

28/03/2023

DOCUMENT DE CONCLUSION

*Visite d'étude de RAN Praticiens**22-23 février 2023, en ligne*

Approche interinstitutionnelle de la réadaptation des détenus radicalisés (MAR) mise en place aux Pays-Bas

Principaux résultats

Dans les années à venir, des délinquants terroristes et extrémistes violents vont sortir de prison dans toute l'UE. Leur incarcération offre une opportunité unique de les préparer à opérer leur transition et leur réintégration dans la société. Le temps qu'ils passent en prison peut être mis à profit pour les aider à se réadapter et à se désengager de l'extrémisme dans l'objectif de réduire le risque de récidive. Toutefois, préparer et gérer ce processus exige d'adopter une démarche holistique dépendant de l'implication et de la coopération de différents acteurs de plusieurs milieux institutionnels.

À l'occasion d'une visite d'étude de deux jours, des praticiens venus de toute l'UE et d'ailleurs ont pu découvrir et examiner les approches élaborées par le Programme national néerlandais contre la radicalisation et l'extrémisme (MARE) ainsi que son programme MAR : l'Approche interinstitutionnelle de la réadaptation des détenus radicalisés. L'étude a porté principalement sur la réadaptation des délinquants terroristes et extrémistes violents et des détenus radicalisés, ainsi que sur l'évaluation de la radicalisation des détenus. En termes de réadaptation des détenus radicalisés et d'évaluation de la radicalisation dans le cadre pénitentiaire, les points clés suivants sont ressortis des discussions :

- Le processus de **sortie de prison constitue un continuum** au cours duquel le temps passé en prison peut et doit être mis à profit pour préparer les délinquants terroristes et extrémistes violents à se réintégrer dans la société grâce au soutien coordonné apporté par différents acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux. La mise en œuvre d'approches interinstitutionnelles dès le début de la peine contribue à créer une continuité entre la prison et la société. La sortie de prison exige une préparation adaptée, un passage de relais adapté et l'établissement d'une continuité au niveau local.
- **Le partage d'informations est au cœur de la coopération interinstitutionnelle** et primordiale pour améliorer la réadaptation des délinquants terroristes et extrémistes violents et des détenus radicalisés. Mettre en place des procédures et des protocoles ne suffit pas. Un **cadre culturel** intégré au processus doit être présent. L'approche néerlandaise s'appuie sur une culture de partage d'informations qui s'inscrit dans le temps et encouragée par les lois votées au lendemain de l'attaque d'Utrecht.

- Lorsque l'on développe des **mesures de réadaptation personnalisées**, il est important de prendre en compte les risques possibles tout en priorisant les besoins des personnes prises en charge. Il est essentiel d'impliquer tous les acteurs concernés et de définir clairement le contenu et le public cible.
- Il est capital de **s'approprier le processus de réadaptation**. Cela signifie que le délinquant doit être activement impliqué dans le plan de réadaptation afin d'éviter de renforcer l'impression d'être rejeté qu'il peut déjà avoir. Par ailleurs, d'autres parties prenantes, comme la municipalité, les services de probation et les forces de police doivent aussi être impliquées dans le processus de réadaptation.
- Il est primordial de procéder à une **évaluation en prison de la radicalisation** et des structures requises, notamment de former le personnel pénitentiaire, pour que le processus de réadaptation puisse être mis en œuvre efficacement¹.

Points forts de la discussion

La présentation et la discussion sur le programme MAR, développé par l'Agence néerlandaise des établissements pénitentiaires, ont offert l'occasion d'identifier les aspects clés et les principales difficultés associés à une réadaptation efficace :

- Si l'importance du **travail interinstitutionnel** a été soulignée à de nombreuses reprises dans différents forums, l'implication réelle des praticiens de la prévention et de la lutte contre l'extrémisme violent dans la gestion des délinquants terroristes et extrémistes violents n'est pas sans embûches. Plusieurs questions se posent, notamment **qui doit participer et à quel stade du processus ?** Dans l'approche interinstitutionnelle de la réadaptation, l'autorité chargée de coordonner l'approche est le Programme contre la radicalisation et l'extrémisme (PARE) et les trois principaux acteurs impliqués dans les consultations sont l'institution pénitentiaire, les municipalités et les services de probation. L'objectif général est de mettre en place un plan de resocialisation individualisé des détenus ayant un lien avec l'extrémisme.
 - L'attentat commis à Utrecht en 2019 a entraîné une modification du cadre juridique néerlandais qui a élargi le cadre juridique applicable au partage d'informations sur les délinquants terroristes et extrémistes violents et les délinquants radicalisés. Les informations sont partagées entre les acteurs sur la base du « besoin d'en connaître », c'est-à-dire qu'elles ne sont pas communiquées aux personnes n'ayant pas besoin d'en avoir connaissance. Parallèlement à la normalisation des processus, le partage d'informations aux Pays-Bas est encouragé par une culture fondée sur la confiance mutuelle. Lorsqu'un signe de radicalisation est rapporté, des enquêtes sont ouvertes sous la coordination du **Bureau des interrogatoires et de la sûreté**. Le bureau est chargé de recueillir les signalements internes auprès des acteurs concernés et, si cela est jugé nécessaire et pertinent, de mettre en place des écoutes téléphoniques, d'organiser des fouilles de cellules, de superviser les lectures des détenus, d'examiner les déclarations et les comportements antérieurs à travers les dossiers judiciaires. Des informations complémentaires peuvent être obtenues auprès des forces de police ou du parquet. Sur la base de cette évaluation, il est décidé si le dossier doit être porté à la connaissance du MAR.
- La sortie de prison s'accompagne de difficultés pratiques en termes de **transfert de dossier**, du fait que plusieurs acteurs de différentes institutions sont impliqués. Aux Pays-Bas, le transfert transparent des informations avant, pendant et après la libération est facilité par le Programme national contre la radicalisation et l'extrémisme qui implique le système pénitentiaire, les services de probation et les municipalités. Les autorités locales sont impliquées dès le départ dans l'Approche interinstitutionnelle de réadaptation des détenus radicalisés afin que les informations soient transférées efficacement à l'Agence de sécurité de la ville néerlandaise concernée, qui doit faire en sorte d'accompagner le processus de resocialisation du détenu après sa remise en liberté. Proposer des **mesures de réadaptation et de réintégration** à la population carcérale générale à la sortie de prison est une **pratique depuis longtemps en place aux Pays-Bas**. C'est la raison pour laquelle des structures institutionnelles et des mécanismes d'accompagnement locaux tels que les Agences de sécurité existaient déjà avant que les

¹ Ceci est devenu évident après l'attentat d'Utrecht en mars 2019 car l'auteur venait de sortir de prison.

praticiens ne commencent à prendre en charge le groupe spécifique des délinquants terroristes et extrémistes violents.

- Si les délinquants terroristes et extrémistes violents peuvent nécessiter d'utiliser des mesures de réadaptation spécialisées, notamment pour obtenir leur désengagement et gérer leurs motivations idéologiques, il est capital **qu'ils ne bénéficient d'aucun traitement de faveur** par rapport aux autres détenus en termes d'aide fonctionnelle, notamment pour la recherche d'un logement ou d'un emploi.
- Les interventions de réadaptation peuvent porter sur les aspects suivants :
 - **Famille** : réparation des relations, sollicitation des membres de la famille ayant un rôle protecteur, implication de ces personnes dans les efforts de resocialisation
 - **Réseau social** : (r)établissement de réseaux sociaux sains, prise de distance par rapport aux réseaux extrémistes
 - **Identité personnelle** : renforcement de la résilience, des aptitudes à gérer les problèmes
 - **Réflexion sur l'idéologie** : connaissances, conseils spirituels, encouragement à l'autocritique, proposition d'alternatives
 - **Vie quotidienne** : logement, revenu, stabilité, éducation/emploi
 - **Santé mentale** : traitement, évaluation, prise en charge des traumatismes
 - **Comportement et attitude** : réceptivité, adhésion sincère au programme ou seulement en apparence
- Aux Pays-Bas, les délinquants extrémistes violents et terroristes sont séparés des autres détenus. Ils sont placés dans des quartiers spéciaux. Cette approche a été critiquée par le passé. Toutefois, l'approche MAR est appliquée à **tous les prisonniers montrant des signes de radicalisation**, qu'ils soient détenus ou non dans un quartier réservé aux terroristes. Si les cas des délinquants extrémistes violents et terroristes seront adressés automatiquement à l'équipe du MAR, les détenus qui montrent des signes de radicalisation avant ou pendant la détention, seront signalés soit dans des documents judiciaires soit par les référents pénitentiaires.
 - Il est parfois **difficile d'identifier sans aucun doute possible des signes de radicalisation**, d'une part parce que des erreurs d'interprétation peuvent être commises (par exemple si l'on a des préjugés sur les musulmans) et d'autre part parce que les détenus, conscients d'être surveillés, peuvent dissimuler leur idéologie, adopter les comportements sociaux que l'on attend d'eux ou même manipuler d'autres prisonniers.
 - Les **signes de radicalisation** peuvent être **internes** ou **externes**, et peuvent être observés dans différents contextes en milieu pénitentiaire mais aussi par la police, les services de probation ou d'autres acteurs tels que les municipalités dans le cas des Pays-Bas. Il y a signalement interne lorsqu'un employé de l'Agence des institutions pénitentiaires identifie un risque. Le signalement est externe s'il est reçu par le PARE d'un acteur extérieur. Dans ce dernier cas, le PARE informe l'Agence des institutions pénitentiaires.
 - Les signes de radicalisation peuvent être de différentes natures comme le réseau de contacts de la personne, ses convictions idéologiques, le caractère extrémiste du délit commis, tout changement au niveau des contacts ou des visiteurs en prison, l'adoption d'un comportement déviant ou la recherche d'informations extrémistes.

- Lorsqu'un signe de radicalisation est détecté, **le ou les points de contact concernés** de l'institution pénitentiaire sont avertis. Dans le cadre de la mise en œuvre du programme MAR, le personnel pénitentiaire désigné est formé à l'identification de ces signes. L'institution pénitentiaire et le PARE **évaluent alors le risque** et déterminent les **étapes de suivi** appropriées à mettre en place, comme une réduction des mesures de sécurité appliquées, une surveillance, le signalement à la municipalité et à d'autres parties prenantes ou le transfert du cas au MAR. Le risque est évalué au début de la peine avec VERA-2R afin de déterminer le danger présenté par l'individu pendant sa détention. À la fin de la peine, le risque est de nouveau évalué en collaboration avec les services de probation. Une fois le détenu libéré, les municipalités continuent de surveiller les risques et les besoins par le biais de RADIX, un outil qui prend en compte un ensemble plus large de facteurs socio-économiques affectant la resocialisation. Dans tous les cas, des efforts sont faits pour ne pas attirer l'attention lors de la gestion des signes de radicalisation afin d'éviter toute stigmatisation de l'individu.
- Les **mesures de réadaptation** doivent cibler les **besoins spécifiques** de chaque personne prise en charge. Ceci exige par conséquent de mobiliser d'importantes ressources et capacités pour mettre en place des plans d'aide individualisés.
 - Bien souvent, les efforts de réadaptation ne se limitent pas à gérer les convictions idéologiques ou extrémistes de l'individu. Ils nécessitent aussi d'identifier les stratégies et moyens nécessaires pour surmonter les **problèmes pratiques du quotidien**, comme la reconstruction des liens familiaux et sociaux, le renforcement de l'identité personnelle, et la satisfaction de besoins fondamentaux comme le logement, l'obtention d'un revenu et l'éducation. Il est aussi essentiel de veiller au bien-être psychologique de l'individu.
 - Par ailleurs, les délinquants extrémistes violents et terroristes peuvent nécessiter que soient mises en place des **interventions spécialisées pour gérer certains aspects/problèmes spécifiques au terrorisme**, comme une réflexion sur les convictions idéologiques ou la participation à des actions encourageant le désengagement par rapport à la violence.
 - En dépit de l'absence de systèmes de collecte et d'évaluation systématiques des données qui pourraient conduire à la mise en place d'une approche rigoureuse fondée sur des preuves, des expériences pratiques, telles que celles présentées par le programme MAR, contribuent au développement de **bonnes pratiques**.
- Pour **obtenir une implication à long terme**, on peut s'interroger sur la façon de procéder pour maximiser l'impact, faciliter la réintégration et réduire le risque de récidive.
 - L'implication de délinquants extrémistes violents et terroristes n'exige pas obligatoirement d'incitations spécifiques. Elle peut être liée au soutien habituellement proposé aux repentis, et s'appuyer sur leurs besoins individuels. Ce soutien peut être facilité par l'aide apportée en continu par les responsables des dossiers. En proposant le même type de mesures et d'avantages qu'aux autres délinquants, la stigmatisation peut être évitée. Par ailleurs, les efforts de désengagement doivent se poursuivre, même après la fin de la période de probation.
- Impliquer les parties prenantes concernées dans une approche interinstitutionnelle exige de mettre en place un **cadre juridique** définissant le rôle de chaque acteur, et s'assurant que les sécurités nécessaires soient mises en place, conformément aux lois relatives à la protection des données. La législation peut aussi encourager la mise en œuvre de mesures de réadaptation en envisageant, par exemple, de prolonger la période de probation sous certaines conditions liées à l'évaluation du risque. Aux Pays-Bas, la période de probation peut durer jusqu'à dix ans, sur décision de justice.

Recommandations

- Le temps passé par un délinquant extrémiste violent et terroriste en prison doit être mis à profit pour préparer sa réintégration dans la société. Ce processus doit être démarré avant sa libération et se poursuivre après son retour dans la société, grâce à l'implication des acteurs adéquats au sein et à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire. Parmi eux doivent figurer les forces de police, le système pénitentiaire et les services de probation, le système judiciaire, les municipalités concernées et les services sociaux.
- Les approches interinstitutionnelles peuvent apporter leur lot de difficultés mais il peut être utile, pour y remédier, de partir des domaines dans lesquels un terrain d'entente peut être trouvé pour mettre en place et entretenir une relation de coopération, plutôt que de commencer par se focaliser sur les limites de ce qui peut être fait ou partagé.
- Il peut être utile d'obtenir le soutien de décideurs haut-placés pour encourager la collaboration entre les différentes parties prenantes et d'identifier des avantages à travailler ensemble à la mise en place de processus de réadaptation fructueux. Ceci peut aider à instaurer une culture d'appropriation collective et de coopération au niveau opérationnel.
- La coopération entre les différents acteurs s'intensifiant dans plusieurs États membres, il est important de pouvoir compter sur un cadre normatif personnalisé qui pourrait participer à orienter le processus et conduire à la formalisation de cette coopération.
- L'identification des personnes montrant des signes de radicalisation et qui pourraient avoir avantage à participer à un programme de réadaptation exige de comprendre le contexte dans lequel elles évoluent. Il convient pour cela d'évaluer les données pertinentes en tenant compte du contexte spécifique et des informations communiquées par le système judiciaire, les agents de probation et les autres acteurs impliqués.

Pratiques pertinentes

1. Les pratiques néerlandaises mises en place pour encourager la resocialisation et réduire la récidive incluent un **programme de tutorat** coordonné par une ONG et appliqué en collaboration avec les villes du pays. Le programme implique des bénévoles formés et des professionnels qui aident les délinquants extrémistes violents et terroristes en élaborant un plan de réintégration basé sur une stratégie de sortie et sur les mécanismes nécessaires à sa mise en œuvre.
2. En Catalogne (Espagne), des **équipes** dédiées possédant une expertise professionnelle très variable ont été mises en place **pour détecter les signes de radicalisation**. Toutes les informations sont compilées par un **bureau central** chargé d'évaluer les risques.
3. En France, l'ONG GROUPE SOS Solidarités a mis en place le **Programme PAIRS (programme d'accompagnement individualisé et de réaffiliation sociale)** pour aider les individus à se désengager de la radicalisation violente et prévenir le risque de basculement dans la violence tout en encourageant la réintégration sociale et le respect des valeurs civiques. Le programme repose sur une approche multidisciplinaire et fait appel à plusieurs professions telles que des psychologues, des conseillers d'orientation, des travailleurs sociaux et des experts en études islamiques.
4. En France, les **Quartiers de prise en charge de la radicalisation (QPR)** proposent le programme PPRV aux délinquants extrémistes violents et terroristes ainsi qu'aux détenus radicalisés. Le programme propose des activités individuelles et collectives visant à soutenir le processus de désengagement et de réintégration. Il implique pour cela une équipe multidisciplinaire de travailleurs sociaux qui interviennent dans le cadre des services pénitentiaires et de probation, et de consultants spécialisés tels que

médiateurs, psychologues, assistants sociaux et éducateurs. L'équipe prépare les détenus à leur libération et à leur réintégration sociale. Les progrès réalisés sont discutés et évalués par des commissions multidisciplinaires qui se réunissent deux fois par mois.

Suivi

D'après les résultats des discussions qui ont eu lieu lors de la visite d'étude, les prochains événements organisés par RAN Praticiens pourraient consister à étudier comment encourager une culture de confiance mutuelle entre les acteurs impliqués dans la réadaptation et la réintégration des délinquants extrémistes violents et terroristes et des détenus montrant des signes de radicalisation. Il pourrait aussi être intéressant que les praticiens comprennent mieux comment des programmes de tutorat peuvent donner des résultats dans le domaine de la prévention et de la lutte contre l'extrémisme violent, en particulier au niveau de la réadaptation, et qu'ils obtiennent des conseils pratiques dans ce domaine. Enfin, une approche de réflexion inversée pourrait être utilisée à l'occasion de futures rencontres de RAN Praticiens pour déterminer quelles mesures et bonnes pratiques développées spécialement pour les délinquants extrémistes violents et terroristes pourraient être utilisées auprès d'autres délinquants.

Pour approfondir

RAN (2022) [Rôle et contribution de la police dans le diagnostic holistique multi-institutionnel des individus, groupes et quartiers à risque](#)

RAN (2021) [Visite d'étude du RAN à Paris sur la « gestion efficace de la continuité de l'accompagnement à la libération de prison »](#)

Document de synthèse de RAN H&SC (2019) [« Travail interinstitutionnel et prévention de l'extrémisme violent » Document 2](#)

Document de synthèse de RAN H&SC (2018) [« Travail interinstitutionnel et prévention de l'extrémisme violent »](#)

