

**AFFECT**

IMPACT ASSESSMENT OF BELGIAN DE-RADICALISATION POLICIES UPON  
SOCIAL COHESION AND LIBERTIES

# ÉVALUATION DU PLAN D'ACTION CONTRE LA RADICALISATION DANS LES PRISONS

1

---

Fabienne BRION

Université Catholique de Louvain (UCL)

**RESEARCH PAPER**

**1/2019**





## ABOUT AFFECT

AFFECT is a four-year research programme (2017-2021) funded by the Belgian Science Policy Office (BELSPO) under the Belgian Research Action through Interdisciplinary Networks scheme (Brain.be).

The objective of AFFECT is to assess the effectiveness of Belgian de-radicalisation and counter-terrorism policies and programmes and their impacts on social cohesion and liberties.

Coordinated by the Université Catholique de Louvain (UCL), AFFECT is a multidisciplinary and collaborative research project involving the Vrije Universiteit Brussel (VUB) and the National Institute for Criminalistics and Criminology (NICC.)



<https://www.affectliberties.com>

@AFFECTLiberties

© AFFECT Research Network, January 2019

This material is offered free of charge for personal and non-commercial use, provided the source is acknowledged.

For commercial or any other use, prior written permission must be obtained from AFFECT. In no case may this material be altered, sold or rented.

Like all other AFFECT publications, this report can be downloaded free of charge from the AFFECT website: [www.affectliberties.com](http://www.affectliberties.com)

The views and opinions expressed in this publication are the sole responsibility of the author and do not necessarily reflect the views of BELSPO.



## **TABLE OF CONTENTS**

<b>Introduction</b>	<b>4</b>
<b>Le plan d'action contre la radicalisation en prison</b>	<b>5</b>
<b>Renseignement</b>	<b>6</b>
<b>Placement</b>	<b>8</b>
<b>Implication des représentants des cultes reconnus</b>	<b>9</b>
<b>Coordination de la mise en œuvre du plan et collaborations</b>	<b>10</b>
<b>Du « plan P » à sa mise en œuvre par la DG EPI</b>	<b>13</b>
<b>En guise de conclusion</b>	<b>21</b>



## INTRODUCTION

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

Les criminologues savent depuis longtemps<sup>1</sup> que, sauf à confondre attribution et sélection, ces statistiques ne leur permettent pas d'expliquer qui enfreint la loi et pourquoi, questions caractéristiques de ce qu'ils appellent le paradigme du « passage à l'acte » ou du « fait social » brut », par opposition au paradigme dit de la « réaction sociale » ou de la « définition sociale »<sup>2</sup>. Elles les aident par contre à comprendre comment, dans l'ensemble des illégalismes, la prison isole la délinquance, ou encore comment, dans l'ensemble des infracteurs, elle spécifie le sous-ensemble des infracteurs qui seront objectivés comme des délinquants ; plus précisément, elles leur offrent le moyen de repérer les traits qui définissent le personnage que les détenus sont supposés représenter ou incarner<sup>3</sup>. Ce qui vaut pour la délinquance vaut, *mutatis mutandis*, pour la radicalisation : l'analyse des statistiques pénitentiaires ne permet pas de répondre à la question de savoir qui se radicalise et pourquoi, mais de repérer les traits qui définissent le personnage que les détenus concernés par le plan P sont censés représenter ou incarner ; j'adopterai, pour les

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

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

3 M. Foucault, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975.



interpréter, non pas la perspective de la sociologie des mouvements sociaux et de l'activisme à haut risque<sup>4</sup>, mais celles de la « loi en action » (« *law in action* »<sup>5</sup>) – ou, plus exactement ici, de la réglementation en action – et de l'ethnométhodologie<sup>6</sup>.

## LE PLAN D'ACTION CONTRE LA RADICALISATION EN PRISON

11 mars 2015. Koen Geens, ministre de la justice, présente son « *plan d'action contre la radicalisation dans les prisons* » (« plan P »). Annoncé peu après les attentats des 7, 8 et 9 janvier 2015 à Paris et le projet d'attentat déjoué le 15 janvier 2015 à Verviers, il est basé sur deux considérations. D'une part, les prisons sont « *un terreau potentiel pour la radicalisation et le recrutement* » : des « *groupements d'inspiration idéologique et religieuse tentent par le biais de détenus d'[y] développer leur réseau* ». D'autre part, les détenus « *constituent pour la radicalisation un groupe particulièrement vulnérable* » : les

« *recrues potentielles* » sont « *souvent incarcérées pour de petits délits* » ; mais, pour diverses raisons – « *sentiments de frustration à l'égard de la société* », « *pression du groupe* », « *société 'normale' qui se ferme* », « *quête d'un sens inspiré par la religion ou l'idéologie et/ou le désir d'appartenir à un groupe* » –, les détenus sont « *très réceptifs à une idéologie radicale qui rejette les valeurs fondamentales et les droits fondamentaux propres à notre société* ».


Le plan P poursuit deux objectifs : « *éviter que les détenus se radicalisent pendant leur séjour en prison* » ; et « *développer un encadrement spécialisé des personnes radicalisées pendant leur détention* ». Dix « points d'action » sont définis. Les auteurs du plan commencent par rappeler que « *l'arme la plus puissante dans la lutte contre la radicalisation au sein des prisons est sans aucun doute une politique de détention humaine qui respecte les droits fondamentaux des détenus et une concentration soutenue sur la réhabilitation et la réinsertion* » ; les conditions dans lesquelles la peine ou la mesure privative de liberté est exécutée doivent permettre « *de préserver ou d'accroître chez le détenu le respect de soi* » et « *[de] sollicite[r] son sens des responsabilités personnelles et sociales* ».

D'autres « points d'action » concernent le renseignement (1), le « placement » (2), la collaboration avec les « *représentants des cultes reconnus* », en particulier les conseillers musulmans

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

5 R. Pound, Law in Books and Law in Action, *American Law Review*, 1910, 44/12 ; J.-L. Halperin, Law in Books and Law in Action: The Problem of Legal Change, *Maine Law Review*, 2011, 64/1.

6 J.I. Kituse, A. Cicourel, A Note on the Uses of Official Statistics, *Social Problems*, 1963, 11/2, pp. 131-139.



(3), ainsi que la mise en œuvre et la coordination du plan (4).

### Renseignement

Depuis 2006, la DG EPI et la SE sont liées par un protocole d'accord, conclu dans le cadre du plan fédéral de lutte contre la radicalisation (plan R) adopté en 2005<sup>7</sup>. D'après l'OCAM<sup>8</sup>, ce dernier trouverait son origine dans la mise en garde contre « le *danger croissant de l'extrémisme islamique* » adressée aux autorités par les services de renseignement, l'ancien Groupe Interforces Antiterroriste (GIA) et le Comité R<sup>9</sup> après les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, mise en garde suivie de l'adoption, en 2002, d'un premier plan d'action, le « plan Mosquées » ou plan M. Celui-ci s'est transformé en plan R après que le Comité Ministériel du Renseignement et de la Sécurité (CMRS) ait décidé, à la fin

---

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

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

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

de l'année 2004, qu'il fallait le remplacer par une « *note stratégique, focalisant sur différents vecteurs de radicalisation, ainsi que sur des mesures préventives, proactives et réactives* ». D'emblée, une de ses lignes de force est « *une organisation efficace des flux d'informations entre les services concernés* », de même que la cartographie du phénomène de radicalisation.

En 2007, une campagne de sensibilisation a été menée auprès des directions des établissements pénitentiaires, avec deux objectifs : « *attirer l'attention sur ce phénomène* », et « *optimiser la collaboration* »<sup>10</sup>. Depuis 2009, la DG EPI et la SE tiennent des réunions régulièrement<sup>11</sup>, auxquelles l'OCAM, le service *DJP/Terrorisme et sectes* de la Direction de la police judiciaire<sup>12</sup> et le Secrétariat administratif et technique de la justice (SAT Justice)<sup>13</sup> participent également. Le plan P souligne l'importance de cette

---

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

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

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

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



plateforme de concertation et propose que plusieurs coordinateurs – 28, suivant une note interne – soient désignés au sein de la DG EPI et servent de contacts pour les sections locales de la SE ; il précise que la SE « *s’engagera (...) dans une meilleure exploitation et une meilleure analyse des informations recueillies* ». Divers types de contributions sont envisagés : rédaction de fiches d’informations détaillées pour chaque « *terro-détenu* » (sic), en collaboration avec l’OCAM et la police fédérale ; aperçu mensuel destiné à la DG EPI et au ministre de la Justice ; analyse annuelle du phénomène de la radicalisation dans les prisons...

Selon les auteurs du plan P, « *(...) les services de renseignement et de sécurité n’ont qu’une couverture opérationnelle limitée vis-à-vis de la radicalisation dans les prisons belges* ». La mobilisation du personnel pénitentiaire, « *idéalement placé* » pour repérer les signes de radicalisation, apparaît comme le moyen de remédier à cette situation. Pour augmenter la pertinence des informations collectées et « *l’efficience* » du flux suscité, le plan prévoit qu’un module de « *sensibilisation en vue d’une meilleure détection* » soit intégré dans la formation de base des agents pénitentiaire<sup>14</sup> ; ce module, qui pourrait s’inspirer de CoPPra (*Community Policing Preventing Radicalisation and*

*Terrorism*)<sup>15</sup> – un programme visant à former les policiers à détecter le plus tôt possible les signes de radicalisation à l’occasion de leurs missions de police administrative<sup>16</sup> –, doit permettre aux agents pénitentiaires « *d’établir la distinction entre une pratique orthodoxe et la radicalisation* »<sup>17</sup>.

Pour réduire la « *charge de travail administratif* » et le risque d’« *erreurs humaines* », le plan P prévoit par ailleurs la numérisation des données et l’automatisation des flux d’informations. Des versions numérisées des dossiers des détenus sont disponibles depuis 2014: la SE y a accès, comme la police fédérale ; réciproquement, la Direction

---


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

16. <http://www.police.be/fed/fr/downloads/file/Brochures+informatives/PNS2012-2015.pdf>

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

---

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



générale des établissements pénitentiaires (DG EPI) a accès à la *Belgian Intelligence Network Information Infrastructure* (BINII), réseau d'échange d'informations classifiées de la police et des services de renseignement et de sécurité. L'automatisation des connexions entre les banques de données de l'administration pénitentiaire, des gestionnaires des dossiers de surveillance électronique et des services de police doit assurer un flux « *plus rapide et plus complet* » ; étant donné l'importance des renseignements échangés « *dans le cadre du suivi des détenus radicalisés libérés sous surveillance électronique ou selon d'autres modalités paraissant* », la priorité est donnée à la connexion des banques de la DG EPI et des services de police.

### Placement

Le plan P recommande une « *politique de placement bien réfléchi sur la base d'une sélection rigoureuse* », consistant d'une part à disperser dans des sections ordinaires les « *détenus radicalisés* » pour lesquels il semble que « *le processus de radicalisation peut être maîtrisé* », et d'autre part à concentrer dans des sections spécialisées mises en service dans deux maisons de peine<sup>18</sup>

---

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

les détenus qui « *constitue[nt] un risque sérieux sur le plan de la radicalisation (active ou passive) et/ou qui s'engage[nt] (ou persiste[nt]) sur la voie de la lutte armée pour des motifs idéologiques* ». La dispersion, qui favorise le contact avec des détenus qui ne sont pas « *radicalisés* », doit stimuler le désengagement ; la concentration, limiter les possibilités de recrutement, prévenir la diffusion des idées radicales et empêcher « *l'enchevêtrement des réseaux radicaux et des réseaux criminels 'ordinaires'* ». Les détenus représentant « *une menace constante pour la sécurité interne et externe* » des établissements peuvent être placés sous « *régime de sécurité particulier individuel* » (RSPI), en isolement.

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





les premiers à la rédaction de rapports d'observation destinés au SPS local et à la direction locale (DL), et les seconds à la rédaction de rapports d'observation destinés à la direction régionale (DR) et aux services de renseignement et de sécurité.

### IMPLICATION DES REPRÉSENTANTS DES CULTES RECONNUS

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

*l'extérieur en contrôlant strictement les lectures, les visiteurs, le courrier, etc.* »

Ce n'est pas tout. Les conseillers musulmans, on le sait, sont nommés par le ministre de la justice sur proposition de l'Exécutif des musulmans de Belgique (EMB) ; ils doivent avoir présenté un examen devant le conseil théologique de l'EMB, s'être engagés à « *respecter les lois du peuple belge* », et avoir subi un *screening* effectué par la SE. Le plan indique qu'à terme, un diplôme en théologie islamique sera exigé ; il encourage les universités à organiser le cursus qui sera ainsi sanctionné. Dans l'intervalle, il recommande que l'activité des conseillers musulmans déjà en service soit évaluée en concertation avec l'EMB, d'une part, et que la DG EPI conseille l'EMB dans la sélection des nouvelles recrues, d'autre part. La DG EPI devra, après leur désignation, organiser une formation pour les « *familiariser avec le règlement intérieur des prisons* » et leur donner accès à certaines formations sur la radicalisation destinées au personnel EPI. Précis, le plan ajoute : « *Le signalement par les conseillers islamiques (...) de problèmes relatifs à la radicalisation constitue un point d'attention particulier. Actuellement, les conseillers islamiques signalent certes parfois des problèmes aux autorités pénitentiaires de manière informelle, mais aucune forme de rapport officiel n'est prévue. La DG EPI s'entretiendra à ce sujet avec l'EMB* ».



## Coordination de la mise en œuvre du plan et collaborations

La coordination de la mise en œuvre du plan est confiée à deux organes *ad hoc* : du côté de la SE, une section chargée du problème de la radicalisation en prison<sup>19</sup> ; du côté de la DG EPI, une cellule extrémisme (CelEx) composée de trois membres ayant chacun « *une compétence spécifique en la matière* » – deux des trois premiers membres de la CelEx sont, en l’occurrence, d’anciens fonctionnaires de la SE –, et dirigée à partir des Directions régionales Nord et Sud. Le plan P invite en outre la DG EPI à développer des collaborations avec les fonctionnaires des villes et des communes chargés de la prévention, pour « *préparer (...) les détenus à la transition de la prison vers la société* », mais aussi avec les entités fédérées s’agissant des matières pour lesquelles elles sont compétentes – aide aux détenus, enseignement, réinsertion... Il attire l’attention sur la nécessité de collaborer avec les assistants de justice qui sont responsables du suivi des mesures judiciaires alternatives, « *l’objectif central* » étant, à nouveau, « *l’échange d’informations* ».

\*

---

19 D’après le rapport d’activités 2017-2018 de la Sûreté de l’Etat, une cellule « Prisons », cellule « chargée du travail de renseignement en lien avec le radicalisme dans les prisons » a été créée dans ce service de renseignement en août 2015 ; le nombre de rapports qu’elle a produit est passé de 45, en 2015, à 598, en 2017 (cf. VSSE, *Rapport d’activités 2017-2018*, <https://www.vsse.be/sites/default/files/1-ra-fr-2018.pdf> (dernière consultation en ligne le 24 janvier 2018)).

Que sait-on, alors, de la population concernée par le plan ? En 2006, Laurette Onkelinckx, alors vice-première ministre et ministre de la justice, indiquait à une sénatrice n’être pas encore en état de mesurer l’importance de la radicalisation des détenus musulmans dans les prisons belges ; elle précisait toutefois que le phénomène « *ne concerne de toute manière qu’une micro-communauté d’individus* »<sup>20</sup>. En 2013, la réponse donnée le 18 juin à une question écrite du sénateur K. Vanlouwe (N-VA) à la ministre de la justice Annemie Turtelboom le 13 mai appelle à « *nuancer* » : « *dans ses rapports annuels de 2010 et de 2011, la Sûreté de l’Etat a fait observer qu’aucun problème notable de radicalisation n’était à signaler au sein des prisons belges, hormis quelques exceptions individuelles* »<sup>21</sup>. En 2014, la réponse donnée le 28 janvier à une question écrite posée par le même sénateur le 23 avril 2013 présente les données relatives au terrorisme et à des faits liés au terrorisme enregistrées depuis 2011. Le nombre de détenus concernés s’élève à 12 – 7 Belges, 3 Marocains et 2 Tunisiens –, entrés en détention en 2001 (1), 2004 (1), 2008

---

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

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

(2010) 10 (2010) 27 (2011) 11-24-2 fonction de leur dangerosité : il y a, classés TA (« *leader* », « *figure centrale* »), TA+ (« *figure centrale, ayant commis un attentat* »), TB (« *ayant commis un attentat* »), TC (« *[ayant] fourni un soutien élémentaire* ») et TD (« *membre d'[un-e] organisation, groupe, cellule, réseau ; soutien logistique* ») ; en F, des détenus FA (« *recruteur, prédicateur* »), FA+ (« *[recruteur, prédicateur] encourage[ant] également la commission d'attentats terroristes en Belgique* »), FB (« *returnee militant* »), FC (« *returnee passif* ») et FD (« *appartenant à un réseau de recruteurs sans recruter lui-même activement, rôle d'appui (facilitator)* »). 31% des 63 détenus recensés le 15 mars 2015 sont catégorisés T, et 71% F<sup>24</sup>. Les détenus classés A, A+ et B (ou, plus exactement, TA, TA+, TB, FA, FA+ et FB) représentent une minorité. Par ailleurs, certains « *returnees* » n'en sont pas, ayant été « *arrêtés en route* » – parfois en Belgique.

enregistrement par la DG EPI le 15 mars 2015 montre que, lorsque le plan d'action contre la radicalisation dans les prisons est présenté, il y a dans les prisons belges 63 « *détenus liés au terrorisme* » – 59 hommes, 4 femmes –, représentant *grosso modo* 0,5% de la population carcérale. La majorité d'entre eux sont entrés en détention peu de temps auparavant : 25 (40%) entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 15 mars 2015, période marquée par les attentats des 7, 8 et 9 janvier 2015 à Paris et par le projet d'attentat déjoué à Verviers le 15 janvier 2015; 27 (43%) en 2014, année de l'attentat contre le musée juif de Belgique à Bruxelles ; 6 en 2013, 3 en 2012, 1 en 2008 et 1 en 2006. A l'exception d'un détenu appartenant à un groupuscule d'extrême-droite et d'un autre lié au PKK, tous sont poursuivis ou condamnés pour des infractions associées à ce qu'Europol définit comme du « *terrorisme d'inspiration religieuse* », « *perpétré par des individus, des groupes, des réseaux ou des organisation qui évoquent une religion pour justifier leurs actions* »<sup>23</sup>.

Dns l'ensemble des « *détenus liés au terrorisme* », la DG EPI distingue à l'époque les détenus T (pour « *terroriste* ») et F (pour « *foreign fighter* »). Tous sont classés de A à D en

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

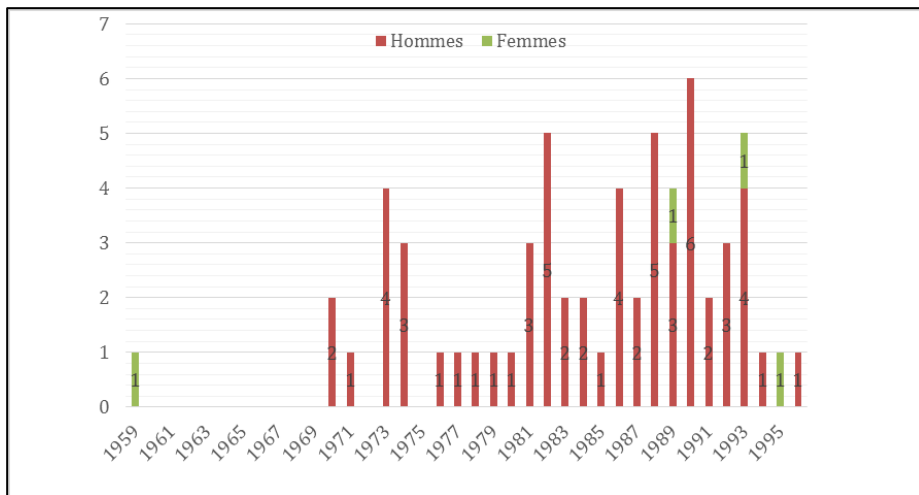
23 Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2015 (TE-SAT 2015)*, p. 4 7, <https://www.europol.europa.eu/content/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015> (consulté en ligne le 15 juillet 2015).

La majorité des détenus concernés a moins de 35 ans : 2 ont moins de 20 ans, 17 entre 20 et 24 ans, 16 entre 25 et 29 ans, 13 entre 30 et 34 ans, 4 entre 35 et 39 ans, 10 entre 40 et 44 ans, et 1 plus de 55 ans ; l'âge médian s'établit à 29 ans.

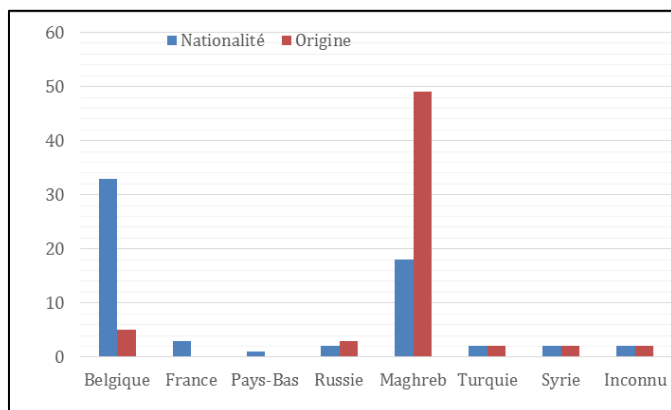
24 A l'intersection de ces deux ensembles : deux dossiers codés F/T. Deux autres dossiers n'étaient pas classés.



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



étonnante que, s'agissant des établissements pénitentiaires, l'objectif que le ministre de la justice s'est fixé




pour la plupart une seconde nationalité – souvent la nationalité marocaine.

Est-il nécessaire de le préciser ? Au vu du nombre des détenus concernés, le plan d'action paraît disproportionné ; cette disproportion est d'autant plus

dans le cadre des économies budgétaires décidées par le gouvernement est alors de *réaliser* 10% d'économies en frais de personnel d'ici la fin de la législature en cours<sup>25</sup>. L'investissement dans le plan P montre quelles sont ses priorités et comment il conçoit la sécurité. Si, comme l'écrivait Foucault, la sécurité est une méthode, en prison, elle semble se résumer dans un premier temps à forger l'environnement informationnel. Les « détenus liés au terrorisme » sont pensés comme des individus ayant, non des besoins, mais des convictions ; ou encore, comme des individus peu résilients face à la frustration, et que leur ressenti, leurs sentiments et leur ressentiment poussent à l'action. C'est cette « réalité perceptuelle » que vise le

25 Cf. K. Geens, *Plan Justice. Une plus grande efficacité pour une meilleure justice*, 2015, p. 22. Le plan Justice est disponible en ligne (<https://www.koengeens.be/fr/politique/plan-justice>) (dernière consultation le 24 janvier 2018).



plan. Le renseignement vise à la documenter ; la politique de placement, à la modifier et, si ce n'est pas possible, à la contenir (« *containment* ») ; l'implication des conseillers musulmans, à la documenter et à la modifier.


### Du « plan P » à sa mise en œuvre par la DG EPI

En aval du plan, des « *instructions concernant l'extrémisme* » transmises par la DG EPI aux DL le 2 avril 2015 précisent qu'il faut, par « *détenus liés au terrorisme* », entendre non seulement « *tous les détenus* » poursuivis ou condamnés « *pour des faits liés au terrorisme* », mais également les détenus dont les DR ou la CelEx estiment, « *sur la base des informations disponibles* », qu'ils « *présentent un risque sérieux sur le plan de la radicalisation (active ou passive) et/ou s'engagent (davantage) dans une lutte armée pour des motifs religieux ou idéologiques* ». Cette seconde catégorie doit être « *assimilée (...) aux détenus liés au terrorisme* ». Pour chaque « *détenu lié au terrorisme* », une proposition d'inclusion dans le fichier informatisé des « *détenus à risques* » doit être introduite ; en effet, « *tous les détenus liés au terrorisme doivent y figurer* ». Les décisions d'inclusion, considérées comme des mesures internes, ne doivent pas être communiquées aux détenus, ni figurer dans leur dossier d'écrou ; c'est du moins ce qu'il ressort

d'un courrier du DG aux DL daté du 30 juillet 2013.

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

Les « *instructions* » confirment en outre la volonté d'associer les représentants des cultes reconnus et plus particulièrement les conseillers musulmans à la collecte et à l'échange d'informations et de renseignements. « *Il faut, précisent-elles, « investir dans l'élaboration d'une relation de confiance avec le conseiller islamique local, cadre dans lequel l'échange d'informations*




*occupe une place centrale* ». Par ailleurs, « [d]es contacts réguliers doivent être établis avec les représentants des cultes, les conseillers moraux et les aumôniers afin de garder le contact de manière optimale avec l'environnement pénitentiaire et d'être informé à temps d'évolutions problématiques sur le plan de la radicalisation ». Tout problème rencontré dans le cadre des collaborations établies doit être immédiatement signalé à la DR, qui le traitera avec les autorités concernées.

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

« gèrent » les détenus radicalisés qui ne sont pas placés dans une section spécialisée.

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

La circulaire réglementaire reprenant les instructions concernant l'extrémisme du 16 avril 2016 telles que modifiées en date du 9 juin 2017 fournit des précisions sur la procédure de *screening* à laquelle les « détenus *terro* » sont soumis. Les modèles à utiliser pour établir les fiches d'observation sur base desquelles les rapports d'évaluation des détenus « liés au terrorisme » sont remplis sont joints en annexe de la



circulaire, et définissent les items qui doivent être pris en considération : attitude du détenu (est-il « *docile, rebelle, poli, exigeant, arrogant* » ?) ; vêtements, coiffure, tatouages, blessures et cicatrices visibles sur le front (allusion à la *tabaâ* ou *zabiba*, cal frontal généré par la pratique régulière de la prière musulmane), autres blessures ; état de la cellule ; mise au travail ; contacts avec d'autres détenus et éventuels problèmes avec eux ; contacts avec le personnel et éventuels problèmes avec eux, en particulier avec le personnel féminin ; contacts avec l'extérieur (téléphone, correspondance, visites, soutien financier) ; sentiment de frustration, sentiment d'être victime d'injustice, rejet des valeurs occidentales, acceptation de la violence comme solution, défaut d'empathie et de compassion pour les individus qui ne sont pas membres de l'in-group ; signes de déradicalisation.

Enfin, Léa Teper<sup>26</sup> fait état d'une note non datée de la DG EPI relative aux critères de placement dans les ailes D-Rad/Ex. Après avoir rappelé que l'objectif poursuivi est le « *confinement* » (« *containment* ») de certains « *éléments radicaux* » ou « *extrémistes* » aux fins de prévenir la radicalisation des détenus dits « *vulnérables* », la note précise que la base du placement dans une section

---

<sup>26</sup> Je remercie vivement Léa Teper d'avoir attiré mon attention sur cette note, que je ne connaissais pas, et de me l'avoir transmise. Elle lui avait été envoyée par la DG EPI en date du 19 juillet 2018. Cf. L. Teper, *op.cit.*, p. 963.

D-Rad/Ex est « *l'extrémisme islamique (djihadisme)* ». Deux catégories de détenus sont plus particulièrement visées : ceux qui « *représentent un risque grave en termes de radicalisation* », tels les « *convertis zélés ayant un motif djihadiste et recruteurs avec un motif djihadiste* »<sup>35</sup> ; et ceux qui « *s'engagent (poursuivent leur engagement) dans une lutte armée pour des motifs religieux et/ou idéologiques* »<sup>36</sup>. Les « *femmes, simples exécutants, internés idéologiques qui ne sont pas portés sur le djihadisme* », par contre, ne peuvent faire l'objet d'un placement dans une section spécialisée ; il en va de même pour les « *détenus ne pouvant être placés ensemble selon le [juge d'instruction]* »<sup>38</sup>.

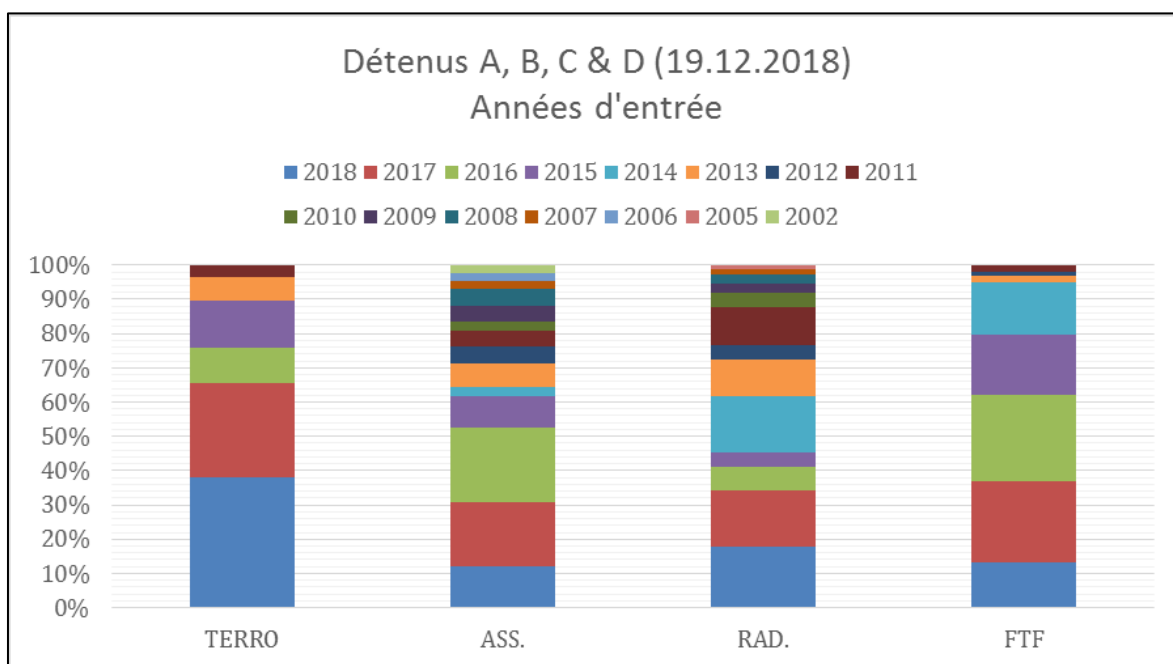
Divers critères de placement dans une section D-Rad/Ex sont énumérés : avoir déjà été condamné en tant que dirigeant d'une organisation criminelle selon l'article 324ter, § 4 du Code pénal ; avoir déjà dirigé une rébellion ou une action collective ; intervenir dans des discussions avec d'autres détenus comme médiateur ou défenseur ; contester ouvertement l'autorité de l'imam ; être désigné par d'autres détenus ou par le personnel comme le meneur au sein de sa section ; être une source d'inspiration pour d'autres détenus considérés comme radicaux ; être placé sous mandat d'arrêt ou condamné pour l'une des infractions définies aux articles 140 § 2, 140bis et 140ter du Code pénal ; avoir cherché à nouer des contacts avec des « *détenus*

vulnérables» dont il apparaît ensuite qu'ils sont « *en cours de radicalisation ou radicalisés* »; être considéré comme un recruteur par le personnel. La décision de placement est prise par le Directeur général des établissements pénitentiaires, sur base de l'avis de la DR. Cette décision ne peut faire l'objet d'aucun recours<sup>27</sup>.

\*

Quelle est la population concernée par la mise en œuvre du plan P? Les données enregistrées dans les bases de données de la DG EPI en date du 19 décembre 2018 permettent d'en décrire

(« terroristes »); 43 (18%) dans la catégorie B (« assimilés »); 98 (40%) dans la catégorie C (« FTF »); et 73 (30%) dans la catégorie D (« radicalisés »). De ce point de vue, la répression du terrorisme apparaît avant tout comme la répression d'un engagement, rêvé ou mené à bien, dans le conflit syrien. La comparaison des catégories A, B, C et D met en lumière certaines spécificités des groupes concernés; si elle ne nous dit rien, ou fort peu, à propos du processus de radicalisation et des profils des personnes radicalisées, elle précise par contre la signification pratique des catégories A, B, C et D et livre des



les linéaments. Il y avait alors dans les établissements pénitentiaires belges 243 détenus liés au terrorisme: 29 (12%) dans la catégorie A

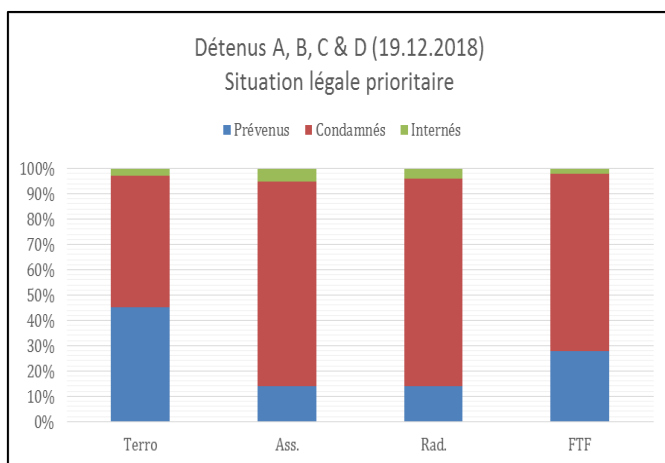
informations sur leur utilisation et sur leurs fonctions.

Première spécificité: les dates d'entrée en détention sont plus dispersées dans les catégories B et D qu'en A et en C: 75% des détenus catégorisés A

<sup>27</sup> Je renvoie, sur les critères de placement dans une section spécialisée, à l'excellente analyse menée par Léa Teper in L. Teper, *op. cit.*, pp. 960-965.



(« terroristes ») et 62% des détenus catégorisés C (« FTF ») ont été écroués en 2016, 2017 ou 2018 ; c'est le cas de 51% des détenus « assimilés au terrorisme » et 41% des détenus « radicalisés ». Indice, peut-être, que la répression vise en l'occurrence deux phénomènes différents, plus ou moins bien circonscrits dans le temps :



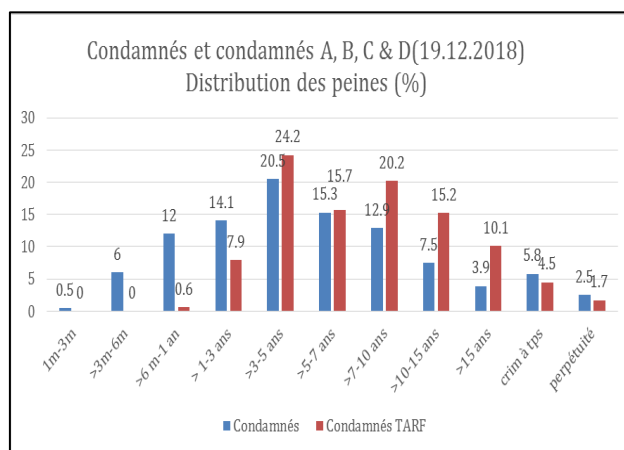
activisme à haut risque, d'une part ; radicalisation en prison, d'autre part. Les détenus catégorisés B et D ne sont ni poursuivis ni condamnés pour une infraction terroriste ou pour avoir voulu combattre ou combattu sur une théâtre de guerre à l'étranger ; dans leur cas, il semble que la catégorisation sanctionne un soupçon de processus de radicalisation postérieur à l'entrée en détention, laquelle était motivée par d'autres infractions – quand elle ne fonctionne pas comme simple ressource pour gérer d'autres formes de dangerosité supposée<sup>28</sup>.

28 Cf. en ce sens le jugement rendu par le Tribunal d'Application des Peines (80ème Chambre) en date du 18 octobre 2018, et la note de jurisprudence proposée in L. Teper, *op. cit.*

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

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

La comparaison des catégories A, B, C et D modifie toutefois l'interprétation du

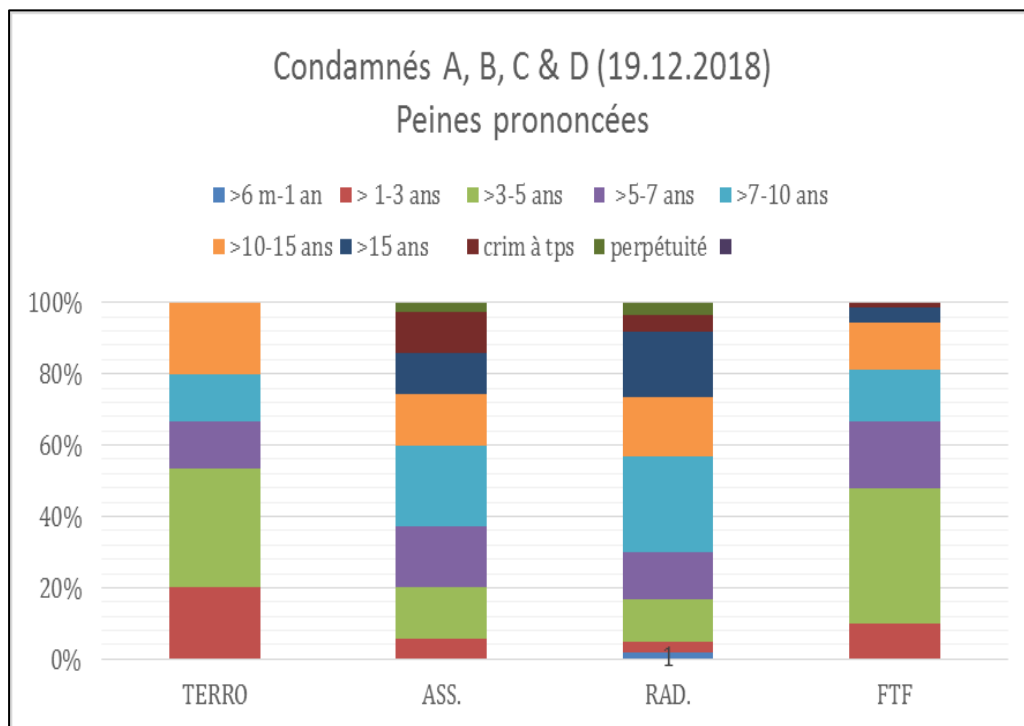


graphique précédent. Elle révèle les analogies de structure entre les ensembles des condamnés catégorisés comme « terroristes » ou « FTF », d'une



part, et les ensembles des condamnés catégorisés comme « *assimilés au terrorisme* » ou « *radicalisés* », d'autre part. Elle suggère qu'il ne faut pas supposer que l'ensemble des détenus « liés au terrorisme » font l'objet de peines particulièrement lourdes (je ne prends pas en considération ici le problème du rapport de proportionnalité entre la gravité des faits reprochés et les peines prononcées), mais que certains détenus condamnés à des peines particulièrement lourdes sont - en

Deux remarques à ce propos. D'une part, il semble que l'option de la concentration concerne avant tout les détenus catégorisés « C », soit les détenus considérés comme des « *foreign terrorist fighters* » : 14% d'entre eux ont été placés à Ittre, 10% à Saint-Gilles, 9% à Hasselt-Nieuw, 7% à Brugge, Andenne et Jamioulx, 6% à Leuze, et 5% à Gent, Lantin et Marche. D'autre part et plus généralement, il est évident que l'augmentation du nombre de détenus catégorisés A, B, C ou D ne peut que saper la politique de dispersion. Certes,



dehors de tout contrôle judiciaire - « *assimilés au terrorisme* » ou soupçonnés de se « *radicaliser* ».

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

les deux établissements ayant des sections spécialisées sont parmi ceux qui comptent la plus grande proportion de détenus concernés par le plan P : toutes catégories confondues, ils occupent, à Ittre, 6% des 414 places, et à Hasselt-Nieuw, 3% des 450 places. Mais d'autres établissements pénitentiaires sont concernés: Andenne (5,3%), Marche (5,1%), Leuze (4,8%), Beveren (3,5%), Saint-Gilles (3,3%) et

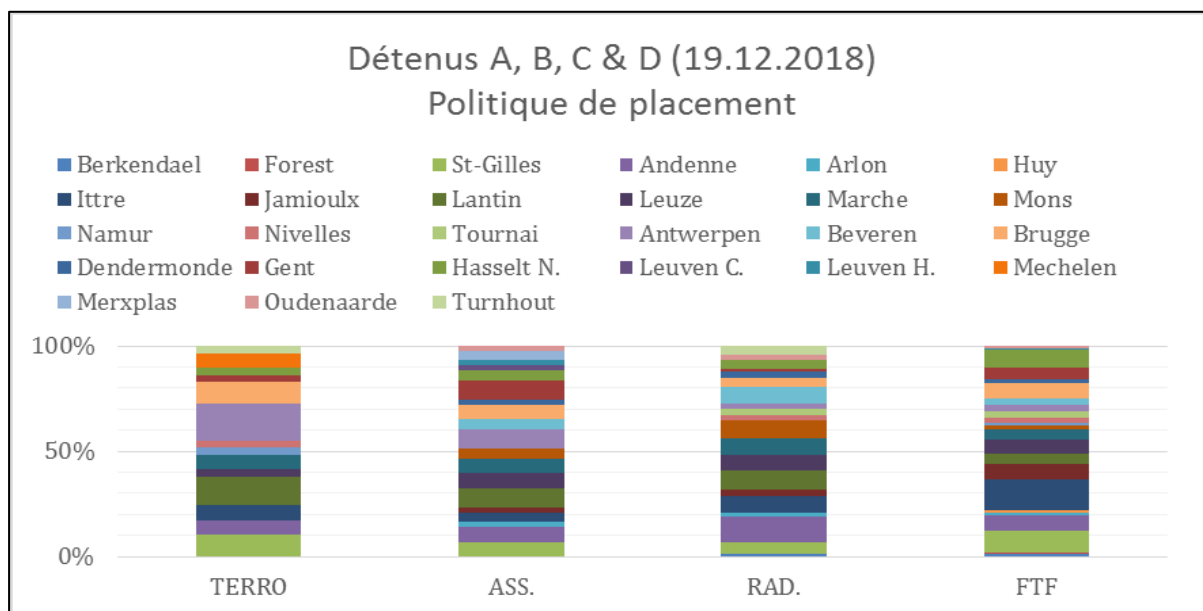


Antwerpen (3,2%), Brugge (2,6%) et Lantin (2,3%).

Au-delà de ces caractéristiques pénales ou pénitentiaires, l'analyse des données met en évidence d'autres spécificités ; ainsi, la jeunesse de la population concernée par le plan P. Les détenus âgés de 36 ans ou plus forment la moitié de la population carcérale, mais seulement 35% des détenus A

entre 20 et 25 ans, et près de trois cinquièmes entre 13 et 25 ans. Sous ce rapport, malgré la gravité des actes dont certains d'entre eux se sont rendus coupables, gravité qui empêche de n'y voir que des erreurs de jeunesse, la génération à laquelle ils appartiennent apparaît comme la génération sacrifiée des printemps arabes.

La structure des nationalités diffère en

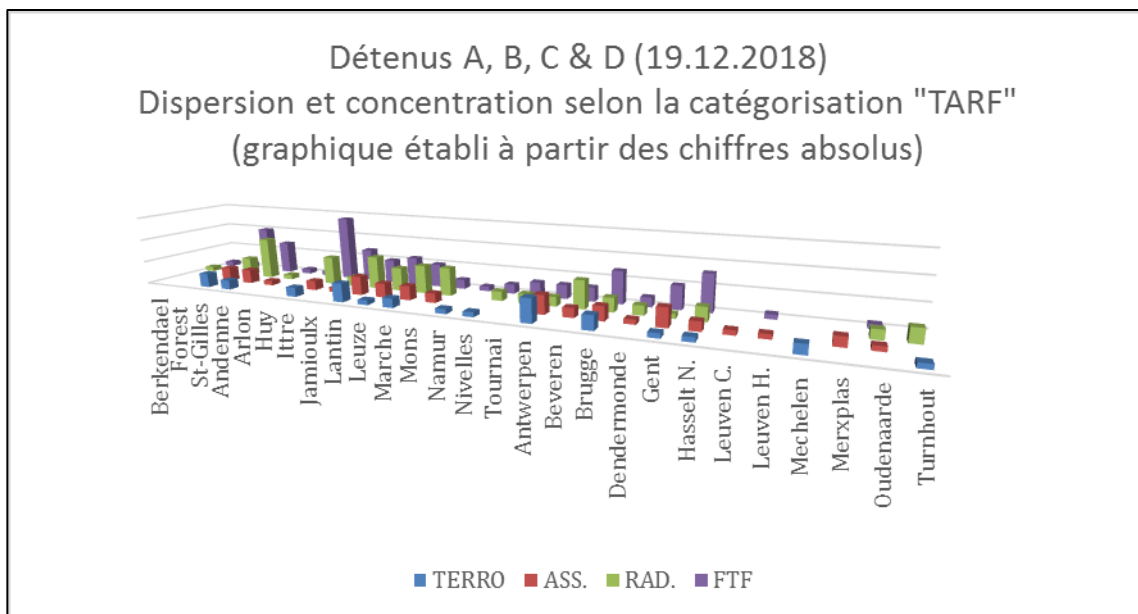


(« terroristes »), 42% des détenus B (« assimilés »), 28% des détenus C (« FTF ») et 40% des détenus D (« radicalisés »). Les classes d'âge les plus représentées ne sont pas les mêmes en A, B, C et D : en A, il s'agit des 31-35 ans (31%) ; en B, C et D, des 26-30 ans (respectivement 30%, 40% et 30%). Les « FTF », catégorie la plus nombreuse, sont particulièrement jeunes : quand ils ont rejoint ou voulu rejoindre la Syrie il y a quelque 5 ans, deux cinquièmes d'entre eux avaient

A, B, C et D. Trois observations à ce propos. En premier lieu, les détenus ayant la nationalité belge représentent un peu moins de la moitié des détenus dits « terroristes » (48%), mais plus de trois cinquièmes des détenus B (« assimilés au terrorisme »), C (« FTF ») ou D (« radicalisés ») (respectivement 65%, 61% et 63%) ; dans ces trois groupes, la proportion d'étrangers augmente avec l'âge. En deuxième lieu, les détenus étrangers ayant la nationalité d'un Etat du Maghreb

forment 27% des détenus étrangers en A (4 détenus sur 15) et 54% en C (20 détenus sur 37), mais 73% en B (11 détenus sur 15) et 85% en D (23 détenus sur 27); le nombre de

la faible représentation des étrangers ayant cette nationalité en Belgique, que 17 détenus étrangers liés au terrorisme sur 94, soit près d'un cinquième (18%), soient de nationalité algérienne : 3 sur



nationalités représentées est d'ailleurs plus grand en A et en C qu'un B et en D. Sous ces deux rapports, il semble qu'il y ait des analogies dans le fonctionnement de A et C, d'une part, et de B et D, d'autre part : les catégorisations qui sanctionnent un « diagnostic » postérieur à l'entrée en détention d'individus qui ne sont ni poursuivis ni condamnés pour une infraction terroriste – B et D – semblent davantage sensibles aux représentations stéréotypées de ce que, par analogie avec la notion de « *normal crime* »<sup>29</sup>, on pourrait appeler le « *radical normal* ». En troisième lieu, enfin, il est statistiquement remarquable, au vu de

15, en A et en B ; 7 sur 37, en C ; et 4 sur 27, en D. Souvent un peu plus âgés, ils sont nés moins de trois décennies après la guerre d'indépendance et moins d'une décennie avant la guerre civile, et appartiennent à une génération doublement marquée par la violence politique. Cette particularité n'explique sans doute rien du tout – si ce n'est, peut-être, certaines formes trans-générationnelles de « résonance »<sup>30</sup>, la

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

30 Sur le concept de résonance et les différents types de cadrages dans la sociologie des mouvements sociaux et de l'activisme violent, cf. entre autres D.A. Snow, R.D. Benford, "Ideology, frame resonance and participant mobilization, *Int. Soc. Mov. Res.*, 1988, 1, pp. 197-118, et R.D. Benford, D.A. Snow, Framing Processes and Social Movements: an Overview and Assessment, *Annual Review of Sociology*, 2000, 26, pp. 611-639. Sur les effets politiques et psychiques de l'histoire algérienne, cf. K. Lazali, *Le trauma colonial. Une enquête sur les effets psychiques et politiques*



résonance étant, selon certains sociologues des mouvements sociaux et de l'activisme à haut risque, une des conditions du passage de ce qu'ils appellent le « cadrage pronostique » au cadrage dit « d'implication ».

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

Un examen des dossiers, mené parallèlement à l'analyse des statistiques pénitentiaires, montre par ailleurs que, s'agissant des binationaux, ce retrait et la décision d'éloignement sont parfois précédés par la déchéance de la nationalité, qui en est

juridiquement la condition de possibilité.

#### EN GUISE DE CONCLUSION

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

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

De même, je passerai rapidement sur l'évaluation dite d'effectivité critique : si le plan d'action est effectivement

---

*contemporains de l'oppression coloniale en Algérie*, Paris, La Découverte, 2018.



appliqué, il est difficile de garantir que les détenus concernés par cette application sont bien ceux qu'il visait. Il importe, toutefois, de souligner qu'à supposer que ce ne soit pas le cas, supposition qui paraît fondée dans un certain nombre des dossiers qu'il m'a été donné d'examiner, ces détenus ne disposent d'aucun moyen de se défendre contre un processus de catégorisation dont la DG EPI tient qu'ils ne doivent pas être informés alors même qu'il affecte les modalités d'exécution de leur peine et la durée de la partie de la peine qu'ils subissent en prison, l'Office des étrangers considérant pour sa part qu'il suffit à motiver le retrait du droit de séjour des détenus étrangers concernés.

Quant à l'évaluation d'efficacité : deux questions doivent être examinées. La première porte sur la réalisation des objectifs fixés. A force d'observations, d'échanges d'informations, de classements et de comparaisons, le plan a-t-il permis d'extraire<sup>31</sup> des détenus « liés au terrorisme » le double savoir qui était recherché – cartographie du phénomène et « traitement spécialisé » des individus concernés ? Les données publiées manquent pour en juger. Suivant un article publié dans le *Standaard* du 1<sup>er</sup> juin 2018, article citant

---

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

comme source un rapport de la SE, 76 détenus condamnés pour des infractions terroristes ou condamnés pour d'autres infractions mais « liés au terrorisme » ont été libérés en 2017, et « tout s'est bien passé »<sup>32</sup> ; rien, cependant, ne permet d'attribuer ce fait aux mesures prises dans le cadre du plan d'action contre la radicalisation en prison. La seconde question a rapport à ce que Stuart Mill appelait le « *do not harm principle* »<sup>33</sup>. Ce principe, d'abord posé dans *On Liberty*, impose des limites à l'action gouvernementale en tant que celle-ci impose, elle, des limites à la liberté individuelle. Pour que cette action gouvernementale soit légitime, deux conditions, nécessaires et non suffisantes, doivent être remplies. D'une part, la limite imposée à la liberté d'un individu par l'action gouvernementale doit permettre d'éviter un dommage qui affecterait autrui ; d'autre part, cette action gouvernementale ne doit pas elle-même causer un dommage égal ou plus grand que celui qu'elle permet de prévenir. Qu'en est-il du plan P ? A-t-il permis de prévenir radicalisation dans les prisons et attentats ? Ainsi que la SE le relève dans son rapport d'activités 2017-2018, la réponse à ces questions est mitigée : le travail de renseignement

---

32 Littéralement : « *Voor zover wij konden achterhalen is met de 76 extremisten die in 2017 vrij zijn gekomen niets fout gelopen* ». Cf. M. Eeckhout, *Dit jaar komen 23 geradicaliseerde veroordelen vrij*, *De Standaard*, 01/06/2018. Je remercie Rik Coolsaet de m'avoir communiqué cet article.

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



a permis de déjouer, le 15 janvier 2015, un projet d'attentat impliquant d'anciens détenus à Verviers ; par contre, il n'a permis d'éviter ni les attentats de 13 novembre 2015 à Paris et du 22 avril 2016 à Bruxelles, ni plus récemment, le baroud meurtrier de Benjamin Herman.

Or, s'il n'est pas certain que le plan d'action a atteint ses objectifs, il est par contre avéré qu'il a produit des effets négatifs. Le « *passage au renseignement* »<sup>34</sup> qui définit l'un de ses axes, d'une part, et les instructions données par la DG EPI pour sa mise en œuvre, d'autre part, ont eu pour effet de placer sous surveillance rapprochée l'ensemble des détenus musulmans, constitués en « *communauté suspecte* »<sup>35</sup>. De ce point de vue, loin de garantir la liberté de culte comme indiqué dans le plan, ils contribuent à ce que d'aucuns appellent la « *criminalisation de l'Islam* », et que j'appellerai, pour ma part, la pénalisation – ou, plus exactement, l'infra-pénalisation – de la pratique de cette religion. Au fond, on pourrait dire du plan d'action P ce que Foucault écrivait de l'enfermement : il « *sanctionne à un niveau infra-pénal des manières de vivre, des types de discours, des projets ou intentions politiques, des*

*comportements sexuels, des refus d'autorité, des bravades à l'opinion, des violences, etc.* »<sup>36</sup>. Impossible de parler ici de « *fabrique du droit* »<sup>37</sup> : c'est de « *fabrique de la radicalité* »<sup>38</sup> qu'il est question – ou, plus généralement, de « *fabrique de la polarité* » (et l'on sait que la polarisation est donnée comme l'une des conditions ou des dimensions de la radicalisation). Le plan construit ce qu'il prétend prévenir ; la prophétie la plus dangereuse est en l'occurrence la « *self-fulfilling prophecy* »<sup>39</sup>.

Un dernier point. Par un hasard de calendrier, deux procès se rapportant à notre objet se tiennent simultanément à Bruxelles : devant la cour d'assise, celui de Mehdi Nemmouche et de Nacer Bendrer ; et celui d'une vingtaine d'agents de surveillance de la maison d'arrêt de Forest, devant le tribunal correctionnel. En 2015, quand le ministre de la justice présentait son « *plan P* », l'équipe de direction de cette prison où la majorité des auteurs des attentats du 13 novembre 2015 et du 22 avril 2016 ont séjourné avant de passer à la lutte armée se battait à sa façon, et pied à pied, dans des conditions d'une extrême difficulté, contre la radicalisation en prison : en remuant ciel et terre pour que des conséquences

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

35 P. Hillyard, *Suspect Community. People's Experience of the Prevention of Terrorism Acts in Britain*, London, Pluto Press, 1993.

36 M. Foucault, *La société punitive*, Paris, EHESS/Gallimard/Seuil, 2013.

37 B. Latour, *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'Etat*, Paris, La Découverte, 2004

38 L. Bonelli, F. Carrié, *La fabrique de la radicalité. Une sociologie des jeunes djihadistes français*, Paris, Seuil, 2018.

39 R.K. Merton, *The Self-Fulfilling Prophecy*, *The Antioch Review*, 1948, 8/2, pp. 193-210.



soient tirées du fait que, selon le CPT, les conditions de détention y étaient équivalentes à un traitement inhumain et dégradant ; pour mettre un terme aux coups et aux rituels d'humiliation et de dégradation infligés aux détenus par les agents de surveillance aujourd'hui poursuivis ; pour limiter – peu, mais autant que faire se peut – les effets des longues grèves auxquelles le « *plan Justice* » a donné lieu. Faire réparer les douches était de l'ordre de l'impossible ; s'arranger pour que, malgré l'absence d'agents de surveillance, les détenus, après plusieurs semaines de confinement dans leur cellule, puissent au moins sortir pour se laver, de l'ordre de l'impossible mais néanmoins pratiqué, grâce à la détermination de la direction et, selon les directeurs, au civisme des détenus.

Dans ces circonstances, le plan appelait deux commentaires. A propos du renseignement : si suspecter tous les agents de surveillance de violence

physique ou symbolique est aussi injuste que suspecter tous les musulmans de violence politique, il n'en reste pas moins qu'on a pu se dire, à l'époque, que la SE se trompait de cible, et que la lutte contre la radicalisation en prison y passait, aussi, par la surveillance des surveillants. A propos de la politique de placement : la prémisse sur laquelle elle repose est fautive. La prison n'est pas seulement un espace où la radicalisation se passe, de sorte qu'y contrôler la distribution et les mouvements des individus suffirait à y prévenir leur « *contamination* » ; c'est une institution radicalisante. En ce sens, agir contre la radicalisation, c'est, nécessairement, lutter pour l'abolition de la prison.





## **ABOUT AFFECT**

AFFECT is a four-year research programme (2017-2021) funded by the Belgian Science Policy Office (BELSPO) under the Belgian Research Action through Interdisciplinary Networks scheme (Brain.be).

The objective of AFFECT is to assess the effectiveness of Belgian de-radicalisation and counter-terrorism policies and programmes and their impacts on social cohesion and liberties.

Coordinated by the Université Catholique de Louvain (UCLouvain), AFFECT is a multidisciplinary and collaborative research project involving the Vrije Universiteit Brussel (VUB) and the National Institute for Criminalistics and Criminology (NICC.)

Grant No BR/175/A4/AFFECT

**© AFFECT Research Network, January 2019**

This material is offered free of charge for personal and non-commercial use, provided the source is acknowledged.

For commercial or any other use, prior written permission must be obtained from AFFECT. In no case may this material be altered, sold or rented.