



Cette publication a été réalisée dans le cadre du projet PREPARE, cofinancé le Programme Justice de la Commission européenne (2014-2020). Elle reflète seulement l'opinion de ses auteurs. La Commission européenne ne saurait être tenue pour responsable de l'usage quel qu'il soit qui pourra être fait des informations qu'elle contient

PROJET PREPARE

Prévention de la radicalisation dans le cadre
de la probation et de la sortie de prison

Mars 2019

Belgique : une approche intégrée mise en oeuvre à chacun des trois niveaux de gouvernement

L'approche intégrée de l'État fédéral de Belgique en ce qui concerne les détenus radicaux est mise en oeuvre à chacun des trois niveaux de gouvernement.

Par Inge Vanfraechem, (Libra), Forum européen pour la justice restaurative

La probation permet un suivi individualisé des sortants de prison et mobilise de nombreux services (administration pénitentiaire, services de la Justice...). Elle est un moment privilégié pour agir contre la radicalisation violente de ces individus, qu'elle ait eu lieu en prison ou à sa sortie. Les autorités locales et les élus ont un rôle clé pour faciliter la coordination de ces institutions. Ils peuvent également mobiliser leurs connaissances et savoir-faire en matière de prévention de la récidive et de désengagement.

PREPARE contribue à la prévention de la radicalisation au travers de programmes de désengagement et de réhabilitation dans le cadre de la sortie de prison et de la probation mis en oeuvre par des partenariats entre différentes organisations, dont les autorités locales.

L'Efus coordonne ce projet (2017 à 2019) en partenariat avec des autorités locales ainsi que des associations : Ville de Málaga et Généralité de Catalogne (Espagne), Rotterdam et La Haye (Pays-Bas), Bagnolet (France), Vilvorde (Belgique), Violence Prevention Network et Denkzeit (Allemagne), Fryshuset (Suède), Forum européen pour la justice restaurative (Belgique) et Fondation Agir Contre l'Exclusion (France).

1. Stratégie nationale contre la radicalisation

>>>> *Contexte*

La Belgique est un pays fédéral et les compétences en matière de radicalisation sont réparties entre les différents niveaux de gouvernement : le niveau fédéral est responsable de la répression ; les communautés française, flamande et allemande sont compétentes en matière de prévention, de protection sociale et d'éducation ; et les régions (Flandres, Wallonie, Bruxelles) couvrent les villes et les municipalités.

Les stratégies en matière de radicalisation sont élaborées à chacun de ces niveaux sur la base d'une approche intégrée, ce qui demande de la coordination et de la coopération. Les villes et les municipalités jouent un rôle important et travaillent depuis de nombreuses années déjà sur la question de la radicalisation, notamment parce qu'elles ont été confrontées au problème des jeunes locaux partis se battre en Syrie.

Un plan fédéral (intitulé « Plan M pour mosquées ») a été élaboré en 2002, par la suite rebaptisé Plan R (pour radicalisation) et actualisé au cours des années. Ce plan constitue le cadre général pour une approche intégrée et intégrale, conjointement avec le Plan national de sécurité, qui est plus général.

>>>> *Le Plan R fédéral*

Le Plan R fédéral affirme que le radicalisme et l'extrémisme demandent une approche globale de la part de tous les gouvernements et que celle-ci ne doit pas être limitée aux services de renseignements et de sécurité. Une approche intégrée et intégrale impliquant tous les services est essentielle, avec des Task forces locales (TFL) comme outils pour communiquer au niveau local, où les autorités judiciaires et administratives siègent ensemble.

Le Plan a pour objectifs de (1) détecter les individus et groupes qui ont un effet radicalisateur sur leur environnement et (2) de réduire l'impact de la radicalisation. Le radicalisme est défini dans le Plan comme « l'acceptation des conséquences finales d'un état d'esprit et la disponibilité à agir en fonction. » La radicalisation est définie comme « un processus au travers duquel un individu ou un groupe d'individus est formé mentalement ou prêt à commettre des actes terroristes. »

La coordination du Plan est assurée par la Task Force nationale (TFN) sous la présidence de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM). La TFN est responsable de l'administration générale et du suivi du Plan. Elle se réunit tous les mois et comprend des représentants des différents gouvernements, de la police, de la Direction générale du Centre de crise et du service de l'immigration. Différents groupes de travail, à différents niveaux de gouvernement, traitent certains aspects de la radicalisation tels que la prévention, ou l'asile et la migration.

Au niveau local, les Task Forces locales (TFL) ont une composante stratégique et opérationnelle et sont en lien avec les autorités administratives locales et les services de socio-prévention. Les TFL garantissent le suivi des individus et groupes qui sont dans un processus de radicalisation. Par ailleurs, les Cellules de sécurité intégrale locale (CSIL-R) examinent les cas concrets à l'échelon des villes et des municipalités. Les CSIL ont été mises en place comme outil de coordination à l'échelle locale par la circulaire du 21/08/2015 du ministère de l'Intérieur sur les combattants étrangers. La Boîte d'information commune

est un document électronique qui liste les individus et groupes radicalisés devant être suivis en priorité. Par ailleurs, une base de données dynamique sur les combattants étrangers peut être consultée au niveau local.

>>>> *Le Plan d'action flamand*

Le Plan d'action flamand considère la radicalisation violente comme une menace contre les droits fondamentaux et les libertés de l'État démocratique, à laquelle il convient de répondre par une approche combinant prévention et répression. Le point de départ est une approche préventive intégrée à laquelle participent tous les grands services publics. De plus, il s'agit d'utiliser les structures existantes et de renforcer les compétences des acteurs de première ligne. Les municipalités sont considérées comme des partenaires clés puisque la radicalisation a souvent lieu dans un contexte local. Les municipalités ont le devoir de signaler toute évolution inquiétante et d'y répondre.

Le Plan d'action flamand pour la prévention de la radicalisation violente et de la polarisation décrit cette approche intégrée au travers de cinq axes :

- (1) Coordination et coopération
- (2) Soutien à l'approche locale
- (3) Organisation d'une approche personnelle
- (4) Renforcement des connaissances et de l'expertise
- (5) Mobilisation de la société civile

Les mesures spécifiques de prévention de la radicalisation violente et de la polarisation sont considérées comme faisant partie des efforts pour améliorer l'inclusivité de la société et le Plan d'action doit donc être considéré dans le cadre des politiques de l'Intégration, de l'Égalité des chances et de la Lutte contre la pauvreté.

Au niveau flamand, la Plateforme flamande radicalisation, un réseau de points de contact dans chacun des grands domaines d'action publique, assure la coordination. Au niveau européen, il est envisagé de coopérer avec le Réseau des coordonnateurs Prevent et les groupes de travail du Radicalisation Awareness Network (RAN).

L'approche locale est soutenue à plusieurs niveaux : elle reçoit un soutien financier dans le cadre des subventions aux municipalités jugées à haut risque ; un soutien financier pour certains quartiers autour de Bruxelles ; des conseils de la part de l'Association des villes et municipalités flamandes (VVSG selon le sigle en flamand) et de l'Agence pour l'intégration et la naturalisation (AGII) ; le renforcement de l'intégration sociale au niveau municipal ; les initiatives pour la citoyenneté active et partagée ; la garantie d'une coopération structurelle entre les différents acteurs.

>>>> *Le Plan wallon pour la prévention du radicalisme violent*

Le Plan wallon^[6] évoque le contexte dans lequel le Djihadisme émerge et les gens quittent leur pays pour la Syrie et note qu'il existe plusieurs causes à ce phénomène. Trois axes sont développés :

- (1) La coordination entre les différents acteurs en :
 - a. nommant une personne de référence qui présidera le réseau ;
 - b. mettant en place un réseau ;
 - c. participant à la plateforme interfédérale et à la Task Force nationale ;
 - d. faisant du benchmarking au travers de Wallonie-Bruxelles International^[7] pour tirer des enseignements d'expériences menées ailleurs ;

- e. coopérant avec les services fédéraux et les groupes de travail ;
- f. collaborant avec la Communauté française.^[8]

(2) Prévention :

- a. le thème de la radicalisation est intégré aux Plans de cohésion sociale ;
- b. 24 projets sont subventionnés ;
- c. l'intégration sociale des étrangers est renforcée, notamment dans le monde du travail ;
- d. reconnaissance des religions ;
- e. subventions additionnelles pour la prévention dans les grandes villes:

(3) Détection :

- a. 500 travailleurs de première ligne sont formés au thème de la radicalisation ;
- b. leurs questions sont collectées.

>>>>> *Plan de la communauté française*

La Communauté française a développé un plan de prévention du radicalisme et de soutien au bien vivre ensemble.^[9] Trois axes transversaux sont développés :

- (1) la création d'un réseau anti-radicalisme (RAR) pour coordonner les efforts, sensibiliser les acteurs de première ligne, développer les outils de prévention, renforcer l'expertise et coopérer avec d'autres structures similaires ;
- (2) participation à la stratégie nationale de prévention ;
- (3) action renforcée contre le racisme, la discrimination, l'antisémitisme et l'islamophobie.

De même que dans le Plan d'action flamand, plusieurs actions de prévention sont mises en place dans les domaines de l'éducation, des médias, de la culture, de l'égalité des chances, des services jeunesse, et des sports. Dans la mesure où ces compétences n'incluent pas les municipalités, ce niveau n'est pas inclus dans le plan. Cependant, certaines initiatives sont prises par les écoles ou pour soutenir des individus.

>>>>> *Plan de la communauté française*

Le Plan de la communauté allemande^[10] commence par expliquer les termes de radicalisme, radicalisation, extrémisme, terrorisme, polarisation et combattants étrangers. Puis il décrit le contexte des attentats terroristes et de l'État islamique et évoque le retour des combattants étrangers. Le Plan se concentre sur les thèmes de la prévention, de la sensibilisation, de la formation, de la détection précoce et de l'orientation sociale des individus radicalisés, qui sont tous du ressort des Communautés.

Il convient de le considérer dans le cadre du Plan R et du Plan-cadre pour la Sécurité intégrale. Plusieurs acteurs interviennent dans la communauté allemande : un coordonnateur de la prévention du radicalisme violent est responsable de la mise en oeuvre du plan et un agent de sécurité traite des questions de sécurité que peut soulever le gouvernement de la communauté allemande.

Le plan est fondé sur quatre axes :

- (1) Prévention : si la réponse revient au gouvernement fédéral, on considère important de détecter et de prévenir la radicalisation de façon précoce. Ainsi, les écoles, la formation et les exemples positifs sont considérés importants.
- (2) Déradicalisation : il convient d'élaborer un parcours individuel car chaque processus de radicalisation a ses causes propres.
- (3) Coopération :
 - a. en Belgique, la coopération se fait au sein de la Plateforme Radicalisation, le « Plan R » de la Task Force nationale (TFN) ;
 - b. la coordination au niveau de la communauté allemande couvre plusieurs domaines de politiques (jeunesse, école, secteur social, sports) ;
 - c. coopération transfrontalière dans l'Euregio Maas-Rhin.
- (4) Communication:
 - a. communication externe : en coopération avec le groupe de travail « communication » de la TFN en ce qui concerne l'élaboration de discours alternatifs ;
 - b. la communication interne entre tous les acteurs de la chaîne de prévention et de sécurité est primordiale pour bien mettre en œuvre la politique de sécurité intégrale.

2. La prévention de la radicalisation en prison, à la sortie de prison et en probation

Le ministère fédéral de la Justice a publié en 2015 un « Plan d'action contre la radicalisation en prison ».^[11] Les prisons sont considérées comme des terrains potentiellement fertiles pour la radicalisation et le recrutement tandis que les détenus sont considérés comme vulnérables à la pensée radicale en raison de leur parcours et environnement. Les objectifs principaux de cette politique sont de (1) prévenir la radicalisation des prisonniers et (2) mettre en place un suivi spécialisé des individus radicalisés pendant leur détention.

Le Plan comprend 10 points d'action, avec une priorité à la collecte et au partage de l'information. L'un des points principaux est « la coopération renforcée avec le niveau local, les états fédérés et l'Europe. »

La coopération entre les services psycho-sociaux des prisons et « les responsables prévention des villes et des communes doit être développée. Il est important de préparer avec soin les détenus à la transition de la prison à la société, et de s'assurer qu'ils peuvent construire une nouvelle existence et un nouveau réseau social afin d'éviter le récidivisme et le retour à l'extrémisme » (p. 18).

Les états fédérés sont responsables de l'éducation, de la culture et de l'action sociale, autant de domaines qui peuvent fournir aux détenus une perspective sur la réintégration, tandis que les « assistants de justice » (les agents de probation) sont en charge de contrôler les mesures judiciaires alternatives.

Dans les prisons flamandes^[12], le thème de la radicalisation islamiste en prison est devenu une priorité en 2015 au travers d'une « politique réactive », qui envisage un cadre spécialisé pour les détenus radicalisés, ainsi qu'une « politique de prévention » car les prisons sont considérées comme des terrains fertiles pour la radicalisation islamiste violente et le recrutement.

Le gouvernement belge a opté pour une double approche : en première instance, les détenus sont intégrés dans des sections générales de la prison, après quoi il est possible de les transférer dans des « prisons

satellites » ou un département spécialisé (comme il en existe par exemple à Hasselt et Ittre) en cas de radicalisation prolongée ou de recrutement.

Le ministère de la Sécurité sociale a engagé deux consultants chargés d'établir des parcours individualisés, de donner des conseils professionnels aux autres services, et de contribuer à l'élaboration des politiques. (De Pelecijn et al., 2018).

3. Le rôle des autorités locales

Il est considéré que les autorités locales jouent un rôle essentiel pour répondre à la radicalisation car elles représentent le niveau de gouvernance le plus proche des citoyens. Au travers des Task forces locales (TFL) et des Cellules de sécurité intégrale locale (CSIL), elles participent à l'échange d'informations et à la coordination entre les différents acteurs.

En ce qui concerne le cadre légal, les éléments suivants sont mis en avant dans une note de l'Association des villes et communes de Bruxelles.^[13] Le maire peut : promulguer un ordre de portée individuelle ou générale lorsque l'ordre public est menacé, notamment la sécurité du public ; commander la police fédérale dans certaines circonstances lorsque la capacité de la police locale est insuffisante ; demander l'aide de la protection civile ; développer et coordonner des plans d'urgence locaux ; établir une Cellule de sécurité intégrale locale ; interdire certains spectacles qui expriment des idées racistes, radicales ou extrémistes.

Un document de l'Association flamande des villes et municipalités^[14] affirme que les phénomènes de la radicalisation et du djihadisme créent un certain nombre de problèmes pour les autorités locales, notamment les tensions locales, la polarisation, le départ de résidents locaux pour les zones de guerre, ou leur retour. On considère que les autorités locales sont les mieux placées pour jouer un rôle préventif parce que (1) elles sont les plus proches des citoyens et (2) elles sont le premier point de contact des différents services et organisations locaux confrontés au phénomène. Une politique spécifique sur la radicalisation est considérée comme faisable uniquement dans le cadre d'une politique plus large en faveur d'une société inclusive, qui comprend des mesures plus générales telles que la lutte contre le racisme, le soutien à l'éducation, etc. Dans une approche locale, il est donc essentiel de combiner prévention, intervention et suivi ultérieur.

1. Prévention ; l'autorité locale a un rôle dirigeant mais doit utiliser les politiques existantes. Les autorités locales sont en charge de :
 - a. prévenir la polarisation et renforcer la cohésion sociale ;
 - b. désigner un contact au sein de la municipalité ;
 - c. identifier les partenaires locaux et établir des relations de confiance avec les organisations sociales et les communautés religieuses ;
 - d. formuler une politique fondée sur une approche préventive et intégrale ;
 - e. convenir avec la Cellule de sécurité intégrale locale d'un système de coopération et d'échange d'information avec les partenaires de sécurité et sociaux.

2. L'approche personnelle – lorsqu'il existe des signes qu'une personne ou un groupe est en train de se radicaliser, les mesures suivantes peuvent être prises :
 - a. parler de ces signaux avec la Cellule de sécurité intégrale locale ;
 - b. élaborer une approche individualisée (donc sur mesure) ;
 - c. faire une analyse du réseau ;
 - d. soutenir les familles ;

- e. envisager une communication (de crise).
3. Réintégration et suivi ultérieur :
- a. suivre les *retournees* (qui reviennent des zones de combat) au sein des task forces locales ;
 - b. en cas de décès : soutien à la famille et conseils pratiques.

4. Autres initiatives

Il est noté dans le Plan R et les plans de sécurité que les politiques et initiatives générales peuvent être utilisées pour contrer la radicalisation, mettre en place des initiatives spécifiques et obtenir des subventions. En outre, on peut noter l'existence d'une série d'initiatives concrètes sur la radicalisation et la coopération au niveau local.

>>>> Niveau fédéral

Équipes mobiles

Une équipe mobile a été mise en place au ministère de l'Intérieur pour soutenir et guider les autorités locales. Réunissant quatre experts, elle propose des solutions sur mesure aux questions et problèmes que rencontrent les villes/municipalités. Les experts se réunissent avec les acteurs locaux et analysent sur le terrain le phénomène local de radicalisation. Un rapport détaillé est établi, contenant des recommandations et des mesures à prendre. L'équipe conseille les villes et municipalités sur l'établissement d'une Cellule de sécurité intégrale locale ou l'organisation d'une formation spécifique pour le personnel municipal.

CoPPRa

Au sein du projet européen « Community policing and prevention of radicalisation & terrorism »^[15] (CoPPRa, police locale et prévention de la radicalisation et du terrorisme) la police fédérale belge a donné des formations sur la radicalisation. Cet exemple est aussi utilisé en prison.

Le projet CoPPRa a commencé pendant la présidence belge de l'Union européenne, en 2010, dans l'objectif de développer des outils pour prévenir les attentats terroristes au travers de la détection précoce par les policiers de première ligne de signes de radicalisation. Le projet CoPPRa, qui était mené par la police fédérale belge (Jean-Pierre Devos) a réuni 11 États Membres.^[16]

BOUNCE

L'équipe de soutien BOUNCE fait partie du département de la sécurité locale intégrale du département fédéral (ministère) de l'Intérieur du gouvernement belge, qui pilote BOUNCE. BOUNCE comprend trois formations et trois outils de sensibilisation destinés aux jeunes et à leur entourage et constitue une bonne réponse au défi de la prévention précoce de la radicalisation.

Les outils BOUNCE sont développés comme des mesures préventives lorsqu'une situation de radicalisation se présente, ou mieux, avant qu'elle n'apparaisse. BOUNCE aide les jeunes et leur entourage à s'émanciper et développer leur résilience.

>>>> Niveau flamand

Au niveau flamand, plusieurs initiatives sont prises dans différents domaines afin de proposer des formations et une expertise sur la radicalisation.^[17] Voici quelques exemples :

Formation de l'Association des villes et municipalités flamandes sur « L'approche locale de la radicalisation »

Les autorités locales – niveau de gouvernance le plus proche des citoyens – peuvent signaler et réagir en première instance lorsque des personnes ou des groupes se radicalisent. Elles sont souvent le premier point de contact pour les services et les organisations confrontés à cette question. L'association accompagne les autorités locales dans l'élaboration de leur politique locale avec des outils concrets, un coaching sur mesure et des formations sur « L'approche locale de la radicalisation ».

Outil Radix

L'Outil Radix Anvers a été élaboré par la Ville d'Anvers pour guider les débats entre différents partenaires.^[18] Cet outil permet de lister les vulnérabilités et les forces individuelles ainsi que les facteurs structurels menant à la radicalisation (violente), ce qui est utile pour ensuite décider de quelle façon poursuivre le travail avec un individu et sur quels domaines de sa vie l'intervention doit se focaliser. Cet outil permet à tous les partenaires de parler le même langage et d'établir des relations de confiance. L'objectif de l'outil Radix n'est pas d'estimer le degré de risque posé par un individu mais plutôt de développer une approche individualisée où l'individu reçoit l'aide dont il a besoin.

CoPPRa « light »

Fondé sur l'expertise que les services de police ont construite dans le cadre du programme CoPPRa pour les agents de police de première ligne, un package a été développé pour tout le personnel, et notamment celui des autorités locales. La formation aborde tous les aspects de la radicalisation et comment identifier les signes de la radicalisation.

>>>>> *Communauté française*

En ce qui concerne la communauté française, il n'existe pas d'information sur les plans en matière de radicalisation, ni sur les formations et les outils disponibles. Nous n'avons pas trouvé de programmes concrets qui font référence spécifiquement au niveau local.

>>>>> *Communauté allemande*

Le Plan de la communauté allemande fait référence au projet BOUNCE ainsi qu'à plusieurs programmes plus généraux de prévention, de communication et de coopération.

^[1] ^[2] http://besafe.jdbi.eu/sites/besafe.localhost/files/u18/brochure_radicalisme_nl.pdf (accessed 15/06/2018).

^[3] Cette définition est tirée de la Loi du 30 novembre 1998 sur le renseignement et les services de sécurité, art. 3, 15°

^[4] Une proposition de loi prévoit que chaque municipalité et ville doit créer une telle cellule.

^[5] Vlaamse Regering, Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Overzicht acties en maatregelen, VR 2017 0206 MED.0211/2TER. Disponible à <https://www.vlaanderen.be/en/nbwa-news-message-document/document/09013557801df581> (consulté le 15 juin 2018).

^[6] Brogniet, P., Plan wallon de prévention du radicalisme violent. Présentation Power point, Namur, 27 janvier 2017.

^[7] WBI est l'agence des relations étrangères de la Wallonie et de Bruxelles : <http://www.wbi.be/about-us#.WyN-SakyXUI> (consulté le 15 juin 2018).

^[8] Aujourd'hui appelée « Fédération Wallonie Bruxelles »

^[9] Étant donné qu'il existe une Communauté française et une région wallonne du côté francophone du pays, il existe deux plans, alors que du côté flamand, toutes les compétences sont réunies au sein d'un seul gouvernement. Fédération Wallonie-Bruxelles, Initiatives de prévention du radicalisme et du bien-vivre ensemble. <http://gouvernement.cfwb.be/sites/default/files/nodes/story/7066-pptpreventionradicalisme.pdf> (consulté le 15 juin 2018).

^[10] Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, Strategie zur Vorbeugung von gewaltsamen Radikalismus in der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens. 2016-2020. <http://oliver-paasch.eu/wp-content/uploads/2017/01/Strategie-zur-Vorbeugung-von-gewaltsamem-Radikalismus-DE-PUBLIC.pdf> (consulté le 15 juin 2018).

^[11] <https://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/Pland%27actionradicalisation-prison-EN.pdf> (consulté le 18 juin 2018). Une unité Extrémisme est établie au sein de la Direction générale des établissements pénitentiaires qui poursuivra l'élaboration du plan et coordonnera sa mise en oeuvre.

^[12] En raison de la multitude d'acteurs et de propositions, il est difficile d'avoir une vue claire sur ce qui se passe réellement en pratique (voir aussi Colaert, L., 2017. Deradicalisering. Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid. Brussel: Vlaams Vredesinstituut). Nous n'avons pas trouvé d'information concrète sur la Wallonie et Bruxelles.

^[13] <http://www.brulocalis.brussels/nl/Publications/trait-dunion.html> (consulté le 18 juin 2018)

^[14] VVSG, Handvaten voor een lokale aanpak van radicalisering, décembre 2015.

<http://www.vvsg.be/radicalisering/Documents/Handvaten%20Lokale%20Aanpak%20Radicalisering%20met%20bijlagen.pdf> (consulté le 18 juin 2018)

^[15] <http://robotconsultancy.com/coppra/index.php> (consulté le 19 juin 2018)

^[16] <http://robotconsultancy.com/coppra/dl/exit.pdf> (consulté le 19 juin 2018)

^[17] <http://www.vvsg.be/radicalisering/Paginas/Vormingsaanbod.aspx> and

<http://www.vvsg.be/radicalisering/Documents/HANDLEIDING%20VAN%20HET%20VLAAMSE%20SECTORALE%20AANBOD.pdf> (consulté le 19 juin 2018)

^[18] <http://www.vvsg.be/radicalisering/Paginas/Vorming-Radix-Tool-Antwerpen.aspx> (consulté le 19 juin 2018)