



NETWORK PROJECT

AFFECT

Impact Assessment of Belgian De-“Radicalisation” Policies Upon Social Cohesion and Liberties

Contract - BR/175/A4/AFFECT

RÉSUMÉ

PROMOTORS: BRION FABIENNE – Université Catholique de Louvain (UCLouvain)
VANNESTE CHARLOTTE – Institut National de Criminalistique et de Criminologie (INCC)
de KIMPE SOFIE and VERFAILLIE KRISTOF – Vrije Universiteit Brussel (VUB)

AUTHORS: KERVYN DE MEERENDRE LAURE – UCLouvain
VARGA REKA – UCLouvain and INCC
BRION FABIENNE – UCLouvain
CRAHAY CHARLENE – UCLouvain
VERFAILLIE KRISTOF – VUB
HANARD ESTELLE – VUB
REMACLE COLINE – INCC
VANNESTE CHARLOTTE – INCC
VAN PRAET SARAH – INCC

Résumé

Les attentats de Bruxelles et de Paris de 2014, 2015 et 2016 perpétrés par de jeunes musulmans européens ayant rejoint l'EI ont été suivis d'une activité législative abondante dans le domaine de la sécurité ; ils ont incité le gouvernement fédéral et les gouvernements des entités fédérées à adopter plusieurs "plans d'action", et ont finalement conduit à une importante réorganisation de l'assemblage sécuritaire belge. Dans ce contexte, l'objectif d'AFFECT a été d'évaluer l'impact des politiques de dé-"radicalisation" sur la cohésion sociale et les libertés. Le champ investigué est celui de l'appareil répressif de l'Etat belge (police, tribunaux, prisons). Nos résultats (i) suggèrent que la "radicalisation" est, dans les sociétés libérales avancées, l'"invention stratégique" qui permet le passage de la sécurité sociale à la "sécurité préventive", et la reconfiguration du droit et des "assemblages surveillants" que ce passage requiert, et (ii) mettent en évidence certains impacts des mécanismes induits par cette notion, sur la cohésion sociale et les libertés, la "suspectification" de la communauté musulmane, et la marginalisation ou l'exclusion radicale de certains de ses membres.

1. Impact des programmes de sécurité et de dé-"radicalisation" sur le travail de la police locale

Dans ce rapport, nous avons vu que si la Belgique prône une approche holistique du terrorisme, sa stratégie policière est fortement axée sur l'application du droit pénal. En raison de ce choix stratégique, une grande partie du temps et des ressources de la police est consacrée à des formes très traditionnelles de maintien de l'ordre. Ces pratiques policières sont principalement axées sur la découverte d'activités terroristes en cours ou sur l'enquête et la réponse au terrorisme une fois qu'il s'est produit, bien que l'approche de l'application du droit pénal comporte deux aspects de la prévention : la dissuasion et les processus (informels) d'évaluation des risques.

Nous avons examiné comment une stratégie antiterroriste est mise en œuvre au niveau local, et nous nous sommes concentrés spécifiquement sur le rôle de la police locale. Sur la base d'une ethnographie, de groupes de discussion et d'entretiens (d'histoires de vie) dans trois forces de police locales, nous avons constaté qu'une stratégie antiterroriste est le résultat d'un processus de résolution de problème situé. Ainsi, au cours des dernières années, des méthodes spécifiques de gestion du terrorisme ont émergé au niveau local, des adaptations jugées utiles pour lutter contre le terrorisme et qui ont fondamentalement changé la façon dont la police est exécutée : (i) l'émergence d'une approche professionnelle fondée sur le renseignement ; (ii) une plus grande prise de conscience de l'importance d'une bonne gestion de l'information et (iii) une plus grande concentration sur le travail multi-agences et la coopération entre les agences de sécurité.

Nous avons constaté que ces adaptations ont soulevé de nouveaux problèmes et défis sur le terrain: (i) la police locale antiterroriste continue de se débattre avec d'importantes difficultés conceptuelles ; on ne sait toujours pas comment comprendre les voies du terrorisme, ce qu'implique une approche de suivi rapproché, quand la surveillance doit prendre fin et quelle stratégie privilégier : la répression pénale ou la collecte de renseignements ; (ii) la police locale

antiterroriste repose trop sur les relations personnelles et (iii) dépend trop de la présence - ou de l'absence - d'un sentiment d'urgence.

Notre observation la plus fondamentale est donc que la politique antiterroriste actuelle repose trop sur des processus informels. L'approche actuelle est le résultat d'un processus d'essais et d'erreurs et si cette pratique, qui s'est développée de manière organique, nous a permis de nous adapter et de répondre au nouveau défi qu'était le terrorisme, il est clair aujourd'hui que cette approche comporte beaucoup de risques et qu'elle peut miner l'efficacité d'une politique antiterroriste. C'est pourquoi la question la plus urgente à l'heure actuelle semble être de savoir comment façonner l'avenir de notre politique antiterroriste de manière beaucoup plus structurelle et démocratique.

2. Poursuite des délits de terrorisme et impact de la politique antiterroriste et de prévention de la « radicalisation » sur le champ judiciaire

Les modifications législatives survenues ces dernières années et justifiées, au niveau politique, par une nécessité de lutter plus efficacement contre le terrorisme et de prévenir la « radicalisation » ont repoussé les frontières du droit pénal classique. Un glissement du champ judiciaire vers le champ administratif a été identifié par d'aucuns. Plus largement, c'est un changement de paradigme qui s'est opéré avec le passage d'une justice répressive vers une justice préemptive laissant craindre des atteintes importantes au niveau des droits fondamentaux des citoyens et des risques de dissensions sociétales.

Au départ d'une ethnographie des audiences correctionnelles en matière de terrorisme (39) croisée avec des entretiens réalisés avec des avocats pénalistes (11) et des magistrats du parquet fédéral (10) ainsi qu'une analyse quantitative de l'ensemble de la jurisprudence en matière de terrorisme de 2003 à 2019 (179 dossiers concernant 540 prévenus et 570 décisions), nous avons appréhendé l'examen des impacts des politiques dans le champ judiciaire.

Quasiment inexistant jusqu'alors en Belgique, c'est dans le cadre de la lutte contre le *terrorisme dit islamiste* que le contentieux en matière de terrorisme a connu un essor important dès 2014. Le contexte s'est avéré un élément incontournable dans l'analyse et le poids de celui-ci a été vécu par les acteurs judiciaires tantôt comme un facilitateur pour les revendications du monde judiciaire, comme un générateur de peur favorisant la demande de répression, ou encore comme un catalyseur permettant à lui seul de justifier les décisions prises.

Au niveau du traitement des affaires, le contentieux en matière de terrorisme est caractérisé par une *centralisation* des poursuites au sein du parquet fédéral et par une *spécialisation* des magistrats du parquet. Les affaires sont jugées par des chambres collégiales à trois juges qui n'ont pas de spécialisation spécifique en la matière. Si le contentieux terroriste est moins fréquemment classé sans suite que le contentieux classique, il est par contre sujet au même *principe de correctionnalisation* qui pour effet de renvoyer la plupart de ces crimes devant les juridictions correctionnelles.

Une des particularités les plus marquantes de ces procès, est la part importante de ceux qui se tiennent à l'encontre de prévenus absents (41%), dit « défaillants » et le plus souvent présumés morts dans les zones de conflits. Cette situation a pour effet direct de voir le procès amputé de son identité première : le débat contradictoire. Le constat est exemplatif de la logique d'anticipation particulièrement prégnante en cette matière. Les dispositifs de sécurité sont également d'une exceptionnalité notable, interpellant diversement les acteurs en raison de leur géométrie variable.

L'investigation des faits de terrorisme se caractérise par un recours fréquent aux *méthodes particulières de recherche*, qui font régulièrement l'objet de débats quant à leur proportionnalité voire leur légitimité. La mobilisation importante de *notes des services de sécurité et de renseignements* suscite également des questions surtout si ces éléments deviennent des preuves principales ou uniques. La place centrale de la « présomption » au détriment de l'établissement de preuves objectives est également régulièrement dénoncée, de même que, dans ce contexte, un sentiment d'inégalité des armes quant à l'accès à l'information entre la défense et le ministère public. L'analyse de la jurisprudence met en exergue, par ailleurs, la très faible mobilisation des innovations législatives créant de nouvelles infractions terroristes, les dispositions antérieures répondant déjà aux besoins rencontrés.

Le principe de correctionnalisation a pour effet d'impacter à la baisse l'échelle des peines qui peuvent alors être prononcées, ce qui pose problème à certains acteurs. Dans les faits, la peine d'emprisonnement ne dépasse que peu souvent cinq ans d'emprisonnement (16%), ce qui est relativement peu comparé à d'autres pays. Dans ce contexte, il ressort de l'examen des décisions judiciaires que ce sont surtout les mesures complémentaires qui posent clairement question du point de vue du respect des droits fondamentaux : ainsi en est-il de l'instauration d'une période de sûreté (loi du 21 décembre 2017), de la déchéance des droits civils et politiques, et surtout de l'élargissement des possibilités de déchéance de la nationalité (loi du 20 juillet 2015). Les positionnements et pratiques en la matière peuvent toutefois diverger entre acteurs et évoluer fortement, avec en particulier un constat de distanciation progressive des magistrats fédéraux par rapport à une demande, au départ systématique, d'application de la déchéance de la nationalité. Enfin, l'analyse statistique des décisions judiciaires eu égard au profil des prévenus et des procédures pointent deux effets structurels problématiques qui méritent une vigilance particulière, à savoir d'une part les recours différenciés en fonction du rôle linguistique - ceci « toutes choses étant égales par ailleurs » - à la suspension du prononcé, au sursis ou à la déchéance des droits civils et politiques, et d'autre part - « toutes choses étant égales par ailleurs » également, le recours différencié au sursis, défavorable aux non-nationaux.

Les résultats de recherche ont amené à la formulation de dix-sept recommandations déclinées en quatre blocs visant à : I) (Re)penser la réaction politique et anticiper les conséquences, II) (Re)penser la procédure et le système judiciaire, III) (Re)penser la réaction pénale et sociale et IV) (RE)penser les pratiques à des fins de recherche.

3. Prévention de la "radicalisation" en prison et impact des mesures de sécurité sur le système pénitentiaire

Dans ce rapport évaluant différents points d'action du Plan d'action contre la Radicalisation en Prison (Plan P), nous soutenons principalement que les mécanismes de gestion des détenus inclus dans la base de données CelEx, ainsi que leurs perspectives en matière de désengagement et de réinsertion, ont été largement saisis par une logique précautionneuse d'information et de sécurité "préventive".

En présentant la politique carcérale, nous concluons qu'en l'absence d'efforts de désengagement adéquats en prison, la "gestion spécialisée" des détenus CelEx promue par le Plan P consiste principalement à soumettre ces derniers à des régimes de détention hautement restrictifs et à une observation constante. À cet égard, nous constatons que (i) les critères et les outils utilisés pour l'observation sont inadéquats, dans la mesure où ils permettent peu ou pas d'individualisation et reposent sur un modèle de "radicalisation" qui suppose que l'engagement dans l'action violente peut être empêché en entravant la diffusion d'idéologies radicales ; (ii) en enrôlant le personnel pénitentiaire dans la détection de la "radicalisation", les politiques d'observation génèrent de la méfiance, de la stigmatisation et l'isolement progressif des détenus, et créent un environnement dans lequel l'observation elle-même devient entièrement artificielle ; (iii) les sections spécialisées "D-Rad : ex", fonctionnant dans le but de limiter les possibilités de recrutement et d'enrôlement dans des réseaux criminels, sont dysfonctionnelles non seulement en qu'elles ne remplissent pas les objectifs initiaux, mais surtout en qu'elles entravent le processus de désengagement en nourrissant des sentiments d'injustice et en contribuant à la polarisation de la population carcérale.

Nous nous interrogeons, en outre, sur les différentes pratiques liées à l'aide spirituelle et psychosociale apportée aux détenus "radicalisés", et sur l'octroi de possibilités de réintégration effective. Bien que la présence de la religion dans les prisons soit considérée comme un élément de "sécurité dynamique", nous notons tout d'abord que la pratique de l'islam fait l'objet d'un contrôle renforcé, notamment par la supervision des missions confiées aux Conseillers musulmans. A travers des entretiens avec des aumôniers et des conseillers, nous découvrons des obstacles importants à leur pratique, pris entre (i) le risque de sortir de la catégorie précaire du "musulman de confiance" et d'être suspecté de radicalisation par association à l'intérieur et à l'extérieur de la prison ; (ii) la possibilité de perdre la confiance des détenus en acceptant de participer à des missions de détection apparemment inévitables. Nous constatons, ensuite, que les "services extérieurs" (SAD et CAPREV) intervenant dans la transition de la prison vers la société – qui n'ont pas de mission d'observation – ont adapté leurs pratiques lorsqu'ils travaillent avec des détenus "radicalisés". Cependant, ils l'ont fait en réponse aux mesures répressives, et non parce qu'ils ont constaté que ces catégories de détenus nécessitaient de nouvelles méthodes de travail. Enfin, en abordant les procédures de libération anticipée, nous exposons les manières dont les obstacles majeurs au flux d'informations – dus à la complexification du cycle de l'information, ainsi qu'à l'incertitude institutionnelle et à la panique autour de la notion de "radicalisation" – entravent les tentatives de réinsertion et de réhabilitation des condamnés terroristes et "radicalisés". Tout en exigeant la "loyauté" face à des pratiques stigmatisantes,

discriminatoires et polarisantes, le système dessert une politique d'identification et de séparation des populations "dangereuses" de la société, tout en rejetant la responsabilité de l'État.

Une grande partie des obstacles à la gestion, la déradicalisation et au désengagement des détenus découle directement du flou qui entoure la notion de "radicalisation" elle-même, ce qui entraîne une forme d'islamophobie d'État qui se manifeste par des pratiques d'observation et d'étiquetage intrusives à tous les niveaux. Dans nos recommandations, nous suggérons vivement que les politiques antiterroristes stigmatisantes et discriminatoires (et finalement contre-productives par rapport aux intentions initiales) soient révisées afin d'assurer une meilleure (ré)intégration et cohésion sociales.

4. Sur la frontière entre l'administratif et le judiciaire : les résultats de l'analyse des décisions du Conseil du contentieux du droit des étrangers (CCE/RVV)

Les deux questions « terrorisme » et « droits des étrangers » n'étant plus aussi étanches que le passé, l'examen de l'impact de la politique anti-terroriste sur le champ se situant à la frontière de l'administratif et du judiciaire complétait très utilement le dispositif de recherche. L'analyse des arrêts du Conseil du contentieux des étrangers (CCE) de 2009 à 2019, concernant les personnes soupçonnées de ou condamnées pour faits de terrorisme, montre tout d'abord une augmentation significative du nombre d'arrêts à partir de 2016 déjà mais surtout en à partir de 2018. Celle-ci peut s'expliquer d'une part par celle également observée à partir de 2016 au niveau du contentieux « terro » traité par les tribunaux correctionnels (voir point 2) et d'autre part par les effets de la loi du 24 février 2017 élargissant les possibilités d'éloignement des étrangers pour raisons d'ordre public et de sécurité nationale. Mais l'intérêt a surtout été, au travers de ces arrêts, de pouvoir analyser l'évolution des mesures adoptées par l'Office des étrangers (et visées par les arrêts). Cette analyse a mis en avant à la fois une augmentation du nombre de mesures d'éloignement et de retrait de séjour et un durcissement de celles-ci se déclinant sous diverses modalités. Les étrangers bénéficiant auparavant d'une protection renforcée et les « quasi-nationaux » sont particulièrement concernés, posant clairement question au regard des droits fondamentaux. L'analyse met également en évidence la place de plus en plus importante des rapports du renseignement, et en particulier de l'OCAM dans les décisions de l'OE.

Les résultats de cette recherche ont amené à recommander (I) à titre principal d'envisager l'élargissement du contrôle exercé par le CCE, actuellement limité à la légalité des décisions, à un contrôle relatif au fond des décisions de l'OE de façon à permettre de combler un part des déséquilibres démocratiques ressortant de l'analyse. A titre secondaire trois recommandations visent une réflexion (II) sur les moyens à mettre en œuvre pour assurer davantage de transparence dans la procédure, (III) sur une mise en cause de la hiérarchie et/ou l'opposition systématique entre la « sauvegarde de l'ordre public et la sécurité nationale » et les « droits individuels » et (IV) sur la prise en compte de la diversité des faits pouvant justifier une condamnation pour terrorisme supposant également une mise en cause du caractère systématique des décisions de l'OE.