

N° 438

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 février 2017

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la mission d'information « désendoctrinement, désembrigadement et réinsertion des djihadistes en France et en Europe »,*

Par Mmes Esther BENBASSA et Catherine TROENDLÉ,

Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclat, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. UN CONCEPT DE « DÉRADICALISATION » EN QUESTION</b> .....	7
<b>II. UNE TENTATIVE DE PRISE EN CHARGE DE PERSONNES EN VOIE DE RADICALISATION : LE « CENTRE DE DÉRADICALISATION » DE PONTOURNY DANS L'IMPASSE</b> .....	8
<b>A. LE PROCESSUS DE SÉLECTION DES PERSONNES PRISES EN CHARGE</b> .....	10
<b>B. LE PROGRAMME ENVISAGÉ</b> .....	11
<b>C. UN FEU DE CRITIQUES</b> .....	12
<b>D. QUELS ENSEIGNEMENTS EN TIRER ?</b> .....	14
<b>III. LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE</b> .....	15
<b>A. LA GESTION DE LA RADICALISATION AU SEIN DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES</b> .....	15
1. <i>La création de quartiers dédiés pour les personnes détenues « radicalisées » au sein des           établissements pénitentiaires</i> .....	15
2. <i>La remise en cause de la pratique du regroupement</i> .....	19
<b>B. UNE EXPÉRIENCE RÉUSSIE : LE PROGRAMME MIS EN ŒUVRE DANS LA CIRCONSCRIPTION JUDICIAIRE DE MULHOUSE</b> .....	22
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	25
<b>Liste des déplacements</b> .....	35
<b>Liste des personnes entendues</b> .....	37



Mesdames, Messieurs,

Lors de sa réunion du mercredi 16 mars 2016, votre commission des lois a décidé de créer une mission d'information intitulée « *Désendoctrinement, désembrigadement et réinsertion des djihadistes en France et en Europe* », qu'elle a confiée à vos rapporteurs afin de procéder à une évaluation des dispositifs de prise en charge de la radicalisation par les services de l'État, 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 des 7, 8 et 9 janvier ; 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 ; un plan pour la sécurité pénitentiaire et l'action contre la radicalisation violente présenté le 25 octobre 2016.

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

- M. Hugues Portelli, sur les unités dédiées à la prise en charge des personnes détenues radicalisées dans les établissements pénitentiaires (avis budgétaire sur l'administration pénitentiaire)<sup>1</sup> ;

- Mme Cécile Cukiermann, sur la prise en charge des mineurs « radicalisés », qu'il s'agisse des 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)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cet avis budgétaire est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a16-146-8/a16-146-8.html>.

<sup>2</sup> Cet avis budgétaire est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a16-146-10/a16-146-10.html>.

Dans le cadre de leurs travaux, vos rapporteurs ont procédé à une série d'auditions (**27 personnes entendues** au cours de 19 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 (GIP) 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. Gérard Bronner (professeur de sociologie à l'Université 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 Kies (EHESS), Isabelle Sommier (professeure de sociologie politique à l'Université Panthéon-Sorbonne) ;

- **associations engagées dans la prise en charge de la radicalisation** : MM. Patrick Amoyel (association « Entre'autres »), Alain Ruffion (UNISMED), Eduardo Valenzuela (association « Dialogues citoyens »), 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 dédié au signalement des personnes radicalisées ou en voie de radicalisation (1<sup>er</sup> juin 2016) ;

- à la maison d'arrêt d'Osny (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<sup>er</sup> 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. UN CONCEPT DE « DÉRADICALISATION » EN QUESTION

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, entendue par vos rapporteurs, 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.

Selon plusieurs personnes entendues, témoins du phénomène de radicalisation, 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'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 d'un 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* » a souligné M. Gérard Bronner. Plus abrupte, une autre personne entendue a déclaré : « *La déradicalisation : seuls ceux qui en vivent y croient.* »

Les acteurs institutionnels n'ont d'ailleurs pas nié qu'aucune solution « *clés 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 pas 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 certaines 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 ou à celles dont la situation n'est pas judiciairisée.

## **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'en présentent 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 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<sup>1</sup> permettant de joindre la plateforme d'appels de signalement, sous l'autorité de l'UCLAT à Paris, que les rapporteurs ont visitée le 1<sup>er</sup> 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

---

<sup>1</sup> 0 800 00 56 96.

---

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 (16,74 % des signalements), ce mode de transmission ayant été supprimé en octobre 2015 avec le déploiement du fichier recensant les personnes radicalisées.

En effet, 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 préfetures des départements d'origine des signalements. Quand le signalement concerne une personne détenue, les éléments sont transmis à la direction de l'administration pénitentiaire.

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 FSPRT<sup>1</sup>, placé sous la responsabilité de l'UCLAT.

Le 14 février 2017<sup>2</sup>, le ministre de l'intérieur relevait devant le Sénat que : « 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'une infraction, relève pour l'essentiel de dispositifs de prévention de la radicalisation. En raison des compétences sociales et de prévention de la délinquance de ces collectivités et établissements, 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 qui a confié un rapport à nos collègues MM. Jean-Marie Bockel et Luc Carvounas sur le rôle des collectivités territoriales dans la prévention de la radicalisation.

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.

---

<sup>1</sup> Fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste.

<sup>2</sup> Lors de la séance de questions d'actualité au Gouvernement.

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 septembre 2016. Selon le ministre de l'intérieur, ce centre avait « *pour vocation de constituer un moyen terme entre un milieu totalement ouvert et la prison* »<sup>1</sup>.

Présenté comme une expérimentation, il devait préfigurer l'ouverture de 13 centres similaires, un dans chaque nouvelle région métropolitaine. Six mois après son ouverture officielle, il n'a pas encore engrangé de résultats concluants.

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) et 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. À 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 et à la date du 21 février 2017, le centre n'accueillait plus personne.

#### **A. LE PROCESSUS DE SÉLECTION DES PERSONNES PRISES EN CHARGE**

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 au GIP des propositions sans avertir, à ce stade, les personnes concernées.

Le GIP a émis un avis sur les profils des personnes qui lui ont été présentées, lui permettant ainsi d'écarter celles qui ne pouvaient 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 eu pour mission de contacter la personne afin de recueillir son accord pour intégrer le 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 cette prise de contact, 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

---

<sup>1</sup> Séance de questions d'actualité au Gouvernement du 14 février 2017 au Sénat.

puis celui du GIP, elle s'est traduite par 6 avis défavorables. Ces avis ne portaient pas tant sur la dangerosité que sur l'opportunité d'accueillir 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 préfectures.

Sur les 11 personnes restantes, 2 ont renoncé à intégrer le programme 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 préfectures 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. À l'inverse, 3 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 préfecture 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 contactées par les préfectures avec un représentant du centre.

## ***B. LE PROGRAMME ENVISAGÉ***

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

- 5 psychologues (représentant 3 équivalents temps plein travaillé « ETPT ») : l'un est sur place, une équipe présente le mardi et l'autre équipe le jeudi ;

- 1 infirmière psychiatrique ;

- 9 éducateurs spécialisés auxquels s'ajoutent 5 personnes travaillant la nuit.

Il est également fait appel à des intervenants extérieurs, notamment un aumônier religieux présent 15 heures par semaine. Le lieu de culte musulman le plus proche est à une heure de route.

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

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 (de 6 semaines à 3 mois) ;

2° la consolidation du projet (stage, contacts à l'extérieur, retour en famille pour une période de 4 mois environ) ;

3° la finalisation du projet (3 derniers mois avant un passage de relais).

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

En raison des départs anticipés – aucune personne n'étant restée plus de cinq mois –, le programme n'a pu être mis en œuvre dans sa globalité.

La direction du centre a donc été conduite à proposer en urgence des tutorats additionnels pour maintenir le lien avec les personnes 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 avec les élus locaux, les parlementaires et l'équipe de direction du centre. Lors de sa réunion du 10 février 2017, le comité de suivi a pu entendre le directeur du centre présenter le rapport d'activité pour l'année 2016.

Au 21 février 2017, le centre de Pontourny n'accueillait plus personne. M. Bruno Le Roux, ministre de l'intérieur, a annoncé le 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 14 février : « *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* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Lors de la séance de questions d'actualité au Gouvernement.

---

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 « fichée 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 événement médiatique a attisé ce climat : le 17 janvier 2017, un pensionnaire, absent du centre à cette date en raison d'une convocation au commissariat de son lieu de résidence, a été interpellé 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 et aux parlementaires sur le fait que le centre avait vocation à accueillir des jeunes hors de toute procédure judiciaire.

Certes, comme le rappelle constamment sa direction, aucun incident à l'extérieur impliquant les personnes accueillies n'a été à déplorer depuis l'ouverture du centre.

Plusieurs personnes entendues à l'occasion du déplacement des rapporteurs 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 fonctionné, 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 effectuées à cette occasion 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 de l'époque, M. Manuel Valls, de créer une telle structure, les arbitrages interministériels étaient réduits s'agissant du public à accueillir (mineurs ou majeurs), de la forme juridique à donner à ce centre (finalement un GIP) ou du contenu du programme. Seuls quelques choix symboliques ont été arrêtés, comme le port de l'uniforme ou la présence d'un mât pour les couleurs nationales.

#### **D. QUELS ENSEIGNEMENTS EN TIRER ?**

À 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 a eu le mérite d'être tentée, a 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. À 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, rencontres 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, rencontres avec des psychologues, etc.).

2° Le volontariat sur lequel repose le programme crée sa fragilité intrinsèque. Il 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. À titre d'illustration, 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.

Si le lieu avait pu attirer plus de candidats, il aurait pu se transformer en un laboratoire d'idées pour le désendoctrinement et la réinsertion, susceptible d'aider les divers acteurs engagés dans ce genre de travail. En l'état actuel et vu le coût d'un lieu qui n'a pas vocation à être un simple centre de recherche, le réalisme devrait sans doute primer sur le temps long effectivement nécessaire aux chercheurs.

### 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 « radicalisées » au sein des établissements pénitentiaires

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 du tribunal de grande instance 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 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. Or, les affaires récentes de terrorisme 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 du bon ordre au sein de 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 des maisons d'arrêt d'Osny (Val-d'Oise) et de Fleury-Mérogis (Essonne) 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 vos rapporteurs), Mme Ouisa Kiès, chercheur à l'EHESS (également entendue par vos 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 s'est déroulée sous forme de séances collectives et d'entretiens individuels.

Lors de leur visite de la maison d'arrêt d'Osny le 1<sup>er</sup> juin 2016, vos 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 disposaient de leur propre cour de promenade et n'avaient 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 à vos 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 constituaient 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, aucune disposition, ni dans la loi pénitentiaire, ni dans le code de procédure pénale, ne fixait alors les grands 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 2015<sup>1</sup>, Mme Adeline Hazan, contrôleur 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) était « discutable ». Elle a relevé également le caractère *sui generis*, alors sans fondement juridique spécifique, des conditions de détention qui résultaient de 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 a noté 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 a insisté sur la nécessité de dispenser une formation adaptée aux personnels dédiés à la gestion de ces unités. Ces éléments l'ont ainsi conduite à se déclarer défavorable au dispositif de regroupement qui, « outre 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 contrôleur générale, votre commission des lois du Sénat, sur proposition de notre collègue M. Michel Mercier<sup>2</sup>, a introduit un article dans le projet de loi relatif à la lutte contre le crime organisé et le terrorisme<sup>3</sup> afin de donner un fondement légal au regroupement des détenus radicalisés.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Rapport n° 491 (2015-2016) de M. Michel Mercier, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/15-491-1/15-491-1.html>

<sup>3</sup> 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.

---

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.).

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. À 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 services pénitentiaires d'insertion et de probation (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.

Cette agression 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 la maison d'arrêt d'Osny, ce détenu n'avait pas opposé de résistance particulière aux programmes de prise en charge organisés et était apparu plutôt enthousiaste, accédant 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, M. Jean-Jacques Urvoas, 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'évaluation<sup>1</sup>, 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, réparties sur une cinquantaine d'établissements, seront également mobilisées. Pour ces 290 détenus, les règles de sécurité seront plus strictes (fouilles régulières, changements de cellule, limitation des effets personnels, etc.). Un suivi individualisé adapté et une évaluation régulière (au moins deux fois par an) seront mis en place.

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.

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.

---

<sup>1</sup> De six à huit semaines.

S'agissant du contenu des programmes de prise en charge, 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. UNE EXPÉRIENCE RÉUSSIE : LE PROGRAMME MIS EN ŒUVRE DANS LA CIRCONSCRIPTION JUDICIAIRE DE MULHOUSE**

À l'occasion de leur déplacement à Mulhouse le 1<sup>er</sup> juillet 2016, vos rapporteurs ont pris connaissance du 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, protection judiciaire de la jeunesse), 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 de janvier 2015, forte présence du salafisme, lutte contre la déscolarisation et contre les écoles coraniques illégales avec des procédures pénales en cours).

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 délictueux 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 de l'intéressé 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.

L'objectif du programme est 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 par exemple.

Même si le placement de ces personnes sous main de justice permet de les contraindre à participer au programme, notamment dans le cadre des mesures alternatives aux poursuites décidées par le parquet ou, en cas de condamnation, dans le cadre des sursis avec mise à l'épreuve<sup>1</sup> 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.

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

---

<sup>1</sup> 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.

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.

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 de vos 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 apparaît surprenant), 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).

\*

\* \*

Après avoir dressé un premier bilan des politiques de prise en charge de la radicalisation mises en œuvre par les pouvoirs publics depuis la mi-2014, vos rapporteurs entendent mettre à profit les prochaines semaines pour prolonger leurs réflexions et élaborer leurs recommandations. Elles envisagent à cet égard de poursuivre l'analyse des modes de prise en charge de la radicalisation par les associations sur le territoire national, d'étudier les dispositifs mis en place dans d'autres pays européens dont les caractéristiques pourraient être comparables à celles de notre pays et de consacrer des développements spécifiques à la prise en charge des mineurs radicalisés.

---

## EXAMEN EN COMMISSION

(MARDI 21 FÉVRIER 2017)

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – Le 16 mars 2016, la commission des lois nous a confié, à Mme Benbassa et moi-même, le soin de conduire une mission d’information intitulée « *Désendoctrinement, désembrigadement et réinsertion des djihadistes en France et en Europe* ».

Le but principal de cette mission est de procéder à une évaluation des dispositifs de prise en charge de la radicalisation, qui sont tous gérés par les services de l’État, ce qui est une spécificité française.

Depuis le milieu de l’année 2014, le Gouvernement a mis en œuvre un certain nombre d’actions préventives ou tendant à la prise en charge des personnes radicalisées. Parmi celles-ci : le plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes, présenté en avril 2014, qui a notamment débouché sur la mise en place du numéro vert de l’Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT), permettant de signaler aux autorités publiques les cas de radicalisation ; le plan de lutte antiterroriste présenté le 21 janvier 2015 ; le pacte de sécurité défini après les attentats du 13 novembre 2015 ; le plan d’action contre la radicalisation et le terrorisme présenté le 9 mai 2016 et un plan pour la sécurité pénitentiaire et l’action contre la radicalisation violente présenté le 25 octobre 2016.

Nous avons procédé à une vingtaine d’auditions de personnalités concernées par ce sujet, qu’il s’agisse d’acteurs institutionnels, de chercheurs spécialisés dans les phénomènes de radicalisation ou d’associations engagées dans la prise en charge de la radicalisation. Par ailleurs, nous avons fait plusieurs déplacements : une visite à l’UCLAT, une visite à la maison d’arrêt d’Osny dans le Val-d’Oise au sein de laquelle avait été constituée une unité dédiée de prise en charge de la radicalisation, un déplacement à Mulhouse pour expertiser le programme de prise en charge de la radicalisation mis en œuvre par les autorités judiciaires locales, un déplacement à Bruxelles pour rencontrer les représentants des communes de Vilvorde et de Molenbeek, et enfin une visite du premier centre dédié de prise en charge de la radicalisation, implanté en Indre-et-Loire.

L’ensemble de ces travaux nous amènent à tirer plusieurs grands constats.

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 : la jeunesse de ceux qui se « radicalisent » en raison de leur « disponibilité biographique »,

faute d'insertion professionnelle ou de foyer construit, et d'une aspiration plus forte à un idéal en décalage avec la société. La radicalisation islamiste légitime, sur le plan théorique, le recours à la violence, de telle sorte que l'islamisme apparaît aujourd'hui comme « *la seule idéologie disponible pour légitimer le recours à la violence* », comme l'a souligné l'une des personnes que nous avons entendue. Il y a enfin 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 différent en ce que les militants djihadistes actuels, puisqu'ils expriment en plus l'intention de mourir pour leur cause, n'ont pas de perspective d'avenir. L'autre nouveauté est également que, même si la radicalisation se produit en groupe, ce phénomène n'implique plus, avec internet, un contact ou une proximité géographique.

Plusieurs témoins du phénomène de radicalisation que nous avons entendus ont convenu que la radicalisation n'était pas une pathologie, même si elle peut comporter des éléments psychiatriques. Certains d'entre eux ont même récusé l'approche consistant à assimiler l'engagement djihadiste à une dérive sectaire, car cette approche nie la motivation religieuse et politique. Cette idée a d'ailleurs pu conduire à « victimiser » les jeunes femmes, au risque de sous-estimer leur dangerosité.

Actuellement, il est très difficile de définir le profil des personnes « radicalisées ». Le fichier tenu par l'UCLAT, qui recense les signalements de personnes radicalisées effectués auprès du numéro vert, n'est pas accessible, même de manière anonyme, aux chercheurs. Plusieurs d'entre eux nous ont fait part de leur regret de ne pas pouvoir étudier les profils et affiner les outils de détection. En Belgique, un projet de loi pourrait rendre un tel accès possible.

Enfin, se dégage de nos travaux la conviction claire que le concept de « déradicalisation » n'est pas pertinent. Comme l'a souligné l'un des sociologues entendus : « *on ne démonte pas une croyance, surtout pour le haut du spectre de la croyance* ». Plus direct, l'un de nos interlocuteurs nous a, quant à lui, affirmé que : « *la déradicalisation : seuls ceux qui en vivent y croient* ».

Cette introduction faite, je voudrais désormais axer mon propos sur la politique de prise en charge de la radicalisation mise en œuvre par le Gouvernement avec l'ouverture, à l'automne 2016, d'un centre dédié à Pontourny sur le territoire de la commune de Beaumont-en-Véron. La création de ce centre s'est inscrite dans le prolongement des annonces faites par M. Manuel Valls, alors Premier ministre, le 9 mai 2016, à l'occasion de la présentation du plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme. La proposition initiale était de créer d'ici fin 2017, dans chaque région, un « *centre de réinsertion et de citoyenneté* » dédié à l'accueil de personnes radicalisées ou en voie de radicalisation. Dès le mois de juin 2016, nous avons entendu deux chercheurs qui avaient émis les plus grands doutes sur l'efficacité du dispositif proposé dans le cadre de ce centre.

---

Selon les explications alors fournies par le Gouvernement, ces centres avaient vocation à « *prendre en charge, avec hébergement, des personnes radicalisées ou en voie de radicalisation, plus fortement en rupture avec leurs familles, la société et leur identité, et nécessitant un accompagnement plus approfondi* ». Ainsi, « *au moyen d'un programme pédagogique conçu pour rendre à l'individu son libre-arbitre et favoriser sa réinsertion familiale, sociale et professionnelle, bénéficiant d'un taux d'encadrement très élevé des personnes prises en charge* », ces centres devaient constituer « *un moyen exceptionnel de lutte contre le phénomène de radicalisation* ».

Le premier de ces centres, le centre de prévention, d'insertion et de citoyenneté d'Indre-et-Loire, a accueilli ses pensionnaires en septembre 2016. Nous sommes allées le visiter avec Mme Benbassa le 3 février dernier.

Cette structure est juridiquement constituée sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) et placée sous la responsabilité du secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR). Conçu comme un moyen terme entre le milieu ouvert et le milieu fermé, à destination de personnes radicalisées ou en voie de radicalisation mais qui ne font pas l'objet d'une procédure judiciaire, ce centre a accueilli, au plus fort de son activité, 9 personnes. Lors de notre visite, il ne comptait plus qu'un seul pensionnaire, dont nous avons appris qu'il avait depuis quitté le centre en raison de sa condamnation pour violences volontaires.

Le bilan des six premiers mois d'activité de ce centre est assez négatif.

Pour commencer, le processus de sélection des personnes susceptibles de rejoindre le programme reposait sur le volontariat. Ainsi, les préfetures ont été chargées d'adresser des propositions sans avertir, à ce stade, les personnes concernées. Le GIP a émis un avis sur les profils des personnes qui lui ont été présentées, lui permettant ainsi d'écarter celles qui ne pouvaient être accueillies au centre, comme les mères avec enfants par exemple. Ensuite, dans les différents départements, le cabinet du préfet a eu pour mission de contacter les personnes concernées afin de recueillir leur accord pour intégrer ce programme. 17 personnes ont adhéré à cette démarche sur les 59 contactées à la suite d'un avis favorable. Après prise de contact avec ces personnes, il a été décidé de solliciter l'avis de l'UCLAT sur leur profil. Envisagée comme une simple « levée de doutes », cette demande d'avis s'est cependant traduite par 6 avis défavorables. Ces avis ne portaient pas tant sur la dangerosité de l'intéressé que sur l'opportunité de l'intégrer au centre, y compris pour des raisons liées aux enquêtes en cours. Nous considérons que ce n'est pas la bonne démarche : on ne peut pas recueillir l'accord des personnes et ensuite leur refuser d'intégrer le programme.

Sur les 11 personnes restantes, 2 ont renoncé à intégrer le centre, en soulignant sa mauvaise réputation relayée par les médias. À son ouverture, le centre a donc accueilli 9 jeunes adultes.

Le programme suivi par les pensionnaires s'appuyait 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, dont 5 psychologues, 1 infirmière psychiatrique, 9 éducateurs spécialisés et 5 éducateurs travaillant de nuit. Il y a également des intervenants extérieurs, notamment un aumônier religieux présent 15 heures par semaine.

Initialement, selon la direction du centre, le programme devait se dérouler sur une période de dix mois maximum autour de trois phases : l'accueil et la mobilisation de l'intéressé, lui permettant d'élaborer son projet sur une durée allant de six semaines à trois mois, la consolidation du projet - stage, contacts à l'extérieur, retour en famille - et la finalisation du projet, pendant les trois derniers mois avant un passage de relais. La dernière phase devait comprendre un tutorat additionnel qui se serait prolongé quelques mois après le départ.

En raison des départs anticipés, aucune personne n'est restée plus de cinq mois, et le programme n'a donc pu être mis en œuvre jusqu'au bout. La direction du centre a donc présenté plusieurs cas pour lesquels un tutorat additionnel a été mis en place en urgence pour maintenir le lien avec la personne ayant décidé de quitter le centre. Pour nous, il s'agit d'un « bricolage ».

Force est de constater que la mise en place de ce centre s'est attirée de nombreuses critiques, tant au moment de son ouverture qu'avec le départ de l'ensemble des pensionnaires. Pour répondre aux inquiétudes des élus locaux, le préfet d'Indre-et-Loire a constitué un comité de suivi chargé d'assurer la liaison avec les élus locaux, les parlementaires et l'équipe de direction du centre.

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 a déclaré être « fichée 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. Ensuite, le 17 janvier dernier, une personne accueillie au centre, absente 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. Il faut cependant souligner qu'aucun incident à

---

l'extérieur du centre en lien avec les personnes accueillies n'est à déplorer, comme le rappelle constamment la direction du centre.

Plusieurs personnes entendues ont regretté 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. Notre conclusion est différente : il s'agit d'un fiasco.

Avec le départ du dernier pensionnaire début février, le Gouvernement a décidé que le centre ne serait pas fermé mais a accepté un moratoire. J'ai interpellé le ministre de l'intérieur sur cette question la semaine dernière lors de la séance de questions d'actualité au Gouvernement, il nous a confirmé qu'il ne souhaitait pas fermer le centre mais revoir les modalités de prise en charge, notamment à l'aune de nos propositions. Toutefois, la situation géographique de ce centre constitue une difficulté majeure car elle met ses pensionnaires en rupture totale avec leur milieu. C'est certes ce que l'on recherche, mais il faut aussi qu'ils puissent, à un moment donné, réintégrer leur famille notamment, ce qui est impossible quand ils en sont séparés par plusieurs centaines de kilomètres.

La situation actuelle attire également des critiques sur son coût : le budget annuel de fonctionnement du centre avoisine 2,5 millions d'euros pour 9 personnes prises en charge, et qui ne sont pas allées au bout du programme envisagé...

Au final, la visite du centre de Pontourny et nos 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 s'agissant du public à accueillir - mineurs ou majeurs -, de la forme juridique à donner à ce centre ou du contenu du programme. Seuls quelques choix symboliques avaient été arrêtés comme le port de l'uniforme ou la présence d'un mât pour les couleurs nationales.

À mon sens, trois enseignements principaux doivent être tirés de cette expérience. Tout d'abord, le déracinement des personnes accueillies de leur milieu d'origine pour une destination éloignée et isolée ne favorise pas nécessairement la réussite du programme. Ensuite, le volontariat sur lequel repose le programme crée une véritable fragilité. Il 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 ». Enfin, les effets en matière de lutte contre le phénomène d'emprise sur des personnes en voie de radicalisation sont loin d'être avérés. Ainsi, trois pensionnaires s'étaient autoproclamés la « bande des salafistes rigoristes ».

Au total, le bilan de cette expérience nous conduit à nous interroger sur la pertinence de la création de telles structures pour ce type de profils, en

l'occurrence des personnes majeures non placées sous main de justice. Compte tenu des personnalités auxquelles nous sommes confrontées, la voie médiane proposée par le centre n'a pas prouvé son efficacité. Les personnes radicalisées les plus dangereuses, poursuivies pour une ou plusieurs infractions terroristes, ne peuvent faire l'objet que d'un traitement par la justice pénale.

Le programme de prise en charge de la radicalisation mis en place par les autorités judiciaires locales du Haut-Rhin, à destination des personnes poursuivies pour une ou plusieurs infractions pouvant révéler des comportements radicaux, dont la coordination a été confiée à une association locale d'aide aux victimes (Accord 68) m'apparaît plus prometteur, car il rejoint ce que nous avons vu en Belgique. Là-bas, ce sont les collectivités territoriales qui agissent en rapport avec des services qui s'apparentent à des polices de proximité. Le système ne fonctionne pas selon une démarche axée sur la répression et la sanction, mais selon une démarche fondée sur l'accompagnement et le conseil. Les familles, les collectivités, les forces de l'ordre et les associations locales constituent un bon mélange pour trouver des solutions pérennes.

**Mme Esther Benbassa, rapporteur.** - Je voudrais d'abord dire quelques mots sur cette question de déradicalisation. La déradicalisation, en soi, n'existe pas : personne ne peut croire aujourd'hui qu'un être humain peut « désidéologiser » un autre être humain en quelques mois. C'est une illusion, qu'on a entretenue parce qu'il fallait rassurer la population après les attentats.

Le travail de désembrigadement ou de désendoctrinement se fait autant en amont qu'en aval, c'est un travail qui exige beaucoup de temps. Ceux qui nous gouvernent n'étaient pas préparés aux événements terroristes récents ; or, en politique, le temps long n'existe pas, et on a donc fait de l'affichage. D'où une sorte de bricolage, en pensant pouvoir laver le cerveau des gens en passant par des formations, en recourant aux associations. Le manque de prestataires compétents en la matière est une question majeure. Certaines personnes ont pu être dirigées vers des personnes ou des associations non compétentes, qui ont voulu profiter d'une manne financière. Beaucoup d'associations ont fait ce qu'elles ont pu, mais elles n'ont pas mené un travail qui pouvait tenir sur la durée ; le contenu et le suivi du programme proposé n'étaient pas définis clairement ; les choses sont allées un peu dans tous les sens.

On a oublié la portée religieuse du phénomène. On ne peut pas dire à un islamiste rigoriste : « ton islam n'est pas le bon, je t'en propose un autre », cela n'a jamais marché. On a misé sur les contre-discours, qui ont échoué également.

Il faut se poser la question : qu'y a-t-il eu face à la force de l'engagement de Daech ? Avec ses outils de propagande, Daech a proposé une idéologie forte et structurée, qui a pu séduire de nombreux jeunes fragilisés. Si l'islam ne s'était pas radicalisé et politisé, y aurait-il eu Daech ? La question se pose dans les deux sens. Il ne faut pas oublier cet aspect des choses. C'est

---

pourquoi les associations ne pouvaient pas travailler sur le long terme. Elles ont donc travaillé avec les moyens qu'elles avaient.

Parmi elles, l'association « Accord 68 », à Mulhouse, association d'aide aux victimes, s'est réorientée, avec un petit budget, sur un travail individualisé et intéressant avec des jeunes radicalisés placés sous main de justice alors que la plupart des associations n'ont travaillé qu'avec des personnes qui n'étaient pas passées à l'acte.

De ce que nous avons lu sur les expériences à l'étranger, les approches qui fonctionnent sont celles fondées sur des expériences individualisées, qui permettent de revenir sur une voie non pas de « désislamisation », mais de pratique de l'islam sans tomber dans le djihadisme. Cette orientation de socialisation et de réinsertion n'a pas été celle choisie par le Gouvernement, encore une fois car tout cela prend du temps, et qu'il fallait afficher rapidement des moyens de lutter contre la radicalisation.

On a donc vu des responsables d'associations incapables d'expliquer ce qu'ils faisaient vraiment. Il y a eu beaucoup de coup par coup et de bricolage en la matière.

Il y a également eu des problèmes avec les appels d'offres. Les associations qui avaient de l'argent ont pu présenter de bons dossiers et remporter les marchés, alors que celles qui avaient vraiment travaillé sur la question et avaient admis les limites de leurs capacités administratives pour monter, en respectant les procédures, des réponses aux appels d'offres n'ont pas été retenues. Certaines des associations qui ont remporté ces marchés ont sous-traité le travail à de petites associations, tout en gardant l'essentiel de l'argent. On peut véritablement parler de « business de la déradicalisation ».

Il ne faut cependant pas porter le même jugement sur toutes les associations concernées. Il faut envisager la question de la lutte contre l'idéologie terroriste avec humilité. On ne peut pas réussir facilement et rapidement en isolant simplement les personnes de leur environnement. Le programme de désendoctrinement en France n'est pas suffisamment élaboré. Des erreurs ont été commises et les insuffisances dans le contrôle des acteurs sont criantes. Le travail qui devrait être réalisé avec les chercheurs, les policiers, les éducateurs ou les familles des personnes concernées ne l'est pas. On ne peut pas simplement déraciner les gens et penser qu'on va ainsi les désendoctriner rapidement. Il faut travailler sur l'environnement des personnes concernées et pas simplement jouer sur l'isolement. Ce sont des erreurs trop souvent commises, probablement en raison de la panique face au terrorisme.

Nous avons visité l'unité de prévention de la radicalisation à la maison d'arrêt d'Osny dans le Val d'Oise. À la suite des attentats de Paris du mois de janvier 2015, le Gouvernement avait ordonné, le 21 janvier, la mise en œuvre de différentes mesures pour renforcer la lutte contre le terrorisme dont l'un des volets concernait la lutte contre le prosélytisme dans les établissements pénitentiaires.

Nous avons acquis la conviction qu'il ne faut pas réunir sur un même site plusieurs djihadistes potentiels car cela suscite une adhésion à une idéologie prosélyte. Mme Adeline Hazan, la contrôleur générale des lieux de privation de liberté, est d'ailleurs opposée à ces regroupements. L'unité dédiée que nous avons visitée à la maison d'arrêt d'Osny rassemblait des détenus qui avaient été évalués et étaient censés être réceptifs à un programme de prise en charge, à la condition que ces personnes ne relèvent pas manifestement de mesures de sécurité particulières, notamment l'isolement. Lors de notre déplacement à Osny, nous n'avons pas rencontré de détenus, ce qui est tout de même très étrange. Nous avons visité une « prison propre ». On nous a présenté cette unité dédiée, au sein de laquelle on occupe les gens, par exemple par des cours de géopolitique et d'anglais, des ateliers d'écriture, des entretiens, aussi bien individualisés qu'en groupe. C'est une sorte de garderie, avec un personnel de bonne volonté mais très jeune, inexpérimenté, fraîchement sorti de sa formation universitaire, sans compter que les rémunérations versées par l'administration pénitentiaire n'attirent pas les meilleurs candidats. On ne peut qu'imaginer le contraste entre des jeunes tremblants face à des caïds. En septembre 2016, un des détenus concernés par le programme a utilisé une arme blanche contre un gardien. Il nous a été indiqué que cette personne n'avait pas été évaluée en bonne et due forme.

On a le sentiment qu'il fallait remplir ces unités dédiées à Fleury-Merogis, Fresnes, Lille et Osny, tout comme les établissements pénitentiaires au sein desquels elles se trouvent sont remplis. Un nouveau programme de prise en charge de ces détenus a depuis été prévu mais encore faudrait-il qu'il soit mis en œuvre, ce qui n'est pas certain à l'approche des élections.

Toutes ces initiatives démontrent une bonne volonté qui a cependant souffert du bricolage et de l'absence de concertation. On s'est coupé des chercheurs et des experts. On n'a pas créé les comités regroupant les différents acteurs qui auraient dû l'être. Nous avons ainsi découvert les travers de la déradicalisation.

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – En complément de ma collègue Esther Benbassa, je précise que nous avons rencontré, dans le cadre de cette mission, M. Patrick Amoyel qui me paraît une référence en matière de déradicalisation.

**Mme Esther Benbassa, rapporteur.** – Il s'agit d'un psychiatre qui a créé l'association « Entr'autres ». Il ne s'associait pas aux « bricolages » que nous venons de décrire. C'est l'une des associations qui ont répondu au marché public de la déradicalisation sans être retenues.

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'association « Entr'autres » est porteuse de formations pour d'autres associations. M. Amoyel a examiné minutieusement les profils radicalisés. Il considère que 80 % des personnes que son association prend en charge peuvent faire l'objet d'une politique efficace de

désendoctrinement, réparties entre 20 % de filles à la recherche d'une forme d'idéal masculin et 60 % de garçons à la recherche d'un idéal d'action. Il reste 20 % de personnes qu'il classe parmi les djihadistes de conviction, parmi lesquels 20 % ont moins de 20 ans. M. Amoyel souligne qu'il n'existe pas de réponse adaptée pour cette partie des personnes radicalisées. Ce n'est pas un échec, mais un constat.

Il faudrait évaluer pour évoluer. Un cahier des charges national pour les associations doit être établi, fondé sur le travail des chercheurs qui n'ont pas été consultés jusque-là. Il existe une plateforme commune européenne, le « *Radicalization awareness Network* » (RAN), mais on y participe peu. Il faut enfin former les intervenants, tout particulièrement les éducateurs sociaux, et insister sur un travail de prévention pour contrer les stratégies du recrutement sur internet. Les familles devraient constituer un maillon essentiel de la prévention. Tout ce travail autour des publics cibles, au travers de politiques, par exemple culturelles ou sportives, n'est pas mis en œuvre. Tout le travail de déradicalisation se fait dans la précipitation et de façon non concertée.

**Mme Esther Benbassa, rapporteur.** – Deux postes spécialisés dans l'islam ont été créés à l'École pratique des hautes études (EPHE), alors qu'on nous a recommandé pendant des années la plus grande prudence dans la création de tels postes, car les intéressés ne trouvaient pas de débouchés professionnels. Nous n'avons pas trouvé d'enseignants pour occuper ces deux postes. Six postes ont été créés au conservatoire national des arts et métiers (CNAM) sur la question terroriste. L'administrateur général du CNAM cherche des candidats, sans succès. On assiste à des absurdités et pourtant nous aurions besoin d'islamologues. Nous n'avons pas suffisamment d'arabisants en France.

**Mme Jacqueline Gourault.** – Le témoignage de nos deux rapporteurs, à la fois intéressant et angoissant, soulève des questions. Comment un système aussi imprécis et inefficace a-t-il pu être conçu et mis en place ? Comment en cerner la responsabilité publique ? Qui a pris la décision de lancer ces appels d'offres ? Dans le domaine de l'éducation ou de la formation, les qualités intellectuelles, pédagogiques et morales sont importantes, ce qu'on ne retrouve pas ici. C'est la preuve de notre désarroi face au problème de radicalisation.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je note une cohérence et une convergence avec les conclusions de la commission d'enquête sénatoriale sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe dont j'étais le rapporteur. Mais nos rapports sont-ils lus et pris en considération ? Chacun a des convictions, les personnes radicalisées adhèrent à ce qu'elles estiment bon et juste. Ce ne sont pas des techniques sommaires, des vidéos, qui les feront changer d'avis en huit jours ou même en trois mois. Quelqu'un comme M. Fethi Benslama, psychanalyste, a beaucoup à apporter. Il est important aujourd'hui que les cellules de veille qui existent dans les préfectures soient généralisées sur le terrain. Elles doivent impliquer les enseignants, les travailleurs sociaux, les familles, les élus, les associations

sportives. Il faut signaler et entourer ceux dont le comportement change. C'est une mobilisation de toute la société qui est nécessaire. Il faut relire Jean Birnbaum qui souligne que la religion a été longtemps absente de nos débats politiques. À l'école, on enseigne le fait religieux, ce que j'approuve. Il faut définir ce fait religieux.

**M. Alain Marc.** – Nous avons en France un problème avec l'évaluation des politiques publiques. Nous le rencontrons aussi en matière de formation professionnelle où on constate une véritable gabegie, ou en matière d'éducation lorsqu'on a cru que les réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED) gommèrent l'échec scolaire, ce qui est totalement faux. Grâce à cette mission d'information, vous faites, mesdames les rapporteurs, cette évaluation et j'espère qu'il en sera tenu compte. Il faut individualiser les parcours. C'est le rôle du Sénat de proposer des solutions. Enfin, pour ma part, je préfère les psychiatres aux psychanalystes dont les théories ont été battues en brèche.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je ne suis pas certain qu'on réalise ce qui se passe. Notre République fabrique des jeunes qui préfèrent la mort à la vie, en tuant d'autres personnes. C'est un échec complet, le ver est dans le fruit. Ce n'est pas avec des bricolages que l'on va régler ce problème. Avez-vous vu au cours de vos travaux un début de théorisation du désendoctrinement ? Quels principes permettraient d'avoir une action pour, à tout le moins, soigner les symptômes ?

**M. François Bonhomme.** – Le principe du centre de déradicalisation tel qu'il est mis en œuvre est un échec. Dans ces conditions, est-il nécessaire d'aller plus loin dans l'évaluation ? On demande aux intéressés de se défaire de leurs croyances par la raison, ce qui demanderait des années et n'exclut pas l'échec. Je comprends aussi la difficulté pour l'État qui cherche des réponses immédiates mais ce n'est pas une question de moyens qui sont ici considérables. C'est le problème de la définition des conditions pour un résultat qui aujourd'hui fait défaut. Quelle est la position du ministère de l'intérieur et du Premier ministre ? Ont-ils renoncé ? Quelle est la nature du centre ? Ouvert ou fermé ? Les chercheurs sont-ils en capacité d'analyser le phénomène ? J'ai quelques doutes. L'État recherche des réponses rapides ; or, il devrait constater son échec et reconsidérer la situation.

**Mme Catherine Tasca.** – La seule vraie question, c'est celle de la prévention, je ne crois pas aux soins réparateurs. Or, l'État, depuis des décennies, s'est désengagé de l'encadrement de la jeunesse, de la petite enfance à l'adolescence : on a fait disparaître les colonies de vacances, les actions collectives, tout ce qui pourrait aujourd'hui suppléer les difficultés des familles. Des solutions peuvent être trouvées par la mise en place de grandes politiques publiques de prévention, d'éducation populaire, même si ces mots sont passés de mode, d'encadrement. La suite des travaux de la mission devrait davantage être axée sur la prévention.

---

## LISTE DES DÉPLACEMENTS

### VISITE DU CENTRE NATIONAL D'ASSISTANCE ET DE PRÉVENTION DE LA RADICALISATION Mercredi 1<sup>er</sup> juin 2016

Direction générale de la police nationale - Unité de coordination de la lutte anti-terroriste - MM. Loïc Garnier, directeur, et Jean-François Gayraud, directeur adjoint.

### VISITE DE LA MAISON D'ARRÊT D'OSNY Mercredi 15 juin 2016

M. Renaud Seveyras, directeur de la maison d'arrêt  
M. Guillaume Gras, directeur adjoint  
Équipe du service pénitentiaire d'insertion et de probation

### DÉPLACEMENT À MULHOUSE Jeudi 30 juin 2016 et vendredi 1<sup>er</sup> juillet 2016

Entretien avec M. Rémy Heitz, premier président de la cour d'appel de Colmar, M. Jean-François Thony, procureur général près ladite cour, Mme Françoise Bardoux, présidente du tribunal de grande instance de Mulhouse, et M. Dominique Alzeari, procureur de la République.

Présentation du dispositif de prise en charge des personnes en voie de radicalisation.

Réunion du comité de pilotage (chefs de cour, chefs de juridiction, association Accord 68, CHU de Mulhouse, mairie de Mulhouse, SPIP, PJJ).

Entretien avec les responsables de l'association Accord 68 et le personnel de projet (Me Hervé Kuony, président, Mme Isabelle Depommier, directrice, M. Jean-Claude Keller, chef de projet, Mme Chantal Paqualin, chef du service de pédopsychiatrie au CHU de Mulhouse).

Déjeuner avec M. Jean-Noël Chavanne, sous-préfet de Mulhouse. Échanges sur la prise en charge de la radicalisation par les services de l'État dans le Haut-Rhin.

Visite de la maison d'arrêt de Mulhouse : échanges sur les phénomènes de radicalisation en milieu carcéral, visite de la détention.

**DÉPLACEMENT À BRUXELLES**

**Jeudi 2 février 2017**

*(déplacement effectué conjointement avec la mission de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation)*

Rencontre avec M. Hans Bonte, bourgmestre de Vilvorde, et Mme Jessica Soors, cheffe du service de radicalisation à la mairie de Vilvoorde, puis avec Mme Françoise Schepmans, bourgmestre de Molenbeek.

Rencontre avec M. Paul Van Tigchelt, directeur de l'Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace (OCAM).

Rencontres effectuées en présence de son excellence Mme Claude-France Arnould, ambassadeur de France, Mme Sybille Mert, première conseillère de l'ambassade, M. Gilles Galliot, attaché de sécurité intérieure de l'ambassade, et M. Emmanuel Rimbert, deuxième conseiller presse de l'ambassade.

**DÉPLACEMENT À BEAUMONT-EN-VÉRON ET TOURS**

**Vendredi 3 février 2017**

Rencontre avec M. Bernard Château, maire de Beaumont-en-Véron.

Visite du centre en compagnie de M. Naoufel Gaied, adjoint au directeur du GIP « réinsertion et citoyenneté ».

Déjeuner avec M. Louis Le Franc, préfet d'Indre-et-Loire.

---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

*Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) - Groupement d'intérêt public (GIP) « Réinsertion et citoyenneté »*

**M. Pierre N'Gahane**, secrétaire général

**Mme Muriel Domenach**, secrétaire générale

**M. Philippe François**, sous-préfet en charge du dossier des centres de réinsertion

**M. Pierre Pibarot**, directeur du GIP chargé de l'installation et de la gestion du premier centre

*Cabinet du garde des sceaux, ministre de la justice*

**M. Floran Vadillo**, conseiller auprès du ministre

**M. Romain Peray**, conseiller pénitentiaire

**Mme Morgane Frétault**, conseillère parlementaire

*Direction de l'administration pénitentiaire*

**M. Philippe Galli**, préfet, directeur de l'administration pénitentiaire

**Mme Géraldine Blin**, directrice de projet lutte contre la radicalisation

*Parquet antiterroriste du tribunal de grande instance de Paris*

**Mme Camille Hennetier**, chef de la section antiterrorisme et atteintes à la sûreté de l'État

*Commission européenne*

**Mme Isabelle Jégouzo**, chef de la représentation en France de la Commission européenne

*Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES)*

**M. Serge Blisko**, président

**Mme Audrey Keyzers**, secrétaire générale adjointe, chargée de la communication et des relations avec les élus

*Association dialogue citoyen (ADC)*

**M. Eduardo Valenzuela**, secrétaire général

**Mme Nadia Akdoumi**, responsable du développement pôle prévention

*Association Entr'autres*

**M. Patrick Amoyel**, directeur général

**Mme Amélie Boukhobza**, psychologue clinicienne

*Association française des victimes du terrorisme (AFVT)*

**M. Stéphane Lacombe**, directeur adjoint

*Association UNISMED*

**M. Alain Ruffion**, directeur

*Centre national de la recherche scientifique (CNRS)*

**M. Laurent Muchielli**, directeur de recherche

*École des hautes études en sciences sociales (EHESS)*

**M. Richard Rechtman**, directeur d'études

**Mme Cécile Boëx**, maître de conférences

*Sociologiks Conseil, étude et formation*

**Mme Ouisa Kies**, directrice

*Université Louis Lumière Lyon 2*

**Mme Nancy Venel**, maître de conférences en sciences politiques

*Université Paris Diderot*

**M. Gérald Bronner**, professeur de sociologie

*Université Paris 1 Panthéon Sorbonne*

**Mme Isabelle Sommier**, professeure de sociologie politique