrier de Benjamin Herman le 29 mai 2018 à Liège.¹⁵⁴

Or, s'il n'est pas certain que le plan d'action a atteint ses objectifs, il est par contre avéré qu'il a produit des effets négatifs. Le « *passage au renseignement* »¹⁵⁵ qu'il consacre et les instructions données par la DG EPI pour sa mise en œuvre ont constitué l'ensemble des détenus musulmans, soumis à une surveillance rapprochée, en « *communauté suspecte* »¹⁵⁶.

¹⁵² La phrase originale est la suivante : « *Voor zover wij konden achterhalen is met de 76 extremisten die in 2017 vrij zijn gekomen nien fout gelopen* ». Voy. M. EECKHOUT, « *Dit jaar komen 23 geradicaliseerde veroordelden vrij* », *De Standaard*, 1^{er} juin 2018. Je remercie Rik Coolhaet de m'avoir communiqué cet article.

¹⁵³ J.S. MILL, *On Liberty*, 1859, réimprimé in J.M. ROBSON (ed.), *Collected Works of John Stuart Mill*, Vol. XVIII : *Essays on Politics and Society*, Toronto, University of Toronto Press/London, Routledge and Kegan, 1977.

¹⁵⁴ D'après le rapport établi par les Comités P et R, les informations relatives à Benjamin Herman ne permettraient pas de prévoir qu'il passerait à l'acte durant le congé pénitentiaire de 36 heures qui lui avait été accordé ; ainsi que l'écrit un journaliste du *Soir*, le jeune détenu est « *passé sous tous les radars* ». Voy. L. COLART, « *Tuétie de Liège : Benjamin Herman est passé sous tous les radars* », *Le Soir*, article mis en ligne le 20 juillet 2018, accessible en ligne, <https://www.lesoir.be/1690851/article/2018-07-20/tuete-de-leege-benjamin-herman-est-passe-sous-tous-les-radars> (consulté le 16 janvier 2018).

¹⁵⁵ J'utilise l'expression en référence et par opposition à celle de « *passage au droit* », proposée par Bruno Latour dans son analyse du travail du Conseil d'État. Voy. B. LATOUR, *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2004.

¹⁵⁶ P. HILLYARD, *Suspect Community. Peoples Experience of the Prevention of Terrorism Acts in Britain*, London, Pluto Press, 1993.

De ce point de vue, loin de garantir la liberté de culte comme il l'indique, le plan contribue à ce que d'aucuns appellent la « *criminalisation de l'islam* », et que j'appellerai, pour ma part, la pénalisation – ou, plus exactement, l'infra-pénalisation – de la pratique de cette religion¹⁵⁷. Au fond, on pourrait en dire ce que Foucault écrivait de l'enfermement : il « *sanctionne à un niveau infra-pénal des manières de vivre, des types de discours, des projets ou intentions politiques, des comportements sexuels, des refus d'autorité, des bravades à l'opinion, des violences, etc.* »¹⁵⁸. Impossible de parler ici de « *fabrique du droit* »¹⁵⁹ : c'est de « *fabrique de la radicalité* »¹⁶⁰ qu'il est question – ou, plus généralement, de fabrique de la polarité (et l'on sait que la polarisation est donnée comme l'une des conditions ou des dimensions de la radicalisation)¹⁶¹. Le plan construit le phénomène qu'il prétend décrire et prévenir ; la prophétie la plus dangereuse est d'abord ici la « *self-fulfilling prophecy* »¹⁶².

Un dernier point. Par un hasard de calendrier, deux procès intéressants pour ce qui nous occupe se tiennent pour le moment à Bruxelles : devant la cour d'assises, celui de Mehdi Nemmouche et de Nacer Bendrer ; devant le tribunal correctionnel, celui d'une vingtaine d'ex-agents de surveillance de la maison d'arrêt de Forest¹⁶³, prison où plusieurs auteurs des attentats du 13 novembre 2015 et du 22 avril 2016 ont séjourné peu avant de passer à la lutte armée. En 2015, quand le ministre de la Justice présentait son plan P, l'équipe de direction de la maison d'arrêt se battrait à sa façon, et pied à pied, dans des conditions d'une extrême difficulté, contre la radicalisation en prison : en re-muant ciel et terre pour que des conséquences soient tirées du fait que, selon le CPT, les conditions de détention s'y apparentaient à un traitement inhumain et

¹⁵⁷ Symboliquement, il s'agit bien de criminalisation de l'islam ; juridiquement, la criminalisation est l'effet de l'infra-pénalisation de la pratique de cette religion.

¹⁵⁸ M. FOUCAULT, Résumé du cours, *La société punitive*, Paris, EHESS/Gallimard/Seuil, 2013, p. 263.

¹⁵⁹ B. LATOUR, *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2004.

¹⁶⁰ L. BONELLI, F. CARRÉ, *La fabrique de la radicalité. Une sociologie des jeunes djihadistes français*, Paris, Seuil, 2018.

¹⁶¹ Voir, dans le même sens, les conclusions du rapport de l'OCAM intitulé « *Analyse de contexte. La radicalisation en Belgique* ». Selon les auteurs du rapport, il ressort des études menées par l'OCAM qu'un « *grand sentiment de menace de leur identité et de leur groupe anime les FTF belges. Ces derniers se sentent discriminés et déplorent à cet égard surtout le fait de ne pas pouvoir exprimer leur identité islamique et le fait de ne pas pouvoir pratiquer librement leur religion* » (OCAM, *Analyse de contexte. La radicalisation en Belgique*, Executive Summary, OCAD DOC.381587, p. 4).

¹⁶² R.K. MERTON, « *The Self-Fulfilling Prophecy* », *The Antioch Review*, 1948, 8/2, pp. 193-210.

¹⁶³ Voy. entre autres O. MOREL, « *Violences physiques, menaces, intimidations... Un 'État dans l'État' entre les murs de la prison de Forest* », *Le Soir*, article mis en ligne le 21 janvier 2019, <https://plus.lesoir.be/201854/article/2019-01-21/violences-physiques-menaces-intimidations-un-etat-dans-letat-entre-les-murs-de> (consulté le 25 janvier 2019). Les 22 agents de surveillance poursuivis pour traitements inhumains et dégradants représentent quelque 10 % du personnel de surveillance ; parmi eux, la moitié des chefs-surveillants (4/8).

dégradant¹⁶⁴ ; pour mettre un terme à la violence physique – coups et blessures volontaires, non-distribution des repas... – et psychique – cérémonies publiques de dégradation, « paris-cachot »¹⁶⁵... – ainsi qu'aux diverses formes de harcèlement infligées aux détenus par les agents de surveillance aujourd'hui poursuivis ; pour limiter – peu, mais autant que faire se peut – les effets des longues grèves auxquelles le « *plan Justice* » a donné lieu. Obtenir que les douches soient réparées était de l'ordre de l'impossible ; s'arranger pour que, malgré l'absence de surveillants, les détenus puissent, après plusieurs semaines de confinement dans leur cellule, au moins sortir pour se laver, de l'ordre de l'impossible mais néanmoins pratiqué, grâce à la détermination de la direction et, suivant les directeurs, au civisme des détenus, toutes confessions ou absence de confession confondues.

Dans ces circonstances, le plan appelait deux commentaires. À propos du renseignement, d'une part : si suspecter tous les agents de surveillance de violence physique ou symbolique est aussi sommaire, injuste et contre-productif que suspecter tous les musulmans de violence politique, il n'en reste pas moins qu'on a pu se dire, à l'époque, que la SE se trompait de cible, et penser que la lutte contre la radicalisation dans les prisons devrait y passer aussi par la surveillance des surveillants. À propos de la politique de placement, d'autre part : la prémisse sur laquelle elle repose est fautive. La prison n'est pas seulement un *espace* où la radicalisation se passe, de sorte qu'y contrôler la répartition et les mouvements des individus suffirait à y prévenir leur « *contamination* »¹⁶⁶ par d'autres détenus. C'est une institution violente, dont les plus

¹⁶⁴ Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines et traitements inhumains et dégradants du 23 au 27 avril 2012, Strasbourg, CE, CPT/Inf (2012) 36, <https://rm.coe.int/1680693e52> ; Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines et traitements inhumains et dégradants du 24 septembre au 4 octobre 2013, Strasbourg, CE, CPT/Inf (2016) 13, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680693e54> (consulté le 15 janvier 2019).

¹⁶⁵ Le « jeu » des « paris-cachot » est dénoncé dans la presse dès avril 2015. Voy. entre autres *Brimades présumées à la prison de Forest*, article mis en ligne par la rédaction sur le site d'information 717 le 27 avril 2015, sources : DH/Beige, <https://www.7sur7.be/7s7/fr/3007/Bruxelles/article/detail/2300799/2015/04/27/Brimades-presumees-a-la-prison-de-Forest.shtml> (dernière consultation le 25 janvier 2019). Le « jeu » consiste « à couper l'électricité dans une cellule et attendre ensuite qu'éclate un incident. L'agent qui détermine le nombre exact de détenus mis au cachot avant le soir remporte alors la mise ».

¹⁶⁶ SPF Justice, *Plan d'action contre la radicalisation dans les prisons*, 2015, p. 3. Document disponible en ligne, <https://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/Plan4%27actionradicalisation-prison-FR.pdf> (consulté le 26 janvier 2019).

grands classiques de la sociologie carcérale¹⁶⁷ ont montré qu'elle était polarisante ; une institution qui, pour ces raisons, est, en soi, radicalisante. En ce sens, agir contre la radicalisation, c'est, nécessairement, lutter pour l'abolition de la prison¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Voy. entre autres références, D. CLEMMER, *The Prison Community*, Boston, Christopher Publishing House, 1940 ; G.M. SYKES, *The Society of Captives. A Study of Maximum Security Prison*, Princeton, Princeton University Press, 1958, rééd. 2007 ; et, en tant qu'il étudie les effets des institutions totales, E. GOFFMAN, *Asiles. Études sur la condition sociale des malades mentaux*, Paris, Minuit, 1968.

¹⁶⁸ Cet article a été rédigé dans le cadre de la recherche faisant l'objet du contrat n° BR/175/A4/AFFECT. Évaluation de l'impact des politiques belges de déradicalisation sur la cohésion sociale et les libertés (projet « AFFECT »). Financée par BELSPO dans le cadre du programme BRAIN-be (*Belgian Research Action Through Interdisciplinary Networks*), cette recherche, dont l'Université catholique de Louvain assure la coordination, associe l'UCLouvain (prom. : Fabienne Brion), la VUB (prom. : Sofie De Kimpe) et l'INCC (prom. : Chardotte Vanneste).

L'EFFET RADICALISATION ET LE TERRORISME

Fabienne Brion, Christian De Valkeneer & Vincent Francis (eds.)

GE
P+S
UCLouvain

politeia

GE
P+S
UCLouvain

politeia



9 782509 034427

LES CAHIERS DU GEPS

Cet ouvrage est le premier d'une collection intitulée « Les Cahiers du GEPS », éditée par le GEPS (Groupes d'Études sur les Politiques de Sécurité de l'UCLouvain) sous la direction de Christian De Valkeneer et Vincent Francis, et publiée par les Éditions Politeia.

Le GEPS a pour objectif de produire une réflexion scientifique sur les politiques touchant à la prévention, la détection et la sanction de la délinquance et des atteintes à l'ordre public au départ d'une approche pluridisciplinaire mobilisant, notamment, la criminologie, le droit, l'histoire, l'urbanisme ou les technologies. La démarche suivie se veut analytique, évaluative et constructive.

Le GEPS a également l'ambition de jeter des ponts entre l'université et le monde des pratiques de la sécurité en diffusant un savoir et en se nourrissant des expériences du terrain.

Le GEPS déploie son activité dans trois domaines : l'enseignement universitaire et la formation continuée, l'expertise et la recherche.

Avec ces Cahiers, le GEPS veut encore renforcer sa fonction de lien entre l'université et les praticiens en diffusant des connaissances de haut niveau susceptibles de contribuer au développement de politiques de sécurité réfléchies, respectueuses des droits individuels et susceptibles d'efficacité par rapport aux objectifs poursuivis. Ces Cahiers donneront également la parole aux praticiens afin qu'ils puissent faire part de leurs expériences par rapport à telle ou telle problématique et rapporter leur confrontation des théories aux réalités de terrain.

Colophon

COLL. LES CAHIERS DU GEPS

**L'effet radicalisation et le terrorisme
État des pratiques et des recherches**

Fabienne Brion, Christian De Valkeneer et Vincent Francis (eds.)

Auteurs :

Laurent Bonelli
Fabienne Brion
Fabien Carrié
Élise Delhaise
Vincent Francis
Alain Grignard
Emmanuel-Pierre Guitret
Maria Luisa Cesoni
Martin Moucheron
Corinne Torrekens
François Xavier

ISBN 978-2-509-03442-7
D/2019/8132/25
NUR 820

© Éditions Politeia s.a.
Boulevard de l'Empereur 34
1000 Bruxelles
Tél. (02) 289 26 10
Fax (02) 289 26 19
info@politeia.be
www.politeia.be

Aucun extrait de cette édition ne peut, même partiellement, être communiqué au public, reproduit ni traduit ou adapté sous quelque forme que ce soit moyennant photocopie, microfilm, enregistrement ou tout autre moyen sans l'autorisation écrite et préalable de l'éditeur.

TABLE DES MATIÈRES

LES CAHIERS DU GEPS	3
PROPOS LIMINAIRES	9
CHAPITRE I. VIOLENCE POLITIQUE EN IRLANDE DU NORD : CE QUE LES « <i>TROUBLES</i> » NOUS APPRENNENT, par M. Moucheron .	
1. Introduction	11
2. L'Irlande du Nord dans les années soixante : un vent nouveau venu d'Amérique	12
3. <i>Counter-insurgency</i> , ou comment établir un cercle vicieux	14
4. Exceptionnalisme de droit commun, ou comment créer des martyrs	17
5. Négociation, ou comment isoler les plus radicaux	19
6. Conclusion. Contre-insurrection, contre-terrorisme... et contre- productivité	21
CHAPITRE II. SORTIR DU CONFLIT ? RETOUR SUR ETA, 60 ANS DE LUTTE ARMÉE ET LA SITUATION ACTUELLE AU PAYS BASQUE, par E.-P. Guittet	
1. Introduction. ETA et le conflit au Pays Basque : un anachronisme ?	23
2. La genèse d'ETA et la question de l'usage de la violence armée	26
2.1. De « Ekin » à ETA	26
2.2. Cycle de violence	27
3. Accords, dispures et désaccords : les différentes vies d'ETA	29
3.1. Querelles et clivages idéologiques	30
3.2. Distanciations et ruptures institutionnelles	31
3.3. Transition, répression et escalade de la violence	32
4. Devenir militant et abandonner les armes	35
4.1. Soixante ans de militantisme	35
4.2. Logiques de désengagement	36
5. L'interminable fin d'ETA	37
5.1. Vingt ans de négociations laborieuses	37
5.2. Obstacles	38
6. Conclusion. Démilitarisation du champ politique basque, et après ?	40

CHAPITRE III. LES RÉSEAUX ISLAMISTES EN BELGIQUE, ENTRE NATIONALISME ET MONDIALISATION : ESQUISSE D'UNE VISION POLICIÈRE, par A. Grignard	43
1. Introduction	43
2. Mars 1995 : le réseau « Zaoui », une structure « islamo-nationaliste »	45
3. Mars 1998 : le réseau « Mellouk »	46
4. De 1998 à 2001 : AL-QÂ'IDA et l'internationalisation	48
5. Le dossier « Asperges » : GICM, prototype des réseaux post-afghans	49
6. Le conflit irakien et ses suites	51
7. Le phénomène des départs de jeunes en Syrie	52
CHAPITRE IV. QUI SÈME LE VENT... VERS UNE ÉVALUATION DU PLAN D'ACTION CONTRE LA RADICALISATION DANS LES PRISONS, par F. Brion	57
1. Introduction	57
2. Le plan d'action contre la radicalisation en prison	58
2.1. Renseignement	59
2.2. Placement	61
2.3. Implication des représentants des cultes reconnus	62
2.4. Coordination de la mise en œuvre du plan et collaborations	63
3. Du « plan P » à sa mise en œuvre par la DG EPI	66
4. Conclusion	77
CHAPITRE V. LA RADICALITÉ DJIHADISTE EN FRANCE. QUELQUES ENSEIGNEMENTS TIRÉS D'UNE RECHERCHE RÉCENTE, par L. Bonelli et F. Carrié	83
1. Introduction	83
2. Une recherche originale	84
3. La radicalité comme engagement idéologique	86
4. La radicalité comme ressource	91
5. Pour une approche raisonnée de la radicalité	92
CHAPITRE VI. POUR UNE ANALYSE INTERDISCIPLINAIRE DES PROCESSUS DE RADICALISATION, par C. Torrekens	101
1. Introduction	101
2. Un état de la littérature relative à la radicalisation : mission impossible ?	104

3. Une schématisation interdisciplinaire des engagements radicaux	10
4. Conclusion	11
CHAPITRE VII. TERRORISTE ET COMBATTANT : UNE CONFUSION PERNICIEUSE, par M. L. Cesoni	12
1. Introduction	12
2. La définition juridique du terrorisme	12
2.1. Le terrorisme en temps de paix	12
2.2. Le terrorisme en temps de guerre	12
3. Groupes armés et individus combattants	12
3.1. Conflit armé et application du DIH	12
3.2. Le groupe armé organisé	13
3.3. Le « privilège du combattant »	13
3.4. La qualification de Daech et consort	13
4. Terroristes et combattants ?	13
4.1. Le principe de séparation en droit européen et belge	13
4.2. Une confusion à caractère politique	13
4.3. Les FTF en droit belge	13
5. Une confusion dangereuse au niveau international	13
5.1. De nouveaux pouvoirs pour le Conseil de sécurité	13
5.2. La légitimation de la guerre préventive	14
5.3. Affaiblissement du droit international humanitaire	14
5.4. Affaiblissement du droit international des droits de l'homme	14
5.4.1. Recours à la torture	14
5.4.2. Justification des exécutions extrajudiciaires	14
6. Une séparation insatisfaisante en droit interne	14
6.1. Une application paradoxale de la clause d'exclusion ?	14
6.2. Des décisions contradictoires	14
6.3. Des allers-retours : à quelles fins ?	15
7. Réflexions conclusives	15
CHAPITRE VIII. LES MÉTHODES D'ENQUÊTE PÉNALE COMME OUTILS D'ANTICIPATION DU PASSAGE À L'ACTE TERRORISTE, par E. Delhaise	15
1. Introduction	15
2. Quelques réformes du droit pénal et du droit de la procédure pénale en matière de lutte anti-terroriste	15
2.1. Les « délits-obstacles »	15
2.2. La procédure pénale	15
2.2.1. La réforme de mécanismes existants	15
2.2.2. Les nouvelles méthodes d'enquête	16

3.	Les motifs sous-tendant les réformes	163
3.1.	Les « délits-obstacles »	163
3.2.	La procédure pénale	164
4.	Les infractions visées par les méthodes d'enquête	165
5.	Un régime d'exception pour les infractions terroristes au sens large ?	167
6.	Conclusion	168

CHAPITRE IX. LE DÉVELOPPEMENT D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE FÉDÉRALE DE PRÉVENTION ET DE RÉPRESSION ADMINISTRATIVES DE LA RADICALISATION, par F. Xavier

1.	Introduction	171
2.	Adoption de mesures spécifiques de lutte contre la radicalisation par la législature 54	174
2.1.	Au stade du traitement de l'information	174
2.1.1.	La collecte de renseignements, d'informations et de données	174
2.1.2.	L'échange de renseignements, d'informations et de données	180
2.2.	Au stade de l'adoption de mesures de police	185
3.	Mobilisation nécessaire des mesures administratives de droit commun	191
3.1.	Premier écueil : la notion d'ordre public	192
3.2.	Second écueil : le principe de l'indépendance des polices	197
4.	Conclusion	198

CHAPITRE X. LES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION FACE AU TERRORISME, par V. Francis

1.	Introduction	201
2.	Technologisation de la sécurité	201
3.	Les NTIC et l'anticipation des menaces	202
3.1.	L'identification biométrique	203
3.2.	Le profilage numérique	204
3.3.	La détection du risque par les caméras algorithmiques	206
4.	NTIC et sécurité : quelques enjeux	208
4.1.	Une intensification de la surveillance ?	210
4.2.	Une perte de lisibilité du monde	210
4.3.	Anticipation, discrimination et exclusion	212
5.	Conclusions	213

PROPOS LIMINAIRES

Le 26 septembre 2018, le Groupe d'Études sur les Politiques de Sécurité (GEPS) de l'Université catholique de Louvain et l'Université de Namur organisaient un colloque consacré au terrorisme. Deux années et demie après les attentats de Bruxelles, et plus de trois ans après ceux de Paris, il a semblé utile, dans une période de relative accalmie, de prendre un peu de recul par rapport à un phénomène dont la violence rend parfois démarche analytique malaisée.

L'ambition de cette journée d'étude était double. D'une part, livrer un état des lieux des recherches menées actuellement sur la problématique du terrorisme dans les champs de la criminologie, du droit, de la sociologie ou des sciences politiques. Et d'autre part, partir du « terrorisme islamique » qui tend à occulter le fait que le terrorisme plonge ses racines loin dans l'histoire et est pluriel.

Les exposés furent d'une grande richesse tant par leur contenu que par les démarches suivies qui empruntent tantôt la voie de l'analyse des faits et de leur contexte, tant celle de l'empirie au travers de l'examen de situations individuelles.

L'objectif de cette rencontre n'était pas de déboucher sur des solutions ou des recettes mais de livrer des analyses et des réflexions. Il n'en demeure pas moins que les interventions furent riches d'enseignements et que les acteurs confrontés aux questions de terrorisme et de radicalité y auront trouvé de quoi alimenter leurs réflexions.

Les travaux débutèrent par la question de l'émergence du concept de radicalisation et l'analyse des causes de celle-ci pour se poursuivre par une chronologie de différentes enquêtes menées en Belgique dans le domaine de l'islam radical ces trente dernières années. Cette chronologie permet de mettre en évidence l'évolution tant des profils que des démarches des personnes impliquées dans ces dossiers.

Les exposés consacrés aux terrorismes nord-irlandais et basques furent l'occasion à plusieurs reprises d'élargir le champ des investigations à d'autres formes que le terrorisme islamique mais aussi de disposer d'un schéma d'analyse de la naissance, du développement et de l'extinction d'un mouvement terroriste.

L'examen de la question de la frontière entre le terroriste et le combattant révèle une autre complexité de la matière qui produit des réescapades entre des branches du droit et notamment le droit pénal et le droit des conflits armés.

Le phénomène terroriste est également à l'origine d'évolutions juridiques sur le plan tant du droit pénal matériel que de la procédure pénale, avec pour corollaire un glissement de ces deux dernières disciplines vers un droit administratif armé.

En outre, ce phénomène a provoqué une accélération du développement et de l'utilisation des dispositifs technologiques de surveillance des individus et de l'espace, et ce, sans réflexion approfondie ni sur l'efficacité de tels outils ni sur leurs répercussions en termes d'intégration sociale ou de protection de la vie privée, ni sur leurs capacités réelles de pouvoir traiter les données ainsi rassemblées.

Enfin, les résultats de plusieurs travaux empiriques ont été exposés. La rareté de la démarche confère à ces recherches un intérêt tout particulier en permettant de dépasser des schémas classiques reposant trop souvent sur des lectures hypothétiques de la réalité.

Ce cahier rassemble les textes de ces différents exposés. Il nous paraissait, en effet, essentiel de pouvoir mettre à disposition tant des acteurs de terrain, que des chercheurs ou des étudiants ce recueil d'analyses qui est certes loin de clore la réflexion sur un phénomène aussi complexe que le terrorisme, mais qui constitue un jalon important pour une approche réfléchie de celui-ci au-delà du tragique, de la souffrance et de l'incompréhension qu'il peut générer.

Fabienne BRION
Professeur à l'UCLouvain

Christian DE VALKENEER
Professeur extraordinaire à l'UCLouvain & Procureur général près la Cour d'appel de Liège

Vincent FRANCIS
Chargé de recherche & Chargé de cours invité à l'UCLouvain

CHAPITRE I. VIOLENCE POLITIQUE EN IRLANDE DU NORD : CE QUE LES « TROUBLES » NOUS APPRENNENT

Martin MOUCHERON¹

Criminologue et philosophe, Executive Officer au sein du Department of Justice de la République d'Irlande

1. INTRODUCTION

Vingt ans de paix – relative. Depuis la signature des accords du Vendredi saint 10 avril 1998, l'Irlande du Nord est considérée depuis le Continent comme pacifiée la « question » irlandaise comme close, au point où l'on en aurait presque oublié qu'il était la question elle-même. Ces accords, malgré leur dimension temporaire, son l'heure du Brexit considérés comme un exemple de résolution d'un conflit² dont la « rée, les contours et la complexité sont difficiles à discerner pour une nouvelle génération de politiciens britanniques, tant le Parlement et la société britanniques se « empressés de refouler le trauma – et d'ignorer le rôle majeur joué par l'Union européenne. Plus largement, il semble bien que rien n'ait été appris de ces trente années déchirements, de violence, de larmes et de ressentiments dans la façon d'appréhender violence politique et la question des minorités, malgré le nombre croissant de travaux dédiés à l'étude des « Troubles ».

Ce bref exposé propose un découpage temporel des dynamiques à l'œuvre depuis la des années soixante, centré autour de l'évolution des stratégies de réponse à la contestation du traitement inégalitaire de l'importante minorité catholique en Irlande Nord : après une brève présentation du contexte nord-irlandais (2), il est proposé une typologie des stratégies d'action face à la contestation en trois temps : *counter-insurgency* (3), exceptionnalisme de droit commun (4) et négociation (5), avant qu'une brève conclusion n'envisage les possibles transferts d'expérience aux contextes contemporains (6).

¹ Le contenu du présent texte n'engage que son auteur, et ne représente pas la position officielle du Department of Justice.

² B. McDONAGH, « Look to the Irish peace process for guidance on how to navigate Brexit », *Guardian*, 28 décembre 2018.