



HAL
open science

Vers un “ multiculturalisme policier ” ? La lutte contre la radicalisation en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni

Francesco Ragazzi

► To cite this version:

Francesco Ragazzi. Vers un “ multiculturalisme policier ” ? La lutte contre la radicalisation en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Les Études du CERI, n°206, pp.39, 2014, 10.25647/etudesduc-eri.206 . hal-04250178

HAL Id: hal-04250178

<https://cnrs.hal.science/hal-04250178>

Submitted on 19 Oct 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

les études du CERI

Centre d'Études
et de Recherches
Internationales

**Vers un « multiculturalisme policier » ?
La lutte contre la radicalisation en France,
aux Pays-Bas et au Royaume-Uni**

Francesco Ragazzi



SciencesPo.

CERI
CNRS

Vers un « multiculturalisme policier » ?

La lutte contre la radicalisation en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni

Résumé

Le gouvernement français a récemment annoncé un plan de « lutte contre la radicalisation » assorti d'une série de mesures qui ont pour but de prévenir le passage à l'acte violent. Si le terme de radicalisation n'est pas nouveau dans le langage politique français, il marque un tournant dans une politique antiterroriste qui, bien que reposant en grande partie sur des mesures administratives, se justifiait avant tout par l'approche judiciaire. La France se rapproche ainsi des Pays-Bas et du Royaume-Uni, qui ont développé ce type de politiques depuis la moitié des années 2000. Mais que signifie exactement « lutter contre la radicalisation » ? Comment expliquer ce nouveau tournant du gouvernement français, et que peut-on apprendre de dix ans d'expériences de ces deux pays européens ? Cette étude montre que la lutte contre la radicalisation agit comme un discours efficace de légitimation de l'action policière au-delà de ses domaines de compétence habituels, en investissant de nombreux domaines de « gestion de la diversité » tels que l'école, la religion ou les politiques sociales. Elle retrace la diffusion de ce discours au sein des instances européennes et analyse, au travers de la notion de « multiculturalisme policier », les effets de ses déclinaisons juridique et administrative.

Towards a « policed multiculturalism » ?

Counter-radicalization in France, Netherlands and the United Kingdom

Abstract

The French government recently announced a plan to « fight against radicalization », and a series of measures aimed at preventing the passage to violence. Although the term is not entirely new to the French political language, it marks a departure from an anti-terrorism policy justified mainly by a judicial approach and enforced in great part through administrative measures. France is thus moving closer to the Netherlands and the United Kingdom, who have developed such policies since the mid-2000s. Yet what is, exactly, the « fight against radicalization »? How can we explain this new approach of the French government? And what can we learn from a decade of experiences of these two European countries? This study shows that the concept of radicalization serves as an effective discourse to legitimize police action beyond its usual areas of competence, investing many areas of diversity management such as education, religion, and social policies. The study traces the diffusion of the discourse through European institutions and analyzes, through the notion of « policed multiculturalism », the effects of its legal, administrative and preventive forms.

Vers un « multiculturalisme policier » ? La lutte contre la radicalisation en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni

Francesco Ragazzi Université de Leiden (Pays-Bas), CERI-Sciences Po

Depuis les attentats de Madrid et le meurtre de Théo van Gogh aux Pays-Bas en 2004 puis les attentats de Londres en 2005, le passage à la violence politique de citoyens issus des sociétés occidentales – communément désigné sous le terme de « radicalisation » – préoccupe les gouvernements et les professionnels de la sécurité des pays européens¹. En France, elle s'est imposée récemment comme une priorité politique avec les affaires Merah (2012) et Nemmouche (2014). Ainsi, en avril 2014, le gouvernement de Manuel Valls a annoncé de nouvelles mesures pour lutter contre la radicalisation, dont la création d'un « centre national d'écoute et d'orientation pour les familles » et d'un « dispositif expérimental de réinsertion individualisée ». Ces annonces font suite à de nombreuses déclarations sur la nécessité de réformer l'appareil antiterroriste français, en prenant notamment exemple sur les expériences des pays plus avancés en la matière.

Dans un moment d'effervescence politique et législative lié à une actualité particulièrement chargée émotionnellement, nous avons voulu revenir sur les pratiques de pays supposés « plus avancés » en matière de lutte antiterroriste, en mettant en évidence non seulement le *modus operandi*, mais également les effets politiques et sociétaux de tels dispositifs. Notre étude montre qu'en élargissant les domaines d'application des politiques de lutte contre le « terrorisme », les approches dites de « contre-radicalisation » présentent deux caractéristiques principales. En posant que la lutte antiterroriste justifie la remise en question de l'ordre normal de la justice, les politiques de contre-radicalisation « dure » (arrestations, expulsions, gels d'avoirs, etc.) s'inscrivent

¹ Je remercie Didier Bigo, Laurent Bonelli et Emmanuel-Pierre Guittet de m'avoir autorisé à reprendre certains éléments de notre note pour le Parlement européen. Voir D. Bigo, L. Bonelli, E.-P. Guittet et F. Ragazzi, *Preventing and Countering Youth Radicalisation in the EU*, Bruxelles, Parlement européen, 2014. Merci également à Judith Burko ainsi qu'aux deux évaluateurs anonymes, qui ont substantiellement contribué à améliorer cette étude. Merci enfin à Sylvie Tailland pour son travail sur le texte.

dans la logique proactive et anticipatoire de la lutte contre le terrorisme : que ce soit au travers de mesures judiciaires ou administratives, la lutte contre la radicalisation s'insère dans des pratiques de dérogation du droit ordinaire. De leur côté, les politiques de contre-radicalisation « douces » (partenariats police-communauté, police de proximité, campagnes de sensibilisation, mentorats, etc.) deviennent des dispositifs de gestion de la diversité ethnique et religieuse, ce que nous désignons sous le terme de « multiculturalisme policier ».

LA RADICALISATION : UNE TERMINOLOGIE NOUVELLE OU UN PHÉNOMÈNE NOUVEAU ?

Depuis l'affaire Merah et, plus récemment, l'engagement de jeunes Français dans le conflit syrien, le terme de « radicalisation » s'est imposé dans le vocabulaire du discours politique et médiatique français. Lorsque Jean-Marc Ayrault déclare, en octobre 2013, vouloir lancer une réflexion sur la « prévention des phénomènes de radicalisation », le terme, qui n'a été utilisé jusqu'ici que dans quelques documents de doctrine², apparaît encore comme une problématique nouvelle aux contours incertains. Quelques mois plus tard, l'annonce par Manuel Valls d'un « plan de lutte contre la radicalisation et les filières terroristes » entérine une préoccupation plus claire : la lutte contre le passage à la violence politique de jeunes Français sur le territoire français ou à l'étranger. Au premier abord, on pourrait ne voir là qu'un changement de terminologie. Après tout, la question de l'« islam radical » préoccupe l'appareil antiterroriste français depuis plus de vingt ans : le vote des lois antiterroristes de 1996 et 2006³, clés de voûte de l'appareil répressif français ébauché dès 1986⁴, répondait déjà à des attentats revendiqués au nom de l'islam politique, tout comme la création des différentes sections et unités dédiées à l'« islam radical » du Parquet antiterroriste de Paris ou des services de renseignement, anciennement Direction centrale des renseignements généraux (DCRG) et Direction de la sécurité du territoire (DST), aujourd'hui Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI).

Considéré de plus près, le passage de la lutte contre l'« islam radical » à la lutte contre la « radicalisation » traduit plus qu'une évolution lexicale. Il reflète l'élargissement de la problématique antiterroriste à un domaine nouveau. Non plus centrée vers la seule répression de la préparation, du financement et de la participation à des actes « ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur »⁵, la lutte antiterroriste se donne désormais pour objectif de remonter plus en amont dans les différentes étapes du passage des individus à la violence politique ; elle ne se limite plus à la détection et à la prévention des actes de « terrorisme », mais intervient dans les processus par lesquels certains individus deviennent des « terroristes ».

² *Le Livre blanc sur la sécurité face au terrorisme*, Paris, La Documentation française, 2006, *Défense et sécurité nationale : le Livre blanc*, Paris, Odile Jacob, 2008, et *Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, Paris, Direction de l'information légale et administrative, 2013.

³ Loi n° 96-647 du 22 juillet 1996 et loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006.

⁴ La loi de 1986 était aussi une réponse à des attentats terroristes, mais ceux-ci n'étaient pas liés à l'« islam radical ».

⁵ Article 421-1 du code pénal.

Ce changement de paradigme présuppose et justifie de nouveaux champs d'intervention. Notamment la production ou la mobilisation de nouveaux savoirs universitaires, policiers ou juridiques permettant d'identifier, de prévenir et de légiférer sur les processus qui font qu'une personne « normale » devient « terroriste ». Mais aussi la mise en place de mesures spécifiques, qu'elles soient de l'ordre de l'intervention psychologique (en agissant sur la vulnérabilité psychologique), sociale (en intervenant sur la marginalisation sociale ou le défaut d'intégration), idéologique (en se préoccupant des possibilités d'endoctrinement) ou religieuse (en luttant contre les interprétations déviées des textes ou des écoles de pensée religieuses). Prise sous l'angle de la radicalisation, la lutte contre le terrorisme investit des domaines de l'action publique qui avaient jusqu'ici peu à voir avec elle : dans le domaine individuel, des domaines tels que la santé mentale, l'accompagnement et le suivi psychologique ; dans le domaine collectif, les politiques de gestion de l'immigration, de l'intégration et de la religion, plus généralement les politiques de gestion de la diversité.

RADICALISATION ET REMISE EN QUESTION DU MODÈLE MULTICULTUREL

La réflexion autour de la « radicalisation » rejoint la question plus large de l'intégration des populations musulmanes en Europe, et plus généralement celle du choix des modèles d'intégration, ainsi que l'illustre le discours prononcé en février 2011 par le Premier ministre britannique David Cameron :

« En vertu de la doctrine du multiculturalisme, nous avons encouragé différentes cultures à vivre de façon séparée, loin les unes des autres et en marge de la société. Nous n'avons pas réussi à donner une vision de la société à laquelle ils aient envie d'appartenir. [...] A cause de cela, certains jeunes musulmans se sentent déracinés. Et la recherche d'une chose à laquelle appartenir et en laquelle croire peut les amener à cette idéologie extrémiste. »

Ces propos de Cameron sur l'« échec » du multiculturalisme font écho à un discours prononcé par le Premier ministre allemand lors d'un débat national sur ce thème en octobre 2010, le président Nicolas Sarkozy s'étant également prononcé sur la question dans des termes similaires.

Le débat actuel remonte cependant plus avant, et peut être analysé comme le point fort d'une réflexion ayant émergé immédiatement après les attentats de Londres en juillet 2005. Après des décennies de célébration du pluralisme et des identités transnationales, la plupart des États qui avaient officiellement ou officieusement érigé le « multiculturalisme » en politique d'incorporation des migrants et des minorités – notamment le Royaume-Uni, les Pays-Bas et le Canada – ont récemment annoncé des changements de politique. Les immigrants désirant acquérir la nationalité du pays d'accueil doivent, de plus en plus, démontrer leur capacité à « s'intégrer », notamment au moyen de tests de citoyenneté et de langue.

Vue de France, la remise en question du multiculturalisme fait écho aux arguments d'un certain nombre de défenseurs du modèle de laïcité à la française et de son rejet du « communautarisme ». Les politiques de lutte contre la radicalisation semblent en effet, au premier abord, s'insérer aisément dans le principe de la séparation des Eglises et de l'Etat, et de la différenciation entre le domaine public et le domaine privé dont relève le religieux. L'étude comparée des expériences britannique et néerlandaise montre cependant que la formulation du passage à la violence politique en termes de « radicalisation » produit l'effet inverse : en abordant le problème sous l'angle de vulnérabilités individuelles ou collectives intimement liées aux questions d'insertion sociale ou d'intégration culturelle, les politiques de lutte contre la radicalisation produisent et renforcent la division de la société en groupes ethno-religieux. Un tel « multiculturalisme policier » – à savoir la reconnaissance et la gestion de la diversité dans une perspective de sécurité – supprime en effet des questions fondamentales liées au pluralisme des débats publics, les reléguant à un langage dépolitisé et à un pur exercice bureaucratique ou administratif. Les politiques de lutte contre le terrorisme et la radicalisation deviennent dès lors une manière spécifique de gouverner la diversité.

De nombreux universitaires ont réfléchi à l'impact des politiques antiterroristes sur les populations (notamment à travers la notion de « communauté suspecte » et de son « effet » négatif, involontaire, qui génère, chez les musulmans de France, des Pays-Bas ou du Royaume-Uni, un sentiment de discrimination, d'aliénation ou de rejet), mais nous souhaitons aller plus loin dans l'analyse. Notre hypothèse est que la production et la reproduction de communautés distinctes, loin d'être une conséquence involontaire des formes modernes de lutte contre le terrorisme, s'inscrit au cœur même de son *modus operandi*. L'analyse de l'effet de ces politiques sur la citoyenneté en Europe ne doit donc pas prendre pour acquis la production de l'aliénation et de l'exclusion, mais éclairer la façon dont sont articulés les mécanismes institutionnalisés de différenciation et de politisation. C'est ce que nous tenterons, partiellement, de mettre au jour dans cette étude, en nous appuyant sur de nombreux documents officiels ou de littérature grise, ainsi que sur des entretiens avec des acteurs clés des politiques de contre-radicalisation menés entre janvier 2013 et avril 2014 en France et au Royaume-Uni. Nous retracerons dans un premier temps l'histoire du concept de « radicalisation », en mettant en avant son caractère politique bien plus que scientifique, depuis sa formulation au début des années 2000, au sein des milieux du renseignement néerlandais et britannique, jusqu'à sa diffusion en Europe puis son adoption progressive en France. Nous nous pencherons ensuite sur l'approche strictement judiciaire de la radicalisation violente, en analysant les effets des lois françaises, néerlandaises et britanniques en la matière, avant de traiter des pratiques administratives et de leurs conséquences dans les trois pays. Enfin, dans une dernière partie, nous examinerons les pratiques et les effets des politiques britannique et néerlandaise de contre-radicalisation « douce » en revenant sur la notion de multiculturalisme policier.

LA RADICALISATION : DIAGNOSTIC D'UN PHÉNOMÈNE CONTESTÉ

Tout comme celui de « terrorisme », terme politique plus que scientifique servant avant tout à désigner la violence politique considérée comme illégitime, le concept de radicalisation suscite un certain scepticisme dans le monde universitaire. Selon Alex Schmid, expert international dans les questions de terrorisme, « les termes de “radicalisation” et de “dé-radicalisation” sont utilisés couramment, mais la recherche de ce qu’est exactement la “radicalisation” [...] est une expérience frustrante »⁶. Rik Coolsaet, un autre expert du terrorisme, l’a qualifié quant à lui de concept « mal défini, complexe et controversé »⁷. Marc Sageman, auteur du livre classique *Understanding Terror Networks*⁸, se montre lui aussi plutôt dubitatif :

« Qu’il y ait sérieusement un processus appelé “radicalisation” ou endoctrination est vraiment une erreur. Ce qu’il se passe, c’est de jeunes gens qui acquièrent des idées extrêmes – mais c’est un processus similaire à l’acquisition de n’importe quel type d’idées. Cela commence en général par une discussion avec un ami. »

Que désigne exactement le terme de « radicalisation », et comment expliquer sa diffusion croissante dans le débat public ? Nous verrons dans cette partie que cette notion remplit avant tout une fonction politique, basée sur le diagnostic d’un phénomène social dont l’existence n’a pas encore été démontrée.

Emergence d’un discours de professionnels de la sécurité

Le terme de « radicalisation », et les approches qui en découlent, ont été forgés par les professionnels de la sécurité et du renseignement dans un contexte spécifique. Il convient donc de retracer l’usage contemporain de ce terme en l’inscrivant dans le contexte européen de la moitié des années 2000. La rapide succession des attentats de Madrid en mars 2004, de l’assassinat de Theo van Gogh en novembre de la même année puis des attentats de Londres en juillet 2005 a en effet poussé les appareils sécuritaires de ces trois pays à se focaliser sur un phénomène relativement nouveau : le passage à l’acte violent de citoyens de leur propre pays, défini en anglais comme le *home-grown terrorism*, ou terrorisme « d’origine intérieure ».

⁶ A. Schmid, *Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation : A Conceptual Discussion*, La Haye, International Centre for Counter-Terrorism, 2013, p. 1.

⁷ R. Coolsaet (ed.), *Jihadi Terrorism and the Radicalisation Challenge in Europe*, Farnham, Ashgate, 2011, p. 240.

⁸ M. Sageman, *Understanding Terror Networks*, Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 2004.

• Les approches néerlandaise et britannique

La réflexion néerlandaise en matière de lutte contre la radicalisation débute en 2002 avec l'assassinat de l'homme politique Pim Fortuyn, mais prend réellement forme deux ans plus tard avec l'assassinat de Theo van Gogh, poignardé par un activiste se revendiquant de l'islam politique. Sous l'impulsion de l'AIVD, l'agence néerlandaise de renseignement, les Pays-Bas se dotent progressivement de ce qu'ils définissent comme une « approche globale » (*brede benadering*). En 2005, au lendemain des attentats de Madrid, le ministère de la Justice charge un NCTb (Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding – Coordinateur national de la lutte contre le terrorisme) de coordonner l'ensemble des agences engagées dans l'effort de répression et de prévention. En 2007, le plan d'action « Polarisation et radicalisation » vient compléter l'approche judiciaire en mettant l'accent sur ces deux phénomènes directement liés à la lutte contre le terrorisme, et présentés comme une menace pour la « cohésion sociale ». Dans la perspective néerlandaise, le passage à la violence politique traduit avant tout un problème d'intégration sociale, en particulier des minorités musulmanes. L'« approche globale » se concentre sur trois priorités : favoriser l'intégration des populations musulmanes en introduisant des mesures de lutte contre les discriminations et contre l'islamophobie et en encourageant la participation sociale et politique ; accroître la « résilience » de la population musulmane à la radicalisation en soutenant les associations musulmanes porteuses d'un message modéré ; isoler et combattre les phénomènes de radicalisation en mettant en place des procédures de tutorat pour les individus considérés « à risque ». La Stratégie nationale sur le contre-terrorisme, qui fixe les grands axes de la lutte contre la radicalisation pour les années 2011-2015, confirmera ces trois priorités.

C'est en se basant sur des principes similaires que le gouvernement britannique, guidé par sir David Omand, alors en charge de la fonction de coordinateur de la sécurité et du renseignement (Security and Intelligence Co-ordinator), dessine les contours de la première version de sa nouvelle stratégie antiterroriste, intitulée « Contest », en 2003. Le document, initialement destiné à coordonner les activités des différents acteurs de l'antiterrorisme, est révisé en 2009 et baptisé informellement « Contest II ». Celui-ci est composé de quatre sous-stratégies : « Prevent », qui fixe le cadre de la lutte contre la radicalisation et tout ce qui précède le passage à l'activité terroriste ; « Pursue », qui précise la stratégie de prévention et de répression des menaces directes d'attaques terroristes ; « Protect », qui traite plus précisément du contrôle des frontières, des systèmes de transport et plus généralement de toutes les infrastructures critiques ; et enfin « Prepare », qui a pour but de renforcer la résilience du Royaume-Uni et de sa population à une éventuelle attaque terroriste.

La première version de Prevent se donne trois objectifs : « contrer les idéologies terroristes et ceux qui les promeuvent » en travaillant sur le développement de contre-narratifs et d'alternatives non violentes aux voix prônant la violence ; « soutenir les individus vulnérables qui pourraient se radicaliser » au travers d'initiatives de soutien et de tutorat des personnes considérées « à risque » ; « travailler avec les secteurs de la société et les institutions où le risque de radicalisation est élevé », c'est-à-dire associer les « communautés », par le biais des mosquées, des institutions religieuses et de quartier mais aussi des écoles, des hôpitaux et autres services sociaux, afin de mieux dépister, et éventuellement de « déradicaliser », les individus diffusant des idées violentes.

Les stratégies néerlandaise et britannique de lutte contre le terrorisme vont peu à peu structurer le débat européen et inciter les autres pays, dont la France, à définir leur position.

• **La diffusion à l'échelle européenne du discours sur la radicalisation**

Bien qu'en matière de coopération antiterroriste l'Union européenne soit avant tout un lieu de discussion et d'échange, la lutte contre le terrorisme restant du domaine des Etats membres, les stratégies britannique et néerlandaise y trouvent rapidement une forte caisse de résonance. Le traité de Maastricht de 1992 a distribué la question du terrorisme entre son deuxième pilier (politique étrangère et de sécurité commune) pour les menaces externes, et son troisième pilier (justice et affaires intérieures) pour les menaces internes. Après le 11 septembre 2001, le plan d'action de lutte contre le terrorisme a introduit quelques éléments de coopération – notamment la mise en place du mandat d'arrêt européen, l'harmonisation de la définition légale du terrorisme et l'institution d'un organe de coordination pour la lutte contre le crime transfrontalier (Eurojust). Mais l'enthousiasme initial est rapidement retombé. Les attentats de Madrid, en mars 2004, vont le relancer. La présidence irlandaise réunit les groupes de travail des deux piliers (Coter et Terrorism Working Group), ainsi que les services de police et de renseignement de tous les Etats membres, pour traiter de la question du recrutement terroriste. La « radicalisation » est alors identifiée comme un facteur de recrutement du terrorisme. La réunion du Conseil européen, le même mois, appelle à une analyse des « facteurs qui contribuent au soutien et au recrutement des groupes terroristes ». Les attentats de Londres de 2005, qui coïncident avec la présidence britannique de l'Union européenne, sont l'occasion pour le Royaume-Uni de présenter une stratégie antiterroriste européenne largement calquée sur celle qu'elle a adoptée quelques mois auparavant. En décembre 2005, la Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme reprend presque point par point la stratégie britannique, en définissant elle aussi quatre domaines d'action : la prévention, la protection, la poursuite et la réaction. Dans la foulée, le Conseil européen adopte la Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes.

La stratégie européenne de lutte contre la radicalisation s'organise autour de trois grandes priorités. Première priorité, contrer les activités des réseaux et des individus responsables du recrutement. La mondialisation ayant fortement accéléré et facilité les possibilités de communication, de transferts de fonds et de voyages, il convient de contrôler les quartiers en instituant des polices de proximité (*community policing*), de mettre en place des mécanismes de surveillance de l'Internet et des voyages vers les zones « à risque » – les prisons, les lieux d'enseignement et de culte sont également désignés comme des zones à surveiller –, ainsi que des moyens légaux d'empêcher l'incitation et la légitimation de la violence. Deuxième priorité, faire en sorte que les voix modérées prévalent sur les voix extrémistes, notamment sur les discours qui déforment les conflits en les présentant comme des conflits de civilisation entre l'Ouest et l'Islam. Il est notamment préconisé de collaborer avec les organisations modérées pour contrer le discours d'Al-Qaïda, d'accélérer la formation d'imams afin de « changer les représentations des politiques européennes et occidentales, en particulier parmi les communautés musulmanes », et de corriger les images injustes associant islam et terrorisme. Enfin, troisième priorité, promouvoir « plus vigoureusement » la sécurité, la justice sociale et la démocratie. Sont

identifiées une série de conditions propices à la radicalisation : une mauvaise gouvernance, l'absence de démocratie et de perspectives économiques, une modernisation non contrôlée. Si ces conditions, précise le document, ne sont pas présentes en Europe, elles peuvent faire partie du passé des communautés immigrées qui y sont établies. L'objectif, alors, est d'éliminer ces facteurs structurels en s'attaquant aux inégalités et à la discrimination et en promouvant le dialogue interculturel, le débat et l'intégration à long terme, à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe. Le document précise que les Etats membres travailleront individuellement ou collectivement, en collaborant activement avec les communautés, les autorités religieuses ou d'autres organisations mieux à même de contrer la rhétorique extrémiste. En ce sens, la stratégie européenne fait d'avantage office de document programmatique et de « cadrage » que de stratégie opérationnelle. C'est en effet aux Etats membres et à leurs administrations qu'il incombe de mettre en œuvre les politiques de lutte contre la radicalisation.

• L'approche française

Les professionnels du renseignement et des questions de terrorisme en France, c'est-à-dire la Direction centrale des renseignements généraux (DCRG) et la Direction de la surveillance du territoire (DST), vont se trouver rapidement en porte-à-faux avec les approches britannique et néerlandaise, et cela pour au moins trois raisons.

Tout d'abord, beaucoup en France considèrent que le Royaume-Uni a beau jeu de se préoccuper de la « radicalisation » des groupes politiques musulmans alors qu'il a, pendant de longues années, toléré leur présence. Ensuite, et sans doute plus profondément, les stratégies britannique et néerlandaise entrent en contradiction directe avec certains principes de l'antiterrorisme français, où domine un discours de justification fondé sur le modèle de la laïcité : pour les professionnels de l'antiterrorisme français, il est hors de question de mettre en place des partenariats formels avec des imams ou des institutions représentant des communautés religieuses, tout comme il est difficile d'imaginer des collaborations locales police-mosquée ou police-associations musulmanes⁹, ou encore de légiférer pour départager le « bon islam » du « mauvais », contrairement au Royaume-Uni qui n'hésite pas à décrire les mauvaises interprétations de l'islam dans ses documents officiels. En pratique, les services de renseignement hexagonaux peuvent tisser des liens étroits avec des représentants des « communautés », mais il s'agit d'échanges informels, aux rapports de force inégaux, qui n'impliquent aucune reconnaissance officielle du rôle de ces représentants. Enfin, l'appareil antiterroriste français est construit autour d'une dimension légale forte, que ses fonctionnaires qualifient de « tout judiciaire », et selon laquelle l'Etat n'a pas à anticiper ni à intervenir dans le processus du passage à l'acte violent, mais doit se concentrer sur ce qui tombe ou non sous le coup du code pénal. Dans les faits, de nombreuses bureaucraties interviennent en permanence pour surveiller et déterminer ce qui distingue l'islam « acceptable » de l'islam « radical » – c'est-à-dire celui qui présente une « menace pour le lien social ». Ainsi, l'obtention de la nationalité française, de permis de séjour ou de construire une mosquée est généralement

⁹ Entretien avec un fonctionnaire de l'antiterrorisme français, Paris, janvier 2014.

conditionnée à un avis favorable des services de renseignement, qui peuvent également utiliser les armes administratives de l'interdiction du territoire et de l'expulsion comme leviers pour inciter à la collaboration certains individus.

Toutes ces raisons expliquent que la notion de radicalisation rencontre une forte résistance en France et que ce n'est que très récemment – après l'élection de François Hollande à la présidence de la République et la nomination de Manuel Valls au ministère de l'Intérieur, soit sept ans après la première stratégie britannique – que la question de la violence politique y a été posée en ces termes. Le thème de la radicalisation n'était pourtant pas entièrement absent de la réflexion française en matière de sécurité. Si le *Livre blanc sur la sécurité face au terrorisme*, en 2006, l'aborde, les mesures qu'il propose pour y faire face (détection précoce par la vigilance, par le renseignement humain et par la technologie) restent très éloignées des stratégies néerlandaise ou britannique. Le *Livre blanc* de 2008 n'en parle lui à aucun moment, et celui de 2013 le mentionne, évoquant la nécessité de « développer le dispositif gouvernemental de lutte contre la radicalisation », sans en détailler les modalités.

L'évolution vers une prise en compte progressive du problème de la « radicalisation » en France, du moins dans les discours de justification, peut s'expliquer par plusieurs facteurs, au premier rang desquels l'actualité du conflit en Syrie, et notamment le départ de combattants européens vers ce pays – qui préoccupe les services de renseignement européens depuis 2012 ; mais aussi l'influence d'un certain nombre d'experts et de réseaux européens qui, sans avoir pesé directement dans les discussions avec les professionnels de l'antiterrorisme, ont donné un argument de poids à tous ceux qui ont promu, relayé et diffusé une partie ou l'ensemble des approches britannique et néerlandaise.

Parmi ces différents réseaux, deux ont été et sont encore relativement importants : le Policy Planner's Network on Countering Polarisation and Radicalisation (PPN), et le Radicalisation Awareness Network (RAN)¹⁰. Le PPN est un regroupement de fonctionnaires de ministères de l'Intérieur de dix pays européens (Royaume-Uni, France, Allemagne, Pays-Bas, Danemark, Norvège, Suède, Belgique, Finlande, Espagne) plus le Canada, coordonné par un think tank basé au Royaume-Uni, l'Institute for Strategic Dialogue. Créé en 2008, il a pour mission d'organiser le partage d'information et de « meilleures pratiques » entre ses membres, de mutualiser la recherche ainsi que les rapports d'experts et, *in fine*, de conseiller le coordinateur pour la lutte contre le terrorisme auprès de la Commission européenne. Il se réunit trois fois par an, notamment lors d'une session rassemblant les ministres des dix gouvernements. Le RAN, quant à lui, lancé en septembre 2011 par la Commission, chapeaute plusieurs réseaux d'acteurs impliqués dans la prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent (travailleurs sociaux, représentants religieux, représentants de la « jeunesse », policiers, etc.), afin de faire circuler les « meilleures pratiques » et les « retours d'expérience » entre différents pays (les Etats membres de l'Union européenne plus la Norvège).

A la source de la réflexion européenne sur la radicalisation, il faut enfin mentionner le groupe d'experts de la Commission européenne sur la radicalisation violente (Gecerv) nommé en 2006 par Franco Frattini, alors commissaire européen chargé de la justice, de la liberté et de la sécurité, et dont les travaux ont mis en évidence de façon exemplaire, d'une part

¹⁰ Entretien avec un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur, Paris, octobre 2013.

la multiplicité des points de vue sur la question de la radicalisation (à l'échelle européenne comme à l'échelle nationale), et d'autre part le choix politique qui a été fait de privilégier une option parmi d'autres.

Une pluralité de discours et un choix politique

En septembre 2005, la Commission lance deux initiatives d'expertise parallèles sur les phénomènes de radicalisation. Début 2006, elle crée un « réseau d'experts pour le partage de résultats de recherche et de recommandations politiques qui soumettront une contribution préliminaire sur l'état des connaissances au sujet de la radicalisation violente », avant d'annoncer le lancement d'un « appel d'offres pour les études dans ce domaine qui incluront l'étude des “facteurs de motivation et de renonciation à la radicalisation violente” et les “facteurs socioéconomiques contribuant à la radicalisation violente” ».

Ainsi, parallèlement au Gecerv, qui regroupe des universitaires de renom de différents pays européens, le commissaire européen Franco Frattini commande quatre rapports d'experts : deux au laboratoire d'idées Change Institute¹¹ ; un à un think tank basé à Bruxelles, le CEIS¹² ; un au think tank d'experts International Center for the Study of Radicalisation (ICSR), basé au King's College de Londres¹³. Pourquoi une telle demande d'expertise ? Il paraît en effet étrange que les institutions européennes commandent des rapports sur les modalités des processus de radicalisation alors que les documents de 2004 et 2005, rédigés en grande partie sous l'impulsion des agences de sécurité néerlandaise et britannique, ont déjà établi l'« existence » de la radicalisation, les facteurs la favorisant et les meilleurs moyens de la contrer. Cela est d'autant plus étonnant que la Commission ne semble pas prête à entendre d'opinions divergentes par rapport à celles qu'elle a définies en accord avec les États-membres. Alors qu'elle a accepté les quatre rapports d'experts, dans un geste surprenant elle rejette les résultats de celui du Gecerv, critique envers la position officielle, et refuse de les publier (ils le seront ensuite par l'un de ses membres). Le groupe est dissous en 2008. Bien que cet épisode puisse sembler secondaire par rapport au développement des politiques de l'Union en matière de lutte contre la radicalisation, l'analyse de ces rapports met en évidence un point clé : la légitimation, au travers du discours européen, de l'expertise des professionnels de la sécurité, et la marginalisation du discours universitaire. Elle permet aussi de mettre en évidence les différents points de vue, universitaires et experts, sur la question. Trois thèmes notamment ont été traités dans ces rapports : l'existence ou non d'un phénomène désigné comme la « radicalisation », les facteurs explicatifs du phénomène, et les mesures à mettre en place pour y remédier.

¹¹ *Studies Into Violent Radicalisation (Lot 2) : The Beliefs Ideologies and Narratives*, sorti en février 2008, et *Study on the Best Practices in Cooperation Between Authorities and Civil Society with a View to the Prevention and Response to Violent Radicalization*, sorti en juillet 2008.

¹² A. Dyevre, *Les Facteurs de création ou de modification des processus de radicalisation violente, chez les jeunes en particulier*, 2008.

¹³ P. R. Neumann, R. Alonso et L. Martinez, *Recruitment and Mobilisation for the Islamist Militant Movement in Europe*, 2007.

• Qu'est-ce que la radicalisation ?

Ces rapports s'opposent sur trois points essentiels : l'existence même du phénomène de radicalisation, la relation entre les organisations dites « modérées » et celles dites « radicales », et l'importance de l'action collective.

Pour les membres du Gecerv, l'expression de « radicalisation violente », qui n'est pas « communément utilisée comme concept dans les sciences sociales », manque de validité scientifique : « la socialisation dans la violence n'est pas nécessairement synonyme de socialisation dans le terrorisme » et le terme est « problématique », car « sa relation au "radicalisme" comme expression légitime de la pensée politique se reflète encore dans les appellations de certains partis politiques en Europe ». Le rapport qu'ils rendent remet également en cause l'idée selon laquelle le processus pourrait être anticipé, arguant que « l'un des enseignements les plus importants de la recherche scientifique de ces dernières années est que les individus impliqués dans des activités terroristes proviennent de divers milieux sociaux, subissent des processus de radicalisation violente plutôt différents et sont influencés par diverses combinaisons de motivations ». A l'opposé, les experts du King's College reprennent entièrement à leur compte le point de vue de la Commission et sanctionnent l'idée d'un lien direct entre les organisations radicales, définies comme des « organisations passerelles », et les extrémistes violents. Selon eux, « les organisations passerelles font partie d'une "courroie de transmission" (*conveyor belt*) au travers de laquelle les gens sont préparés pour leur implication future dans le terrorisme ».

Une deuxième ligne de fracture porte sur le continuum idéologique entre les organisations modérées et les organisations radicales. Pour le Gecerv, « l'adhésion à une idéologie particulière ne garantit pas un processus de radicalisation par la suite. [...] des études antérieures de plusieurs groupes terroristes européens ont clairement indiqué que l'idéologie avait un degré variable de pertinence dans ce processus ». La CEIS et le Change Institute soutiennent au contraire l'idée d'un continuum idéologique entre les organisations modérées et les organisations radicales, à l'image des liens entre le mouvement quietiste Tabligh et des organisations jihadistes :

« L'expérience du militantisme dans un groupe comme le Tabligh, qui n'a pas de dimension politique mais un fonctionnement sectaire, peut avoir une influence en provoquant des attitudes et des sentiments de frustration auxquels les militants les plus actifs idéologiquement et matériellement peuvent trouver un intérêt particulier. »

La dernière opposition concerne l'importance de l'action collective, et en particulier le rôle des autodidactes et de l'Internet. Pour les auteurs du rapport du King's College, du fait des contraintes croissantes que les militants islamistes rencontrent dans un environnement « offline » de plus en plus surveillé et contrôlé, « l'Internet peut être le facteur dominant, voire le seul qui facilite la radicalisation et le recrutement » ; c'est le lieu où se rencontrent des personnes « à la recherche » (*seekers*) de contenus, de vidéos, de prêches et les groupes ou individus qui les fournissent. Et c'est au sein de ce groupe de *seekers* que le rapport identifie les *self-starters*, ou autoradicalisés, qui adopteraient des points de vue violents sans interaction directe avec des groupes ou individus, uniquement au travers de leur activité en ligne. Le rapport tempère cependant cette idée :

« Aucun des radicaux que nous avons interviewés n'a été radicalisé ou recruté uniquement par Internet. De même, aucun des représentants communautaires ou des membres de forces de l'ordre avec qui nous avons parlé ne croient que l'Internet peut remplacer entièrement les interactions humaines. »

Comme le résume un imam cité quelques lignes plus loin, « le contact est important parce que le recrutement est avant tout une question de "qui connaît qui" ». C'est d'ailleurs le point de vue des rapports du CEIS et du Change Institute qui, s'ils reconnaissent le rôle grandissant de l'Internet, insistent sur le fait qu'il ne peut à lui seul expliquer la radicalisation. En d'autres termes, et en écho à la plupart des travaux universitaires sur la violence politique, les « autodidactes » et les « loups solitaires » ont toujours besoin d'une certaine forme de socialisation dans la vie réelle pour basculer dans l'action violente.

En somme, le CEIS et le Change Institute fournissent un appui prudent aux hypothèses des politiques de la Commission, le Gecerv les rejette sans ménagement, et le King's College les soutient pleinement.

• Les facteurs explicatifs

Sur ce sujet aussi, les points de vue se départagent entre les différents rapports, tout en préservant certaines oppositions précédentes. Le premier désaccord concerne le rôle des « organisations passerelles » (*gateway organizations*), à savoir les organisations radicales non violentes. Principaux facteurs de radicalisation pour le King's College, elles ne sont que des « passerelles » idéologiques entre les organisations modérées et celles radicales pour le CEIS qui soutient que, politiquement, elles leur sont opposées et que « le rôle des leaders, dont un grand nombre est opposé à l'option terroriste, exerce une forte influence sur la masse, qui reste ambivalente sur le passage à la violence politique ». Pour le Change Institute et le Gecerv, les facteurs de radicalisation résident dans les « causes d'origine » que sont l'exclusion, le racisme et l'islamophobie, combinées au besoin d'une organisation politique dans un contexte d'injustice sociale et d'absence de socialisation politique alternative ; les individus radicalisés y sont décrits comme cherchant à s'émanciper politiquement ou réagissant à des choix de politique étrangère qu'ils condamnent, et la radicalisation comme le résultat de la combinaison de facteurs structurels et de circonstances favorables. Les individus radicalisés sont présentés comme coupés de toute organisation dans les rapports du CEIS et du King's College, celui du King's College décrivant un processus de victimisation où les individus, déjà vulnérables à la suite d'exploitation « d'ouvertures cognitives » par des activistes de la radicalisation, sont des proies manipulées, tandis que ceux du CEIS se concentrent sur les facteurs psychosociologiques tels que le déracinement des migrants de la deuxième génération, la rupture des liens sociaux et l'effondrement des liens familiaux. Les deux rapports partagent le point de vue selon lequel il s'agit essentiellement d'un phénomène lié à l'exploitation de conflits d'identité.

Sans surprise, le Gecerv a peu à dire sur les facteurs communs aux processus de radicalisation. Ayant écarté la puissance analytique d'un tel concept, il préfère mettre l'accent sur la nature idiosyncrasique du passage à la violence politique. Ainsi, le rapport du King's College reproduit un aspect du discours de la manipulation et de la victimisation de la stratégie antiterroriste de l'UE, celui

du CEIS en souligne un autre – l'importance des déterminations psychologiques et sociales –, celui du Change Institute se concentre sur les « causes profondes » (*root causes*) et l'action politique, et le rapport du Gecerv, encore une fois, se démarque entièrement du discours sur la radicalisation.

• Les recommandations

Les recommandations en matière de lutte contre la radicalisation divisent les rapports en deux positions distinctes. Pour le Gecerv, les recommandations politiques sont inutiles puisqu'il n'y a pas de profils clairement établis, chaque processus de radicalisation étant individuel et contingent. Les préconisations des autres rapports sont diverses. Une approche plus répressive met l'accent sur le ciblage des activistes et des « aimants à radicalisation » (*radicalisation magnets*) tels que les mosquées, les librairies radicales et les « organisations passerelles » (c'est-à-dire des organisations radicales non violentes). Comme le rapport du King's College le résume :

« Une politique de "tolérance zéro" ne freinera pas seulement le recrutement mais enverra également un message fort et cohérent, à savoir que le racisme et l'incitation à la violence ne seront pas tolérés dans les démocraties européennes. Lorsqu'il est accompagné d'une stratégie de communication qui distingue clairement entre les extrémistes et la grande majorité des modérés, il peut même être accepté par les communautés musulmanes traditionnelles. »

Les experts du Change Institute insistent sur l'importance des organisations de la société civile (OSC) et recommandent une formation conjointe entre celles-ci et les autorités, une collaboration avec les radicaux non violents, la création de représentations de tous les dirigeants communautaires et une augmentation du financement des OSC. Leur rapport suggère plusieurs mesures susceptibles de répondre aux « causes profondes » de la radicalisation, parmi lesquelles des politiques de lutte contre les discriminations ainsi que des politiques sociales et éducatives allant au-delà d'une approche purement sécuritaire. Celui du CEIS se concentre également sur les « causes profondes » de la radicalisation, mais met davantage l'accent sur le rôle de l'éducation, la lutte contre les discriminations et la nécessité d'une recherche plus diversifiée sur l'islam.

Ces rapports s'opposent donc sensiblement sur le processus de radicalisation : pour le Gecerv, la radicalisation est un processus contingent impliquant un ensemble complexe de mécanismes de causalité, et aucune politique ne peut l'empêcher de se développer ; pour le King's College, elle est le résultat d'éléments radicaux manipulant des individus vulnérables ; la lutte contre la radicalisation doit donc non seulement viser les organisations mais les idéologies, « hors ligne » et « en ligne » ; pour le CEIS, la radicalisation est un phénomène d'ordre psychosocial qui ne peut être combattu qu'en éliminant ses « causes profondes », par l'éducation et la diffusion des connaissances ; pour le Change Institute, elle est l'expression déviante de légitimes déceptions politiques qui doivent être traitées à un niveau micropolitique, en dotant les organisations communautaires de financements et d'une légitimité politique les positionnant comme des interlocuteurs des autorités gouvernementales.

L'escalade : une approche relationnelle pour comprendre le passage à la violence politique

A ces différentes approches, il faut encore en ajouter une, qui met en avant une idée centrale : la nécessité de penser la radicalisation comme un processus relationnel. Selon le chercheur britannique Arun Kundnani¹⁴, le reproche principal que l'on peut faire aux approches de la radicalisation retenues par les institutions européennes et les gouvernements britannique et néerlandais puis français est de se focaliser sur les individus ou les groupes en « passant sous silence le rôle des circonstances sociales et politiques au sein desquelles les gens attribuent un sens au monde et agissent sur celui-ci ». Kundnani vise ici le racisme et l'inégalité sociale, mais également le rôle répressif des Etats.

Dans une étude de 2008, Didier Bigo et Laurent Bonelli défendent un point de vue similaire¹⁵. En s'appuyant d'une part sur les travaux de Charles Tilly et Sidney Tarrow¹⁶ et sur les théories de la mobilisation politique, et d'autre part sur les théories des études stratégiques, ils appellent à ne pas se concentrer sur la seule échelle individuelle ou du groupe, mais sur le réseau de relations que ces individus et ces groupes entretiennent avec une série d'autres acteurs, et notamment avec les autorités des Etats au sein desquels ils évoluent. Le passage à la violence politique se comprend tout autant, selon eux, comme l'effet de parcours personnels ou de groupe que comme une réaction à des choix de politique étrangère et intérieure, voire de politiques de lutte contre le terrorisme. Ce phénomène, expliquent-ils, « s'appelle le processus de la spirale et il est significatif que la terminologie de la radicalisation utilisée dans les rapports sur le terrorisme ne soit autre qu'une terminologie bien connue des experts sur la violence : celle de l'escalade et la désescalade ». Notons qu'ils ne parlent pas, ici, de processus de radicalisation politique (qui, après tout, peut être violent ou non), mais bien de passage à la violence politique.

Prendre comme point de départ la relation entre les différents acteurs sociaux plutôt que des logiques individuelles ou de groupe ouvre de nouvelles pistes de recherche à la compréhension du phénomène du passage à la violence politique, c'est-à-dire à l'étude de l'espace des relations réciproques, ainsi que des « coups » que différents acteurs jouent dans un contexte social et politique. Celui-ci, comme le soulignent Bigo et Bonelli, est loin d'être neutre : les pratiques de politique étrangère, certaines guerres, les méthodes sécuritaires, la torture, etc., sont autant d'éléments qui jouent un rôle important dans les dynamiques de passage à la violence. Plus encore, la généralisation des mesures de lutte contre le terrorisme, en participant à la mise à distance, voire à l'aliénation de certaines populations, risque paradoxalement de renforcer les capacités de recrutement de certains groupes radicaux. L'exemple des effets de la répression brutale, par le gouvernement britannique, des manifestations séparatistes en Irlande du Nord est particulièrement parlant : la forte augmentation du nombre de militants de l'IRA prêts à passer à l'action violente peut lui être directement imputée.

¹⁴ A. Kundnani, *The Muslims Are Coming! Islamophobia, Extremism, and the Domestic War on Terror*, Londres, New York & Verso, 2014, p. 10.

¹⁵ D. Bigo et L. Bonelli, *Preventing Violent Radicalisation and Terrorist Recruitment in the EU. The Threat to Europe by Radical Islamic Terrorist Groups*, Bruxelles, Parlement européen, janvier 2008.

¹⁶ C. Tilly et S. Tarrow, *Politiques du conflit. De la grève à la révolution*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.
Les Etudes du CERI - n° 206 - Francesco Ragazzi - septembre 2014

Selon cette « approche relationnelle », les revendications des différents groupes ou individus considérés comme « terroristes » invoquant la politique étrangère du Royaume-Uni, des Pays-Bas ou de la France à l'encontre de l'Iraq, de l'Afghanistan ou de la Palestine, ne seraient donc pas le seul résultat d'un « endoctrinement » que l'on pourrait combattre par une simple réponse idéologique, ou d'un « malaise social » que l'on pourrait résoudre par plus d'Etat-providence. C'est d'ailleurs le constat lucide que dressent certains professionnels de l'antiterrorisme :

« On le voit aujourd'hui, c'est manifeste, avec le phénomène des jeunes qui partent en Syrie. C'est un échec total. On n'arrive pas à lutter contre la radicalisation. [...] on a beau inventer tout ce qu'on veut, quand il y a une vague de fond, il y a une vague de fond. Et pour peu qu'il y ait un phénomène très entraînant comme un combat considéré comme légitime contre un régime autoritaire, dictatorial et sanguinaire, qu'est-ce que vous voulez faire¹⁷ ? »

S'il est urgent de prendre en considération cette dimension pour comprendre les processus du passage à la violence politique, deux autres éléments nous semblent tout aussi importants : la distinction entre la radicalisation et le passage à la violence politique (la première n'implique pas la deuxième) ; et la façon dont les processus de passage à la violence s'ancrent dans un réseau de relations politiques avec l'Etat. En ce sens, comprendre les modalités de passage à la violence politique consiste à comprendre les réactions aux pratiques d'antiradicalisation des Etats non pas uniquement sous l'angle de leur capacité ou non à obtenir les effets escomptés, mais plus généralement sous l'angle de leurs conséquences politiques. On ne peut bien sûr pas comparer la répression brutale des Frères musulmans par le gouvernement militaire en Egypte ni les massacres commis sur les populations civiles par le gouvernement syrien avec les pratiques des Etats européens. Il serait cependant tout aussi erroné d'ignorer le rôle important que jouent les pratiques « illibérales » des régimes démocratiques occidentaux, notamment en matière de discrimination, de surveillance, voire de torture (par exemple à Guantanamo) dans le passage à la violence politique de certains individus.

Nous présenterons dans les pages qui suivent les mesures d'antiradicalisation et leurs effets sous trois angles : tout d'abord les mesures judiciaires, c'est-à-dire les lois antiterroristes qui permettent d'intervenir avant l'acte ; ensuite les mesures administratives, qui permettent d'intervenir également en amont au travers de provisions administratives ; enfin les mesures de prévention dites « souples », qui sont à la frontière entre sécurité, éducation et travail social¹⁸.

¹⁷ Entretien avec un fonctionnaire de l'antiterrorisme français, Paris, janvier 2014.

¹⁸ Cette partie, ainsi que les suivantes, reprennent certains des développements de la note de D. Bigo, L. Bonelli, E.-P. Guittet et F. Ragazzi pour le Parlement européen, *Preventing and countering youth radicalisation in the EU*, *op. cit.*

L'ANTITERRORISME « DUR » : LES PRATIQUES JUDICIAIRES ET LEURS EFFETS

L'instrument judiciaire constitue le pilier central de la prévention de la radicalisation et du terrorisme en Europe. Bien qu'il faille distinguer antiterrorisme et lutte contre la radicalisation, la propension de la législation terroriste à remonter toujours plus en amont du fait et à criminaliser les intentions brouille la frontière entre les deux. De plus en plus, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en France, certaines catégories de la population – notamment les minorités musulmanes – sont prises de façon disproportionnée dans les filets très larges de l'antiterrorisme. Au fil des années, en effet, les pouvoirs de l'appareil antiterroriste ont été considérablement étendus, à la faveur du rallongement de la période de détention provisoire, du poids croissant du renseignement dans les instructions et du flou toujours plus grand de la distinction entre renseignement et preuve, de l'extension de la portée des enquêtes terroristes et du champ des arrestations terroristes.

Garde à vue et détention provisoire

L'un des premiers outils de la logique préventive de lutte contre le terrorisme est l'extension des périodes de détention avant procès, que cela soit celle de la garde à vue (avant la mise en examen) ou celle de la détention provisoire (après la mise en examen). En Europe, c'est au Royaume-Uni que la durée maximale de la garde à vue est la plus longue : avec le Terrorism Act 2000 (TA 2000), elle est passée de 48 heures à 7 jours (jusqu'en janvier 2004), puis à 14 jours (jusqu'en juillet 2006) et à 28 jours (jusqu'au 25 janvier 2011), avant d'être à nouveau ramenée à 14 jours. En France, des dispositions juridiques d'exception (en particulier l'article 421-2-1 du code de procédure pénale) autorisent, depuis 2011, à étendre la durée de la garde à vue à 6 jours pour les infractions terroristes, la période de détention provisoire pouvant, elle, aller jusqu'à quatre ans dans les cas de terrorisme (ainsi que pour d'autres chefs d'inculpation tels que le trafic de stupéfiants, le proxénétisme ou l'extorsion de fonds)¹⁹. Aux Pays-Bas, la loi ne fait pas de distinction particulière en matière de garde à vue, dont la durée ne peut excéder 6 jours et 15 heures ; en revanche, la période de détention provisoire, limitée à 90 jours, peut être prolongée jusqu'à deux ans dans les cas de terrorisme.

Bien qu'en matière de lutte contre le terrorisme les législations de ces trois Etats comportent des dispositions dérogatoires du droit commun, c'est au Royaume-Uni que la discussion publique autour de leurs possibles excès est la plus vive. Pour les ONG et les associations de droits civiques britanniques, cette longue durée de garde à vue est « injustifiable et inutile, contre-productive dans la pratique, [et risque] d'aliéner des personnes innocentes, leurs familles et leurs communautés »²⁰. Les durées de garde à vue

¹⁹ Article 145-2, code de procédure pénale.

²⁰ « Extended pre-charge detention », Liberty, <http://bit.ly/1hprhTk> (consulté le 10 septembre 2014).

(ou de leur équivalent juridique) des autres pays européens ne dépassent généralement pas une semaine : elle était en 2010 de quatre jours en Italie, de deux en Allemagne, de cinq en Espagne, de trois au Danemark et en Norvège. Avec une période de détention trois à sept fois plus longue que celle des autres pays d'Europe, le Royaume-Uni apparaît donc comme un cas isolé.

L'équilibre entre preuve et renseignement

La prévention contre le terrorisme a justifié ce que Martin et Scott Bray appellent une « culture insidieuse du secret », faisant référence au fait que la distinction entre renseignement et preuve est désormais de plus en plus floue²¹. Or, dans les procédures pénales, il existe une distinction claire entre les deux : alors que l'on peut considérer comme renseignement toute information recueillie par les services de police en dehors ou au cours d'une enquête, les informations qualifiées de « preuves » sont sujettes à des restrictions légales spécifiques. Ainsi, en droit pénal français, la preuve ne peut être obtenue en violation des droits de la défense ou par la violence, en utilisant des moyens déloyaux ou par la ruse, et une information obtenue *via* des échanges avec un pays soupçonné de pratiquer la torture n'est pas recevable comme preuve par un tribunal.

Si les tribunaux européens et britanniques ont, dans certains cas, rejeté le recours au renseignement, l'affaire Al-Rawi, dans laquelle lord Dyson a exclu l'utilisation de « procédures matérielles secrètes » (CMP), a montré à quel point celui-ci était devenu une pratique régulière dans des jugements précédents. La Commission parlementaire mixte des droits de l'homme du Royaume-Uni, la Cour d'appel d'Angleterre et du pays de Galles et la Cour de justice européenne ont exprimé des préoccupations similaires « quant à l'équité du matériel secret existant au plus haut niveau à la fois dans la loi et la politique, et [...] ces préoccupations ne sont que partiellement atténuées par le recours à des avocats spéciaux ». De même, aux Pays-Bas, la loi du 28 septembre 2006 sur les témoins protégés (*Wet afgeschermdde getuigen*) a introduit la possibilité d'utiliser des éléments de renseignement dans les procédures criminelles. Le juge d'instruction peut désormais entendre un membre des services de renseignement en tant que « témoin anonyme », et laisser ce dernier décider si ses déclarations doivent ou non être versées au dossier. Ces dispositions constituent un affaiblissement des droits de la défense, et posent la question des contre-pouvoirs. La même utilisation des renseignements dans les procédures judiciaires est également observée en France.

²¹ G. Martin et R. S. Bray, « Discolouring democracy ? Policing, sensitive evidence, and contentious deaths in the United Kingdom », *Journal of Law and Society*, 40 (4), 2013, pp. 624-656.

Enquêtes terroristes et élargissement de la définition des actes de terrorisme

L'évolution vers une prise en compte de l'anticipation conduit à une acception de plus en plus grande de ce qui constitue un acte terroriste. Au Royaume-Uni, celui-ci est défini par l'article 32 du TA 2000, qui comprend « la commission, la préparation ou l'instigation d'actes de terrorisme ou d'autres infractions terroristes », et des enquêtes sur des actes qui paraissent avoir des finalités terroristes. Les TA 2000 et TA 2006 ont toutefois introduit des infractions qui ne relèvent pas directement d'actes de terrorisme, mais dont l'objectif est de « (a) élargir le filet en étendant la portée de la loi aux actes antérieurs (par exemple, l'encouragement, la diffusion, la formation, la possession à des fins terroristes, la préparation) – et (b) incriminer ceux pouvant être impliqués de façon secondaire (par exemple en étant présents lors de l'entraînement, ou par la non-divulgaration à la police) ». Leur but est de prévenir à la fois les actes de terrorisme et la radicalisation qui peut y conduire.

Aux Pays-Bas, les actes de terrorisme sont définis et régulés par la loi de 2004 sur les crimes de terrorisme et la loi de 2006 sur l'extension du champ d'application pour l'enquête et les poursuites des crimes de terrorisme. La loi de 2004 a inscrit dans l'article 83a du code pénal qu'un « objectif terroriste est compris comme l'objectif de causer la peur dans la population (ou une partie de la population) dans un pays et/ou de forcer illégalement un gouvernement ou une organisation internationale à agir, à ne pas agir et/ou à tolérer certaines actions et/ou à perturber les structures politiques constitutionnelles, économiques ou sociales fondamentales d'un pays ou d'une organisation internationale ». En outre, comme le notent Eijkman, Lettinga et Verbossen, la loi de 2004, traduction en droit néerlandais d'une décision-cadre européenne de 2002, alourdit les peines (jusqu'à 50 %) de crimes déjà existants en y ajoutant la mention « dans le but de commettre un acte de terrorisme ». Elle criminalise la commission des actes de terrorisme, la participation à une organisation terroriste, le recrutement et l'association en vue de commettre des actes de terrorisme²². Elle amende par ailleurs le code de procédure pénale en étendant les pouvoirs des forces de l'ordre en matière de fouille et de garde à vue, et restreint l'accès des personnes arrêtées à leur dossier.

En France, la loi relative à la lutte contre le terrorisme (loi n° 86-1020) a été adoptée le 9 septembre 1986, et la codification de l'infraction d'« association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste » (AMT) introduite en 1994. Le fait de participer ou de tenter de participer « à un groupe établi ou une association établie dans la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels » de terrorisme, est passible d'une peine d'emprisonnement de dix ans (une durée qui a été portée à vingt ans en 2006, l'AMT passant alors de la catégorie d'« infraction » à celle de « crime »). Cette incrimination extrêmement large et vague permet d'engager des actions juridiques avant même que les crimes ne soient commis. Les services de renseignement français utilisent régulièrement ces dispositions juridiques pour obtenir des informations *via* un procédé connu comme le « coup de filet », ou le « coup de pied dans la fourmilière », qui consiste à arrêter un grand nombre de personnes soupçonnées d'être

²² Q. Eijkman, D. Lettinga et G. Verbossen, *Impact of Counter-Terrorism on Communities : Netherlands Background Report*, Londres, Institute for Strategic Dialogue, 2012.

connectées, d'une manière ou d'une autre, à des réseaux radicaux afin de les déstabiliser et de les affaiblir²³. Combinée à la répression judiciaire et à la possibilité de recueillir des renseignements, l'utilisation de l'AMT se tient désormais à l'avant-garde de la lutte contre le terrorisme et d'une doctrine de « neutralisation préventive judiciaire », pour reprendre une notion forgée par Pierre Bousquet de Florian, ancien directeur de la Direction de la surveillance du territoire (DST).

Dans les trois pays européens étudiés, le problème posé par l'engagement des combattants européens en Syrie, leur départ et leur retour, motive un certain nombre de propositions destinées à élargir encore plus la définition des actes de terrorisme. Les Pays-Bas ont été le premier pays européen, en octobre 2013, à condamner deux individus prêts à rejoindre le combat en Syrie. Si l'accusation a tenté de faire usage d'un nouvel article du code pénal (art. 134a) criminalisant les départs en vue de participer à des camps d'entraînement²⁴, le juge a estimé que les mis en examen avaient largement dépassé le stade de l'entraînement. Ils ont donc été condamnés pour « préparation d'assassinat », « planification d'incendie criminel ou d'usage d'explosifs » et « adhésion à des idées jihadistes ». Au Royaume-Uni, l'article 8 du TA 2006 sur la question des combattants européens en Syrie inclut une infraction pour simple présence dans un lieu où « un enseignement ou une formation est fourni, tout ou en partie à des fins liées à la perpétration ou à la préparation d'actes de terrorisme » ; il précise en outre qu'« il est sans importance [...] que la personne concernée reçoive l'enseignement ou la formation elle-même ». Toute présence en Syrie, pour une raison quelconque, y compris personnelle, humanitaire, ou en soutien à des groupes reconnus tels que l'Armée syrienne libre, peut donc potentiellement entraîner des poursuites, sans aucune preuve réelle du danger représenté. En France, la loi du 21 décembre 2012 étend la poursuite des crimes « définis comme actes de terrorisme » à l'étranger s'ils sont commis par « un Français ou une personne résidant habituellement sur le territoire français ». Cette loi vise à punir les personnes ayant rejoint ce que les services de renseignement considèrent être des « camps d'entraînement de terroristes » à l'étranger.

Au vu des chiffres – disponibles uniquement pour le Royaume Uni –, on remarque que le taux de condamnation et la répartition ethnique des arrestations affectent inégalement les minorités. En 2012, 59 personnes ont été inculpées pour une infraction liée au terrorisme : 43 en Grande-Bretagne, 16 en Irlande du Nord, soit respectivement 17 % et 12 % des arrestations liées au terrorisme. Dans les autres cas, les personnes ont été libérées ou inculpées d'infractions non liées au terrorisme. Au cours de la période 2001-2012, sur les 2 174 personnes arrêtées pour des infractions liées au terrorisme, 93 % étaient de sexe masculin, et 94 % sur celles qui ont été inculpées (435) ; 3 % étaient âgés de moins de 18 ans, 50 % avaient 18-29 ans et 47 % 30 ans ou plus. La répartition ethnique de l'ensemble des arrestations pour la période 2005-

²³ L. Bonelli, « Les caractéristiques de l'antiterrorisme français : "Parer les coups plutôt que panser les plaies" », in D. Bigo, L. Bonelli et T. Deltombe (dir.), *Au nom du 11 Septembre... Les démocraties à l'épreuve du terrorisme*, Paris, La Découverte, 2008, pp. 168-187.

²⁴ « Celui qui procurera ou essaiera de procurer intentionnellement, à soi-même ou à quelqu'un d'autre, l'opportunité, des moyens ou des informations dans le but de commettre une infraction terroriste, ou un délit servant à la préparation ou la facilitation d'une infraction terroriste, ou celui qui procurera des informations ou des compétences, à soi-même ou à quelqu'un d'autre dans ce même but, se verra puni d'une peine de prison d'une durée maximale de huit ans, ou d'une sanction pécuniaire de la cinquième catégorie. »

2012 est la suivante : Blancs (26 %), Noirs (11 %), Asiatiques (Inde, Pakistan) (41 %), autres (20 %). Pour les accusations liées au terrorisme : Blancs (22 %), Noirs (21 %), Asiatiques (Inde, Pakistan) (44 %), autres (13 %).

Pour les Pays-Bas, Eijkman, Lettinga et Verbossen estiment – sur la base de sources journalistiques – que 274 personnes ont été arrêtées pour terrorisme entre 2001 et 2010, dont 2,5 % seulement ont été condamnées. D'autres sources avancent le chiffre de 156 personnes arrêtées entre 2001 et 2009, dont 20 condamnées et les deux tiers acquittées. En France, selon les années, les condamnations en vertu de l'AMT représentent 50 à 80 % des condamnations pour terrorisme : 31 sur 60 en 2003 ; 38 sur 45 en 2004 ; 51 sur 79 en 2006.

Les nouvelles technologies : le « jihad en ligne » contre la liberté d'expression

La radicalisation en ligne est une préoccupation croissante des gouvernements et des agences de renseignement européens. Dans ce domaine encore, le Royaume-Uni joue un rôle de premier plan. La stratégie Contest, dans ses versions de 2006 et 2009, tout comme son volet Prevent, a souligné le rôle important des forums Internet et des plateformes de partage vidéo parmi les facteurs de la radicalisation. En 2010, l'Association des chefs de police britannique (ACPO) lance l'Unité de lutte contre le terrorisme informatique (Ctiru), une unité spéciale chargée de signaler des sites web, et de les fermer si nécessaire.

En France, aucune disposition législative spécifique ne régle à l'heure actuelle la surveillance de la radicalisation en ligne, mais les choses devraient changer très rapidement. En juin 2014, un projet de loi présenté par l'UMP a proposé un certain nombre de mesures destinées à combattre le recrutement et la radicalisation en ligne, dont la possibilité, pour les services du ministère de l'Intérieur, de bloquer l'accès à des sites faisant l'apologie du terrorisme, ainsi que la création d'un nouveau délit de « consultation habituelle de certains sites Internet provoquant des actes de terrorisme ou faisant l'apologie du terrorisme »²⁵, passible d'une peine de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. Le texte, qui prévoyait également d'élargir le champ des infractions pour lesquelles il est possible de recourir aux techniques spéciales d'investigation des « cyberpatrouilles », a été rejeté le 12 juin 2014 par l'Assemblée nationale, qui a craint que le Conseil constitutionnel n'en censure les principales dispositions.

Le gouvernement a rapidement proposé un nouveau texte en juillet 2014, plus général, qui reprend le projet de blocage administratif de sites en lui ajoutant deux éléments additionnels : la possibilité de mettre en place des « interdictions administratives de sortie du territoire » pour les candidats au jihad ; et une nouvelle incrimination d'« entreprise individuelle terroriste » destinée à lutter contre les phénomènes des « loups solitaires ».

²⁵ Le but de ce nouveau délit est de réprimer « le fait de consulter de façon habituelle un service de communication au public en ligne mettant à disposition des messages soit provoquant directement des actes de terrorisme, soit faisant l'apologie de ces actes lorsque, à cette fin, ces messages comportent des images montrant la commission d'actes de terrorisme consistant en des atteintes volontaires à la vie ».

Au niveau de l'UE, des initiatives similaires au Ctiru, telles que Clean It et Check the Web, ont été développées et appliquées non sans controverse. La principale question soulevée est la suivante : dans quelle mesure le contenu en ligne peut-il être interdit s'il ne viole pas directement la loi ? Des documents divulgués par l'association européenne de défense de la vie privée EDRI sur Clean It montrent qu'une large compréhension de ce qui constitue un « contenu indésirable » pourrait aboutir à des formes de censure au-delà de ce qui est requis par la loi²⁶.

La prévention de la radicalisation en prison

Dernier maillon de la chaîne pénale, la lutte contre la radicalisation en prison est depuis longtemps l'objet de l'attention des services de sécurité européens. La structure particulière de la vie carcérale (isolement, confinement, surpopulation, etc.) constitue en effet un environnement particulièrement propice à toutes les formes de radicalisation, qu'elles soient politique, religieuse ou pénale.

Des trois pays étudiés, le Royaume-Uni est sans doute celui qui a poussé le plus loin l'approche individuelle de prévention de la radicalisation. Celle-ci est du ressort du Bureau national de gestion des délinquants (National Offender Management Service – NOMS), en charge de la gestion des prisonniers pour l'Angleterre et le pays de Galles et, au sein du NOMS, c'est à l'unité Extrémisme (Extremism Unit) qu'il revient de traiter la radicalisation. Cette unité a notamment mis en place des « interventions », comme la Healthy Identity Intervention (« Intervention identité saine »), qui propose aux détenus qui le souhaitent des sessions régulières avec un « mentor » (imam ou toute autre figure respectée). Le but de ces sessions est de « déradicaliser » les détenus potentiellement violents en leur fournissant des « points de vue alternatifs sur leur futur »²⁷. Ces programmes de suivi volontaire sont comparables aux systèmes de mentorat hors prison de type Channel (voir *infra*). Pour les détenus les plus dangereux, un système lourd de suivi multi-agences (Mappa) peut, dans certains cas, être mis en place à la sortie de prison. Aux Pays-Bas, c'est l'Agence des institutions correctionnelles (Dienst Justitiële Inrichtingen) qui est en charge de la question de la radicalisation, conjointement avec le coordinateur national pour la lutte contre le terrorisme (NCTV) et l'AIVD. En France, en dehors des pratiques de surveillance du Bureau du renseignement pénitentiaire, elle est du ressort du Bureau des politiques sociales et d'insertion. Hormis un manuel de « meilleures pratiques », rédigé en 2008 à l'initiative de l'Allemagne, de l'Autriche et de la France²⁸, il n'y a de véritables politiques de déradicalisation qu'au Royaume-Uni.

²⁶ Notamment « Clean IT – Leak shows plans for large-scale, undemocratic surveillance of all communications », EDRI, <http://bit.ly/1oeKy1x>, 21 septembre 2012 (consulté le 15 septembre 2014).

²⁷ Entretien avec un responsable de l'unité extrémisme de NOMS, Londres, 14 avril 2014.

²⁸ Autriche – France – Allemagne. *La radicalisation violente. Comment les groupes professionnels concernés peuvent la détecter et y faire face ?*, document dactylographié, 2008.

Par sa logique préventive, en France, au Royaume-Uni comme aux Pays-Bas, l'antiterrorisme « dur », à savoir le volet répressif de la lutte contre le terrorisme et la radicalisation, se caractérise par une approche dérogatoire du droit et par des pratiques potentiellement discriminatoires. Que cela soit par la durée de la garde à vue ou de la détention provisoire, la lourdeur des peines, le flou de la distinction entre preuve et renseignement, la définition large des actes de terrorisme, les restrictions apportées à la liberté d'expression et à la liberté de la presse ou les dispositions spécifiques liées à la détention, l'appareil répressif de ces trois pays partage un traitement particulier des actes de « terrorisme », traitement régulièrement critiqué par les associations de défense des droits de l'homme. L'antiterrorisme « dur » ne se limite cependant pas aux seules pratiques judiciaires. Au cours de ces dernières années ont été adoptées une série de mesures administratives tout aussi contraignantes – voire plus dans certains cas – que les mesures judiciaires pour « lutter contre l'islam radical ».

LA PRÉVENTION DE LA RADICALISATION PAR LES MESURES ADMINISTRATIVES

Outre les poursuites judiciaires, les appareils antiterroristes français, britannique et néerlandais ont développé une large gamme de mesures administratives qui ne requièrent pas nécessairement la décision d'un juge mais ont un impact considérable sur la vie de nombreux citoyens, notamment ceux qui sont perçus comme « musulmans ». Parmi ces mesures figurent les pouvoirs d'interpellation, de fouille et de proscription, de contrôle des ports et des frontières, des ordonnances d'expulsion, de contrôle et des TPIMs (Terrorism Prevention and Investigation Measures), des infractions de collecte de fonds, le gel des avoirs ainsi qu'un certain nombre de mesures indirectes.

Les contrôles d'identité

Plusieurs études ont montré que, de toutes les interventions de la police, les contrôles d'identité étaient celles qui généraient le plus de ressentiment et de sentiment de discrimination parmi les populations ciblées, et ce pour un résultat pratiquement nul en termes de lutte contre le terrorisme et la radicalisation. Les contrôles d'identité sont utilisés différemment d'un pays à l'autre en Europe, et pas nécessairement en lien avec des actes de terrorisme. Jusqu'à récemment, les articles 44 (1-2) et 45 du TA 2000 ont conféré à la police britannique des pouvoirs « de contrôle et de fouille » (*stop and search*) au sein de zones géographiques entières sans le moindre besoin de « soupçon raisonnable » (*reasonable suspicion*) lié à une personne en particulier. Un ensemble similaire de mesures a été introduit aux Pays-Bas en 2001 et renforcé en 2004, permettant au procureur de soumettre une zone à des contrôles d'identité pour une période – renouvelable – de 12 heures. En France, la pratique des contrôles d'identité a été codifiée dans les articles 78-1 à 78-6 du code de procédure pénale, mais sans lien avec la lutte contre le terrorisme.

Au Royaume-Uni, le recours à ces mesures a considérablement augmenté après le 11 septembre 2001 : le nombre de personnes fouillées est ainsi passé de 6 400 en 2000-2001 à 10 200 en 2001-2002 pour atteindre 50 000 en 2005-2006. L'utilité de ces contrôles est cependant très approximative : seule une proportion très basse (jamais supérieure à 1,4 %) d'entre eux a abouti à des arrestations. Si l'on ne dispose d'aucune statistique sur la répartition religieuse des personnes fouillées, certaines catégories ethniques, comme celle d'« Asian » (qui désigne à la fois les personnes d'origine indienne, pakistanaise et bangladais), peuvent dans certains quartiers être utilisées pour évaluer la part des musulmans parmi les personnes contrôlées. En vertu de ces pouvoirs, les « Noirs » et les « Asiens » seraient trois fois plus susceptibles d'être fouillés que les « Blancs »²⁹. En France, une étude récente a révélé des résultats tout aussi inquiétants : les « Noirs » seraient dans l'Hexagone six fois plus susceptibles d'être arrêtés que les « Blancs », et les « Arabes » 7,6 fois plus³⁰. Aux Pays-Bas, un rapport d'Amnesty International et plusieurs rapports de l'ECRI, l'organe de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, ont également accusé la législation antiterroriste d'être particulièrement discriminatoire à l'égard des populations musulmanes, sans qu'il y ait de statistiques officielles à ce sujet³¹. Au Royaume-Uni, à la suite des recommandations de l'Independent Reviewer of Terrorism Legislation, l'examineur de la législation antiterroriste, ayant jugé ces mesures « très utilisées et très mal perçues mais ne contribuant pas significativement à la lutte contre le terrorisme », elles ont été abrogées et remplacées par un régime de contrôle plus limité (art. 43), qui n'a pas, à ce jour, encore été utilisé par la police.

Les contrôles aux frontières

La situation actuelle en Syrie, les inquiétudes croissantes au sujet de citoyens européens combattant aux côtés des groupes islamistes, et la crainte du retour des « rapatriés radicalisés », ont conduit à recentrer les efforts en matière d'antiterrorisme et d'antiradicalisation sur le contrôle aux frontières. Un ensemble de mesures a donc été pris pour réduire la mobilité (retrait du passeport ou de la citoyenneté) d'un nombre limité de personnes.

• Révocation des passeports et de la citoyenneté

Le contrôle des frontières est perçu par plusieurs professionnels du renseignement comme un moyen d'entraver le développement de réseaux terroristes transnationaux. Dans certains pays, tels que les Pays-Bas et l'Allemagne, les passeports des individus soupçonnés d'être des candidats

²⁹ *Ethnic Profiling in the European Union : Pervasive, Ineffective, and Discriminatory*, New York, Open Society Institute, 2009 ; *Without Suspicion. Stop and Search under the Terrorism Act 2000*, New York, Human Rights Watch, 2009 ; C. Pantazis et S. A. Pemberton, « From the "old" to the "new" suspect community : examining the impacts of recent UK counter-terrorist legislation », *British Journal of Criminology*, 49 (5), 2009, pp. 646-666.

³⁰ *Police et minorités visibles : les contrôles d'identité à Paris*, New York, Open Society Institute, 2009.

³¹ *Proactief Politieoptreden vormt risico voor Mensenrechten*, Amsterdam, Amnesty International – Afdeling Nederland, 2013 ; *ECRI Report on the Netherlands*, Strasbourg, ECRI, 2013.

potentiels au départ peuvent être confisqués. Les Pays-Bas ont ainsi révoqué les passeports de onze candidats au combat en Syrie. En outre, les mesures annoncées en octobre 2013 par le ministre de la Sécurité et de la Justice Ivo Opstelten prévoient le refoulement, lors de leur retour, des personnes résidant aux Pays-Bas qui n'ont pas la nationalité néerlandaise. Le Royaume-Uni a récemment mis en pratique ses pouvoirs – rarement utilisés – de privation de la citoyenneté britannique contre des personnes (au nombre de 27) ayant la double nationalité, comme l'a révélé le Bureau of Investigative Journalism³². En mars 2014, la Chambre des communes a débattu de la possibilité, très controversée, de la révocation de la citoyenneté de citoyens n'ayant pas la double nationalité, avec la possibilité de les rendre apatrides.

• Le contrôle des frontières et « zones à risque »

Aux Pays-Bas, outre la possibilité d'effectuer des contrôles d'identité dans certaines zones géographiques pour une période déterminée, le décret « Enquête sur les crimes de terrorisme » institue des zones de « risque permanent de sécurité » : tous les aéroports et gares de La Haye, d'Amsterdam, de Rotterdam et d'Utrecht, ainsi qu'un certain nombre d'autres sites stratégiques, sont concernés. Sur la base de ce décret, tous les passagers peuvent être interrogés et fouillés sans qu'un degré élevé de soupçon pèse sur eux. Les minorités néerlandaises font état d'un sentiment de discrimination et parlent de « profilage ethnique ». Selon l'enquête EU-MIDIS de 2009³³, 31 % des interviewés d'origine turque et 35 % des interviewés d'origine nord-africaine se sentent désignés sur la base de leur origine lors des contrôles aux frontières. Si les politiques de lutte contre le terrorisme ne sont pas le seul motif d'exacerbation de ce sentiment de discrimination, le rapport MIDIS note que la discrimination fondée sur l'appartenance ethnique ou religieuse est souvent liée à des pratiques policières justifiées au nom de l'antiterrorisme.

Au Royaume-Uni, le contrôle des ports et des frontières est codifié dans l'annexe 7 (Schedule 7) du TA 2000. Il permet, en principe, à n'importe quel agent de police aux frontières ou agent des douanes d'arrêter, d'interroger et de détenir toute personne, ainsi que de fouiller ses bagages et son véhicule, et ce jusqu'à un délai de 9 heures. Il n'est pas nécessaire pour faire l'objet de ces mesures d'être soupçonné d'avoir participé à un acte terroriste.

Ces mesures ont suscité de nombreuses critiques. Elles ont été dénoncées à plusieurs reprises par des organisations comme le Conseil musulman de Grande-Bretagne, FOSIS ou StopWatch en raison de leur caractère potentiellement discriminatoire. Choudhury et Fenwick ont pointé un ressentiment similaire au sein de la communauté musulmane³⁴. Bien que l'examineur indépendant n'ait pas trouvé une grande différence dans le profil ethnique des personnes fouillées par rapport aux statistiques nationales des mises en accusation, la faible proportion d'arrestations (0,03 %) résultant des dispositions de l'annexe 7 ne semble pas justifier cette

³² « Citizenship revoked », The Bureau of Investigative Journalism, <http://bit.ly/1e1wFdn> (consulté le 5 septembre 2014).

³³ *European Union Minorities and Discrimination Survey. Data in Focus Report : Muslims*, Bruxelles, European Union Agency for Fundamental Rights (EU-FRA), 2009, p. 216.

³⁴ T. Choudhury et H. Fenwick, *The Impact of Counter-Terrorism Measures on Muslim Communities*, Manchester, Equality and Human Rights Commission, 2011.

pratique systématique dans sa forme actuelle, y compris le pouvoir invasif de copier et de conserver les données des ordinateurs portables et des téléphones mobiles, notamment en l'absence de « soupçon raisonnable ». Ces critiques ont été renouvelées après l'arrestation médiatisée de David Miranda (le partenaire du journaliste Glenn Greewald à l'origine des révélations sur la NSA), le 18 août 2013, en particulier après que la Cour divisionnaire a conclu que cette arrestation était légale dans sa décision du 19 février 2014. La controverse portait sur le fait que Miranda avait été arrêté en vertu de la législation antiterroriste, mais que la raison de son arrestation était le transport de documents classés secrets, ce qui a soulevé de nombreuses questions quant à la portée et à l'étendue de ces dispositions, et en particulier la définition du « terrorisme ».

Arrêtés d'expulsion et autres formes de restriction de liberté

Les arrêtés d'expulsion constituent le troisième type de pouvoir de l'appareil administratif préventif. Dans ce domaine également, le Royaume-Uni s'achemine vers un rééquilibrage progressif des libertés civiles au nom de la sécurité nationale. Peu de temps après le 11 septembre 2001, le gouvernement britannique a donné le pouvoir – extrêmement controversé – au ministre de l'Intérieur d'expulser les citoyens non britanniques soupçonnés de terrorisme, et de placer en détention pour une durée indéterminée les personnes qui ne pouvaient ou ne souhaitaient pas être expulsées. A la suite d'une décision de la Chambre des lords, ces pouvoirs ont été remplacés par des ordonnances de contrôle (2005-2011) puis, en 2011, par des mesures beaucoup moins contraignantes de prévention du terrorisme et d'enquêtes limitées dans le temps [TPIMs]. Cette tendance pourrait cependant se renverser, sous la pression, notamment, du ministre de l'Intérieur Theresa May, qui a annoncé en août 2014 un possible retour aux ordonnances de contrôle.

Aux Pays-Bas, selon la section 14 de la loi sur les étrangers, les ressortissants étrangers constituant une menace pour la sécurité nationale ou l'ordre public peuvent être déclarés « indésirables » et interdits d'entrée sur le territoire pour une durée illimitée. Cette mesure peut être utilisée dans les cas de terrorisme, en complément ou en substitution de procédures pénales. La qualification d'une personne comme « constituant une menace pour la sécurité nationale » se fait sur la base d'un rapport individuel de l'AIVD. Ce rapport n'est pas accessible à la personne inquiétée ni à son avocat, et seul un juge en charge des affaires d'immigration a le droit d'examiner le dossier. Ce juge peut demander de plus amples renseignements auprès de l'agent de renseignement ou d'autres officiels, l'examen du dossier se faisant à huis clos au siège de l'AIVD. On ne sait pas si l'intégralité du dossier est mis à la disposition du juge, ni combien de fois des juges ont demandé un complément d'information. Le coordinateur national pour la lutte contre le terrorisme a communiqué qu'entre 2006 et 2012 cinquante individus avaient été déclarés indésirables, dont trente et un pour des questions de radicalisation ou de jihadisme.

En France, l'expulsion de ressortissants étrangers est souvent utilisée pour lutter contre l'« islam radical ». Elle peut être justifiée par des menaces graves à l'ordre public. A la suite d'une condamnation pénale, les personnes qui n'ont pas la nationalité française peuvent être condamnées à l'expulsion et à l'interdiction du territoire français (ITF) ; cette expulsion peut aussi être le résultat d'une décision administrative, notamment d'un arrêté ministériel d'expulsion (AME) pris par le ministère de l'Intérieur. Les ITF sont communes pour les ressortissants étrangers reconnus coupables d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste, même si les peines prononcées sont relativement courtes. Les AME ciblent le plus souvent les individus désignés comme « prêcheurs de haine ». Tout ressortissant étranger manifestant un comportement « contre les intérêts fondamentaux de l'Etat, ou lié à des activités de nature terroriste ou constituant des actes de provocation explicite et délibérée à la discrimination, à la haine ou à la violence contre une personne ou un groupe de personnes spécifique », risque l'expulsion, l'évaluation de ce « comportement » se fondant généralement sur les seules notes des services de renseignement, qui ne sont pas tenus de divulguer leurs sources. Selon le ministère de l'Intérieur, entre le 12 septembre 2001 et le 31 décembre 2011, 166 « islamistes » – parmi lesquels 31 imams – ont été expulsés³⁵.

Gels d'avoirs et dissolution d'organisations

Le gel de capitaux et la dissolution d'organisations, mesures en grande partie issues d'accords internationaux traduits en droit national, font partie intégrante de l'appareil antiterroriste administratif. Depuis 1999, plusieurs résolutions ont été adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies pour geler les capitaux liés au terrorisme : les résolutions du Conseil de sécurité (RCS) 1267 (1999), 1333 (2000) et 1373 (2001). La résolution 1267 dresse la liste des personnes ou entités (liées aux talibans) à cibler, et la résolution 1373 élargit le champ d'application du gel des capitaux à toute personne ayant « commis ou tenté de commettre des actes terroristes ou facilité leur commission », en demandant à chaque Etat de déterminer qui sont ces personnes et entités. Au niveau européen, le règlement 881/2002 du 27 mai 2002 implémente la résolution 1267/1999 ainsi que les résolutions 1390/2002 et 1455/2003, et le règlement 2580/2001 (article 1 [b]) met en œuvre une grande partie des dispositions de la RCS 1373.

Aux Pays-Bas, le gel de capitaux et de biens est régi par la « loi des sanctions » (*Sanctiewet*) de 1977 et le règlement sur la sanction du terrorisme (*Sanctieregeling terrorisme*) de 2007 qui met en œuvre la résolution 1373 du Conseil de sécurité de l'ONU. Ces deux lois encadrent les décisions de gel d'avoirs, qui sont une mesure administrative préventive. Le ministre des Affaires étrangères, en accord avec le ministre des Finances, de la Sécurité et de la Justice, et en consultation avec le ministère public et l'AVID, désigne les personnes et les entités dont les avoirs doivent être gelés, les personnes ou entités susceptibles de faire l'objet de sanctions étant celles qui « commettent ou tentent de commettre, de participer, ou de faciliter

³⁵ Voir L. Bonelli, « Les caractéristiques de l'antiterrorisme français... », art. cité.

la commission d'actes de terrorisme ». Parmi les éléments de preuve requis figurent « la mise en place d'une enquête ou de poursuites par une autorité compétente en raison d'un acte terroriste ou la tentative de commission d'un tel acte ou la facilitation d'un tel acte ; une condamnation pour les infractions ci-dessus » ou « une note officielle de l'AIVD au ministère des Affaires étrangères qui contient des indications crédibles d'implication d'une personne ou d'une organisation avec un acte terroriste ou la tentative de commission d'un tel acte ou de participer à ou faciliter un tel acte ».

Au Royaume-Uni, la partie 1 de l'acte de gel des capitaux terroristes 2010 (TFA 2010) met en œuvre la résolution 1373 conférant au Trésor britannique le « pouvoir de geler les capitaux des individus et des groupes considérés comme étant impliqués dans le terrorisme, que ce soit au Royaume-Uni ou à l'étranger, et de les priver de l'accès à des ressources financières ». En outre, en vertu de l'annexe 2 du TA 2000, les organisations peuvent être interdites sur la base de rapports des services de renseignement, à condition toutefois que ces rapports soient mis au jour. A la fin 2012, 63 organisations ont été interdites au Royaume-Uni : 14 reliées à l'Irlande du Nord et 49 « organisations terroristes internationales » ; 39 ont été placées dans l'annexe 2 entre 2000 et 2005 (avec les Moudjahidine du peuple d'Iran – OMPI –, maintenant déproscrite) ; 10 ont été ajoutées depuis, dont une en 2010, une autre en 2011 et deux en 2012. David Anderson note que la seule organisation à avoir été déproscrite dans le cadre du TA 2000 est l'OMPI, mentionnée ci-dessus, retirée de la liste en 2008 à la suite des arrêts de la Commission d'appel des organisations proscrites (POAC) et d'une décision de la Cour d'appel. La liste de l'UE, à partir de septembre 2013, comprend 11 personnes et 26 groupes/entités dont les avoirs ont été gelés, alors que la liste britannique comporte 31 personnes et 8 groupes/entités. En septembre 2013, les montants gelés représentaient respectivement 91 000 livres et 13 000 euros. Le nombre des désignations a considérablement diminué depuis 2008, en partie du fait de la fin de la double inscription (dans la liste nationale et européenne)³⁶.

En janvier 2006, la France a adopté un système réglementé de gel des capitaux terroristes. Une personne soupçonnée d'avoir « commis ou tenté de commettre des actes de terrorisme, de participer ou de faciliter ceux qui les financent » peut voir ses capitaux gelés par arrêté du ministre de l'Economie. Les décisions de gel sont habituellement valables six mois mais peuvent être renouvelées, l'individu recevant durant cette période une enveloppe pour les dépenses liées à « l'entretien du ménage » (vêtements, nourriture), l'ensemble des autres coûts fixes (loyer, téléphone, électricité, impôts, prêts, etc.) étant versés directement aux créanciers. Tous les détails de l'ordre (y compris le nom du suspect) sont accessibles au public dans le *Journal officiel*. Le ministre français de l'Intérieur a ainsi dissous Forsane Alizza, un groupe islamiste, « pour apologie de la lutte armée » en mars 2012.

Ces pratiques ont un impact considérable sur la vie des individus ciblés ; comme le note David Anderson, « lorsqu'elle touche des personnes en liberté au Royaume-Uni, la désignation peut se révéler très intrusive et restrictive pour la vie quotidienne ». En outre, selon le Centre européen pour les droits constitutionnels et humains, elles tendent à accroître considérablement le pouvoir de l'exécutif sur les procédures judiciaires, en introduisant notamment de sérieuses limitations du droit à un contrôle juridictionnel.

³⁶ D. Anderson (QC), *Third Report on the Operation of the Terrorist Asset-Freezing Etc. Act 2010*, Londres, Crown, 2013, p. 9.

Mesures indirectes

Enfin, chaque Etat dispose d'une panoplie de mesures ad hoc pour perturber les activités d'individus ou d'entités qu'il considère suspects sans avoir suffisamment de preuves pour lancer une enquête. En France, en janvier 2005, 22 pôles régionaux se consacraient à la « lutte contre l'islam radical ». Ces unités regroupent plusieurs services de l'Etat (vétérinaire, centre d'impôts, préfecture, police, etc.) susceptibles de prendre des mesures immédiates. Dès qu'un établissement est identifié comme accueillant des activités liées à l'« islam radical » (financement, prosélytisme, propagande), ces différents services administratifs sont autorisés à intervenir sur les lieux et à vérifier les conditions d'hygiène et de sécurité, le statut d'immigration des personnes s'y trouvant, l'accès aux livres comptables, etc. Des boucheries halal ont ainsi été fermées pour violation de la loi de santé publique ; des lieux de culte pour violation des règles de sécurité ; des commerces de rue pour évasion fiscale. En mai 2007, plus de cinq cents emplacements ont été surveillés, et plus de deux mille personnes contrôlées³⁷.

Aux Pays-Bas, conformément aux lois sur la police de 1992 et 1993 et à l'article 172 de la loi sur les municipalités (qui attribue au maire des responsabilités en matière de maintien de l'ordre, y compris le pouvoir de donner des instructions à la police), des stratégies peuvent être déployées pour « déranger » ou « perturber » un individu supposé présenter un risque terroriste : il s'agit par exemple d'observer et de suivre une personne afin de faire en sorte que celle-ci, ainsi que son environnement direct, se rende compte qu'elle fait l'objet d'une surveillance, et, ainsi, « perturber » la préparation d'éventuels actes de terrorisme. Cette méthode de « perturbation administrative » sert à combler une lacune entre la justice pénale et l'inaction : elle est employée quand une enquête et/ou des poursuites pénales ne sont pas suffisamment efficaces et que le gouvernement cherche à réduire au maximum le risque d'actes terroristes. Comme le note Marianne Hirsch Ballin, cette forme de surveillance peut être assimilée à du harcèlement et, d'un point de vue juridique, elle entre en conflit avec la charte fondamentale des droits de l'homme. Pour les cours néerlandaises, le verdict dépend du risque : dans un procès, la Cour a donné raison au plaignant, mais lors de celui de l'un des membres du groupe dit de « Hofstad » (lié à l'assassinat de Theo van Gogh), elle a donné raison aux autorités³⁸.

Contrôles d'identité, contrôles aux frontières, révocation des passeports et/ou de la citoyenneté, arrêtés d'expulsion et restriction préventive de liberté, gels d'avoirs, dissolutions d'organisations ou contrôles coordonnés des administrations publiques : la lutte « dure » contre la radicalisation, dans sa logique préventive et administrative, ne pose pas moins de problèmes du point de vue des libertés civiles et des formes implicites ou explicites de discrimination que son pendant judiciaire. En deçà des décisions de justice, les mesures administratives qu'elle justifie renforcent les pouvoirs discrétionnaires des agents de l'Etat mandatés pour faire appliquer la loi, qui acquièrent ainsi un grand pouvoir de décision pour déterminer les personnes « suspectes » ou potentiellement

³⁷ Voir L. Bonelli, « Les caractéristiques de l'antiterrorisme français... », art. cité.

³⁸ Voir M. Hirsch Ballin, *Anticipative Criminal Investigation*, La Haye, Springer, 2012, pp. 201-202

« radicales ». Justifiées au nom de l'anticipation, elles permettent de cibler des individus, groupes ou catégories entières de la population contre lesquels ne pèse aucun soupçon concret qui puisse faire l'objet d'une procédure légale, mais sur lesquels plane une forme de suspicion généralisée.

LA LUTTE PRÉVENTIVE CONTRE LA RADICALISATION

Outre la législation antiterroriste et des mesures administratives, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont élaboré des politiques de détection précoce et de prévention dans les quartiers, les communautés et les prisons. Le but de ces politiques est d'empêcher des « non-radicaux » de se radicaliser et de se joindre éventuellement à des groupes violents en Europe et à l'étranger. Peu controversées aux Pays-Bas, elles ont été critiquées par tous les bords de l'échiquier politique au Royaume-Uni, des organisations des droits de l'homme aux associations musulmanes en passant par certains think tanks conservateurs.

Détection précoce et prévention

Les professionnels des renseignements estiment qu'une partie de leur mission consiste à capturer les « signaux faibles ou très faibles »³⁹ indiquant qu'un individu pourrait se radicaliser. Pour les repérer, ils tentent de mobiliser d'autres acteurs de la société, écoles, autorités locales ou travailleurs sociaux. Les Pays-Bas ont sans doute été le premier pays européen à réfléchir à la mise en place de politiques antiterroristes dépassant le simple cadre judiciaire ou administratif. L'« approche globale » (*brede benadering*) qu'ils ont portée au début des années 2000 organise l'aspect répressif et l'aspect préventif autour de trois axes : l'intégration des populations musulmanes et la lutte contre les discriminations dont elles font l'objet ; la collaboration avec les associations musulmanes ; la mise en place de contre-narratifs et de systèmes de mentorats individualisés. Au Royaume-Uni, les politiques de prévention de la radicalisation sont apparues en 2005, puis ont été formalisées au sein du volet Prevent de la stratégie antiterroriste Contest, qui combine différentes initiatives telles que des partenariats locaux ciblés avec des représentants de la communauté, des programmes de cohésion communautaire (*community cohesion*) plus larges ou des systèmes de tutorat pour les individus supposés vulnérables à la radicalisation (Channel). Les stratégies britannique et néerlandaise sont fondées sur quatre principes : le développement de projets d'aide sociale et de dialogue intercommunautaire, les systèmes de mentorat personnalisé, les partenariats police-communauté, le développement de contre-narratifs et de soutien à l'« islam modéré ».

³⁹ Entretien avec un ancien responsable de la DCRG, DST et DGSE, Paris, octobre 2013.

• Les projets d'aide sociale et de dialogue intercommunautaire

Une première caractéristique commune aux programmes de contre-radicalisation est la mise en place de projets de prévention indirecte destinés, au travers des associations, à mieux atteindre les individus les plus « vulnérables » à la radicalisation. A Amsterdam, ces interventions ont pour mission de « viser les terreaux fertiles » de la radicalisation ; leur objectif est de lutter contre la discrimination et l'intolérance, d'accroître la sensibilisation de la population à la diversité de l'islam ; de renforcer le dialogue interculturel et les relations intercommunautaires ; d'augmenter le « capital social » et la « confiance politique » de la population musulmane en particulier et de la population en général. Menées en partenariat avec des organisations locales, elles impliquent par exemple l'organisation de dîners intercommunautaires dans les quartiers musulmans d'Amsterdam, des événements culturels ou des débats sur des questions religieuses ou sociales. L'organisation « Muslim Youth Amsterdam » (Jeunesse musulmane d'Amsterdam) a ainsi développé des activités d'information et de consulting pour offrir une « meilleure image de l'islam » à la population non musulmane d'Amsterdam. Des initiatives similaires ont été mises en place au Royaume-Uni dans les communes (*local authorities*), où les financements « Prevent » ont servi à organiser débats, événements culturels, activités sportives, sorties scolaires, etc.

Ces initiatives n'ont pas manqué d'être critiquées. Premièrement, la stratégie Prevent reposant sur l'idée que le recours à la violence politique est lié aux conditions économiques et sociales précaires de la population musulmane, elle a été déployée auprès des collectivités locales via le ministère des Communautés et du Gouvernement local (DCLG), et les communes qui en ont bénéficié ont été désignées sur la base controversée de leur pourcentage de population musulmane. Deuxièmement, le soutien apporté aux communautés dans le cadre de la lutte antiterroriste a remplacé, de façon sélective, l'aide sociale, le développement de Prevent ayant coïncidé, après la crise économique de 2008, avec des coupes importantes dans les dépenses destinées au développement des quartiers défavorisés. Les projets de travail social estampillés « Prevent » sont dès lors devenus l'une des seules sources de financement pour de nombreuses associations, qui ont dû prendre la difficile décision d'accepter ou non un important financement « antiterroriste » pour leurs activités, certaines allant jusqu'à « ajuster » leurs projets pour correspondre aux critères. L'effet n'a pas été que rhétorique. Des associations ont abandonné des quartiers non musulmans pour recentrer leurs projets dans l'espoir d'obtenir des financements. Pour d'autres, la dimension sécuritaire de Prevent a correspondu à une stigmatisation pure et simple de la communauté musulmane, perçue comme une « communauté suspecte » composée de terroristes potentiels. Pour les représentants communautaires non musulmans, ces politiques ont généré des frustrations, dans la mesure où les sources traditionnelles de soutien sur lesquelles ils comptaient se sont tariées. Comme l'a conclu le Comité des communautés et du gouvernement local (CLG) de la Chambre des communes dans son évaluation de Prevent en 2010, « la stratégie a contribué à un sentiment de frustration et d'aliénation parmi les musulmans qui peut augmenter le risque de rendre certaines personnes plus vulnérables à la radicalisation. L'accent de la prévention sur les communautés musulmanes n'a donc pas été constructif ». Les réactions ont été semblables aux Pays-Bas, où certaines de ces initiatives ont été jugées particulièrement discriminatoires. Ainsi, de nombreux habitants de Rotterdam ont estimé que les « Débats sur l'islam » (*Islam Debates*) organisés par la ville en 2005 au sujet

des problèmes posés par cette religion et du supposé « manque d'intégration » des minorités musulmanes génèrent plus de stigmatisation que l'inverse.

• Les systèmes de mentorat

Un autre aspect de la lutte contre la radicalisation, que l'on retrouve aussi bien aux Pays-Bas qu'au Royaume-Uni, est le système des « mentors ». Aux Pays-Bas, ces derniers font partie de l'objectif de « déradicalisation » de la *brede benadering* et sont coordonnés, au niveau municipal, par des comités transversaux regroupant plusieurs professionnels. A Amsterdam, la Maison d'information sur la radicalisation (Informatiehuishouding Radicalisering – IHH) réunit ainsi enseignants, travailleurs sociaux, policiers ou autres acteurs locaux qui signalent les comportements suspects des individus de leur environnement immédiat, ou demandent conseil sur la manière d'affronter les questions d'extrémisme. Une équipe multidisciplinaire analyse les témoignages et rapports qui lui sont soumis et fournit des conseils sur les actions possibles. Quand le « risque de radicalisation » est déterminé, une « intervention » est envisagée ; il est par exemple demandé à une figure d'autorité – imam, enseignant, travailleur social, parent ou membre de la famille – de l'environnement de l'individu en question de le « suivre ». Au Royaume-Uni, le même principe est mis en place à travers le programme Channel (qui entre dans la stratégie Prevent). Les personnes à risque sont identifiées et dirigées vers des professionnels (police, autorités locales, enseignants, médecins, travailleurs sociaux, services de jeunesse, services de gestion des délinquants), et un « plan de soutien » individuel est élaboré. Entre 2007 et 2010, 1 120 personnes ont été recommandées à des panels Channel.

Bien que les programmes de mentorat de type Channel ou IHH ne s'adressent pas seulement aux jeunes musulmans, le sentiment est largement répandu au sein de la communauté musulmane que des activités « normales », comme la participation politique à des mouvements pacifistes ou une pratique religieuse pieuse, lorsqu'elles sont effectuées par ces derniers, déclenchent automatiquement une recommandation vers un programme de mentorat, en raison du manque d'expérience de ceux qui les y envoient et de leur incapacité à détecter correctement les « symptômes » de la radicalisation. Au Royaume-Uni, de jeunes étudiants de confession musulmane ont été dirigés vers ces programmes uniquement pour avoir participé à une manifestation propalestinienne ou milité dans des mouvements pacifistes⁴⁰. Le risque de ces programmes est de circonscrire les limites des activités politiques considérées comme acceptables pour les citoyens musulmans, alors que ces mêmes activités ne posent pas de problème quand elles sont pratiquées par le reste de la population.

• Les partenariats police-communauté

Troisième volet des politiques préventives de lutte contre la radicalisation, les partenariats mis en place entre la police et différents représentants musulmans, associatifs ou religieux, ont souvent été dénoncés comme un moyen détourné de collecter des renseignements

⁴⁰ Entretien avec un travailleur social, Birmingham, 7 juin 2014.

sur leur communauté. Dans son rapport de 2009, Arun Kundnani a fait valoir qu'« il existe des preuves que le programme de prévention a été utilisé pour établir l'un des systèmes de surveillance le plus élaboré jamais vu en Grande-Bretagne »⁴¹. Le rapport du CLG aborde également cette question, mais juge les accusations portées par Kundnani au Bureau pour la sécurité et contre le terrorisme (OSCT) sans fondement. Nos entretiens, menés à Londres et à Birmingham auprès d'anciens coordinateurs du programme Prevent, suggèrent en revanche qu'il y a bien une pression constante, de la part de la police locale, pour obtenir des renseignements sur les différents jeunes qui participent aux projets Prevent⁴². La controverse autour du projet de caméras de surveillance Champion à Birmingham en 2010 a fourni des preuves concrètes d'une collecte de renseignements secrets d'antiterrorisme par la police⁴³.

Il serait cependant réducteur de ne voir dans ces partenariats que des formes masquées de surveillance. Si l'on met de côté la question des motivations supposées ou réelles de ces programmes, on remarque qu'ils engendrent une source de revenus et de légitimation politique importante pour toute une série de représentants plus ou moins autoproclamés de la communauté. Lors de notre enquête, nous avons constaté le niveau de professionnalisation de certains individus qui, après avoir été cooptés dans différentes instances de l'appareil antiterroriste (coordinateurs de Prevent, représentants communautaires attachés auprès des unités antiterroristes, etc.), ont monté leur propre think tank ou entreprise de consulting et proposent désormais conseils, visites dans les quartiers musulmans, formations en « radicalisation » ou organisation de « focus groups » à un public de chercheurs, représentants de gouvernements étrangers ou d'administrations publiques. Ces politiques de radicalisation posent cependant des dilemmes d'ordre moral : nombreux nous ont dit avoir d'abord hésité à s'y engager, ne souhaitant pas être perçus comme les « collaborateurs » d'une politique considérée comme illégitime, mais l'avoir finalement fait pour en atténuer les effets néfastes. Ce phénomène de constitution d'une élite « indigène » opérant dans un rapport ambigu de dépendance et de résistance à l'égard des structures de l'Etat n'est pas sans rappeler les configurations classiques des rapports de force entre colonisateurs et colonisés. Cette forme de gouvernement de la diversité constitue l'un des axes du « multiculturalisme policier » : l'émergence de cette catégorie de représentants musulmans est la résultante directe des fonds investis et des positions administratives créées par la « lutte contre la radicalisation ».

⁴¹ A. Kundnani, *Spooked ! How not to Prevent Violent Extremism*, Londres, Institute of Race Relations, octobre 2009, p. 8.

⁴² Entretien avec un coordinateur du programme Prevent, Londres, 6 juin 2014.

⁴³ Pour plus de détails sur le projet Champion, voir « Birmingham project champion "spy" cameras being removed », *BBC News*, 9 mai /2011, <http://bbc.in/1lfdOPD> (consulté le 5 septembre 2014).

• Les contre-narratifs et la promotion d'un « islam modéré »

Le quatrième aspect des stratégies de lutte contre la radicalisation consiste à promouvoir des interprétations dites « modérées » de l'islam aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, l'objectif plus général étant de mettre en place un certain nombre de « contre-narratifs ». Au Royaume-Uni, l'association Radical Middle Way (« Radicalement modérés ») a ainsi été constituée, en lien direct avec le gouvernement, pour promouvoir « l'ouverture à l'autre, la cohésion sociale et l'engagement dans la collectivité ». De même, la Foundation Quilliam, think tank « modéré » créé en 2007 par des ex-membres de l'organisation islamiste Hizb ut-Tharir Ed Hussain, Majid Nawaz et Rashad Zaman Ali – qui, sous couvert d'une apparente indépendance, est presque entièrement financée par le Home Office (à hauteur de 845 000 euros en 2008) –, prône une ligne politique de soutien complet aux politiques gouvernementales britanniques.

La promotion de l'islam modéré a cependant pour effet de limiter le champ de la représentation politique en jouant sur la question des subventions. Aux Pays-Bas, les autorités ont considérablement réduit le spectre des organisations avec lesquelles elles collaborent. A Amsterdam, la municipalité fait preuve désormais d'une extrême prudence et refuse de collaborer avec des organisations ou des individus considérés comme « extrémistes ». Pour Vermeulen et Bovenkerk, en refusant de discuter avec des organisations modérées, les autorités néerlandaises n'entrent pas dans un véritable débat démocratique avec les groupes et les individus qui ont des opinions contradictoires et, en outre, risquent de s'aliéner des extrémistes présumés⁴⁴. Les pouvoirs publics tentent en outre d'influencer la nature des politiques mises en place au travers de l'outil financier. Ainsi, les organisations ou individus qui refusent de suivre les orientations et priorités du gouvernement risquent de perdre le soutien financier des municipalités ou d'être exclus des procédures de sélection.

De même, au Royaume-Uni, le gouvernement de M. Cameron, estimant qu'un grand nombre d'anciens partenaires des programmes Prevent, comme le Muslim Council of Britain (Conseil des musulmans de Grande-Bretagne), la Muslim Association of Britain (Association des musulmans de Grande-Bretagne) ou la Islamic Society of Britain (Société islamique de Grande-Bretagne), étaient des « islamistes », a cessé de travailler avec eux. L'approche actuelle, qui se concentre exclusivement sur des partenariats avec des représentants « idéologiquement modérés », risque donc d'être doublement contre-productive, en faisant apparaître les programmes de partenariat comme des moyens de diffusion du discours gouvernemental, et en délégitimant les organisations non violentes en les faisant passer pour radicales. Au nom de la lutte contre la « radicalisation », c'est encore une fois la représentation politique des populations musulmanes qui est en question.

⁴⁴ F. Vermeulen et F. Bovenkerk, *Engaging with Violent Islamic Extremism*, La Haye, Eleven International Publishing, 2012, pp. 193-194.

CONCLUSION

Après des années de silence relatif sur la question, les événements récents – les affaires Mérah et Memmouche, le départ de jeunes Français pour la Syrie – ainsi que les pressions informelles des gouvernements et services de renseignement européens ont poussé la France à adopter des mesures de « lutte contre la radicalisation ». La définition même de ce qu'est la « radicalisation » et des moyens supposés la combattre restent pourtant toujours sujet à débat. Pour de nombreux universitaires, le terme appartient avant tout au langage politique et correspond au besoin de trouver une explication simple, dont on pourrait décrire les étapes, les processus ou les facteurs, à un phénomène complexe : le passage à la violence politique de jeunes musulmans européens. Or, les quelques chercheurs qui ont travaillé empiriquement sur la question du passage à la violence politique, tel John Horgan⁴⁵, s'accordent pour dire qu'il n'existe pas de profil type, pas de parcours traditionnel ni d'étapes spécifiques. L'enrôlement dans des organisations ou des réseaux qui prônent la violence politique résulte d'une multiplicité de facteurs bien connus de la sociologie, qui se situent au croisement des dispositions acquises au cours de la vie par un individu (milieu familial, conditions économiques, expérience de la discrimination, de la violence, etc.) et des conditions spécifiques d'une configuration sociale et politique particulière (ce que la sociologie des mobilisations appelle la « structure d'opportunité »). Il dépend donc, comme le montre Horgan, d'une série de coïncidences, de circonstances dues au hasard des rencontres et des parcours individuels. Il n'y a pas de parcours type du passage au « terrorisme », pas plus qu'il n'y a de profil type du « terroriste ».

Il semble, dès lors, difficile de mettre en place des stratégies de prévention ou d'anticipation de la « radicalisation » efficaces. Aux Pays-Bas et au Royaume Uni, les professionnels de l'antiterrorisme comme les associations que nous avons rencontrés se sont dits relativement sceptiques sur l'utilité réelle de ces stratégies. Les mesures « dures » d'ordre juridique ou administratif sont celles qui provoquent les réactions les plus tranchées : nécessité repressive pour certains, excès des pouvoirs exécutifs pour d'autres. Mais quel est le bilan de presque une décennie de mesures de « lutte contre la radicalisation » au Royaume-Uni et aux Pays-Bas ? L'enthousiasme de la seconde moitié des années 2000 pour les politiques de « contre-radicalisation » est retombé face à ce qui a été considéré par beaucoup comme un gaspillage de fonds publics n'ayant eu pour seul résultat que de s'aliéner une part importante de la population musulmane dans les deux pays. Par ailleurs, la position initialement ouverte des gouvernements s'est peu à peu durcie. Avec le changement de majorité au Royaume-Uni, la stratégie Prevent s'est détournée du dialogue avec les associations musulmanes indépendantes (Muslim Association of Britain, Muslim Council of Britain, Cordoba Foundation), considérées comme « trop radicales », pour ne plus s'adresser qu'à un groupe limité de think tanks alignés sur les positions gouvernementales (telle la Quilliam Foundation, peu légitime auprès des populations musulmanes au Royaume-Uni). Par ailleurs, la diminution importante des fonds de la stratégie Prevent au profit de politiques plus repressives a clairement signalé

⁴⁵ J. Horgan, *Walking Away from Terrorism*, Oxon, New York, Routledge, 2009.

aux acteurs opérant sur le terrain du travail social que la prévention n'était plus une priorité gouvernementale. La situation est sensiblement la même aux Pays-Bas où, désormais, le dialogue avec les associations est vu avec suspicion, et où les efforts se concentrent sur le renseignement et la répression plus que sur la prévention.

Dans ce contexte, la position du gouvernement français semble prendre en compte deux exigences : d'une part, la nécessité d'apporter une réponse politique à ce qui apparaît désormais comme une urgence, le passage à la violence politique de réseaux basés en France et le départ de jeunes Français vers la Syrie et l'Iraq ; d'autre part, le peu de moyens efficaces permettant d'y faire face (un constat basé sur les faibles résultats des pays voisins en matière de lutte contre la radicalisation). Les mesures timides du « dispositif de lutte contre les filières jihadistes », qui se résume pour l'instant à l'instauration d'un numéro vert pour signaler à la police de potentiels candidats au jihad, relèvent plus d'une réponse symbolique que d'une réelle politique de terrain, celle-ci restant toujours centrée sur les volets judiciaire et administratif.

Outre la question de leur efficacité, les politiques de lutte contre la radicalisation posent également celle de l'ordre social qui les sous-tend. En janvier 2014, à la question « quelles différences voyez-vous entre les approches française d'un côté et britannique en matière de lutte contre la radicalisation », un commissaire de police a répondu spontanément en soulignant les différences entre les conceptions de la nation et de la communauté entre les deux pays :

« Les pays anglo-saxons pratiquent beaucoup, ce qui est en effet le *community policing*, [le] dialogue avec les communautés ; on dialogue avec les responsables de ces communautés, on attend de ce dialogue une modération du côté des communautés, éventuellement quelques renseignements qui pourraient en ressortir, supposant que la communauté rejette des éléments radicaux. C'est une politique qui est parfois valable. En tout cas, ça correspond à la culture anglo-saxonne que ce soit aux États-Unis, au Canada ou en Angleterre. En France, on n'a, en tout cas jusqu'à maintenant, pas cette vision des choses. On considère qu'il ne doit pas y avoir de communautés en France, c'est une seule communauté, c'est la communauté française. Donc, parler d'une communauté signifierait fractionner la population en plusieurs sous-groupes. Pour nous, il n'y a que des citoyens pris individuellement. C'est toute la différence fondamentalement qui guide notre politique⁴⁶. »

Ce discours, bien qu'il passe sous silence les pratiques policières qui, dans les faits, abordent la question de la radicalisation comme un problème de communautés – et plus particulièrement de la « communauté musulmane » –, révèle la tension entre les pratiques et les discours de justification de la lutte contre la radicalisation.

Inefficaces du point de vue d'un grand nombre de professionnels de l'antiterrorisme et des travailleurs sociaux qui sont censés les mettre en place, les politiques de lutte contre la radicalisation sont apparues comme un formidable outil de contrôle social. C'est ce qui transparaît clairement dans la réponse d'un fonctionnaire de la ville de Birmingham à la question « quel est, d'après vous le bilan de Prevent » ?

⁴⁶ Entretien avec un responsable de l'UCLAT, Paris, 19 janvier 2014.

« A Birmingham, le programme Prevent a été vraiment fructueux. [...] Notre mesure du succès, c'est lorsque la communauté commence à dénoncer des cas à la police. Dans la situation syrienne les membres de la communauté ont dénoncé et, dans d'autres cas, les gens commencent à dénoncer. [...]. L'autre succès de Prevent est d'obtenir des communautés qu'elles répondent de façon mûre lorsqu'il y a un incident. Chaque fois qu'il y a une opération de police, nous appelons les comités, nous les informons de ce qui se passe et normalement cela réduit les tensions ou le cynisme. »

Au Royaume-Uni, de nombreux intellectuels, représentants religieux et associatifs ont dénoncé ce programme, l'assimilant à une forme douce de doctrine de la contre-insurrection où il s'agit, pour le gouvernement, de gagner les « cœurs et les esprits », de mettre en place la cooptation des populations musulmanes, et donc de fonctionner comme une forme de gestion de la diversité à travers le prisme de l'antiterrorisme.

Qu'elle soit de type judiciaire, administratif ou préventif, la lutte contre la radicalisation pose en effet nécessairement la question du modèle de société et de gestion de la diversité qu'il convient de préserver, et de l'ordre social qui doit servir de référence. Bien que les professionnels de l'antiterrorisme, en France, se gardent bien de vouloir distinguer le « bon musulman du mauvais musulman » – une tâche ingrate qui va à l'encontre des principes de l'ordre républicain –, la logique de la lutte contre la radicalisation ne leur laisse pas d'autre choix ; ils doivent ainsi naviguer entre ce qui distingue une pratique assidue de la religion d'une dérive potentiellement sectaire, et une dérive potentiellement sectaire d'une dérive potentiellement violente. Avec l'instauration des systèmes de dépistage de la radicalisation, les professionnels de la sécurité tentent par ailleurs de déléguer cette tâche difficile non seulement à leurs collègues des autres corps de police, mais également à un grand nombre de professionnels dont ce n'est pas, *a priori*, la fonction (enseignants, travailleurs sociaux ou les personnels hospitaliers) ; quand ce n'est pas directement, au travers de l'ouverture du numéro vert, aux membres de la famille. La lutte contre la radicalisation ne prend pas, dans la pratique, l'ensemble de la population pour cible. Elle se concentre sur une communauté bien précise : la communauté musulmane.

Dans cette étude, nous avons proposé la notion de « multiculturalisme policier » pour rendre compte du modèle de gestion de la diversité qui se dessine au travers de la lutte contre la radicalisation. A la différence du multiculturalisme tel qu'il a été pratiqué au Royaume-Uni, au Canada ou aux Pays-Bas dans les années 1990-2000, fondé sur des objectifs de vie collective dans le respect des spécificités ethniques et religieuses, le « multiculturalisme policier » se présente comme une gestion des communautés au nom de l'impératif de sécurité.

L'affaire dite du « cheval de Troie » (*Trojan Horse*), qui a agité le Royaume-Uni en juin 2014, est particulièrement illustrative de cette forme d'antiterrorisme qui ne s'intéresse plus seulement aux actes criminels, mais à l'« idéologie » qui est censée les légitimer. L'affaire peut servir de point de départ à une réflexion sur les conséquences et les dérives possibles d'une telle politique. Dans une école musulmane de Birmingham, un enseignant est licencié. Quelques jours plus tard, une lettre anonyme dénonçant des pratiques islamiques conservatrices dans l'école est envoyée au ministère de l'Education nationale. Une commission d'enquête est alors mise sur pied par le ministère pour passer en revue vingt et une écoles musulmanes de Birmingham. A sa tête est nommé Peter Clarke, ancien chef de l'antiterrorisme britannique. L'enquête conclut sur la présence de « dérives extrémistes » dans les écoles. Parmi les points

incriminés, des problèmes de gestion, la séparation des sexes, l'absence d'éducation sexuelle adéquate, le manque d'éducation civique et le fait que la « stratégie nationale de lutte contre la radicalisation britannique n'a été enseignée qu'aux élèves de 7 et 8 ans ».

Le but, ici, n'est pas de juger du bien-fondé de la composition de la commission ni de ses résultats – ils ont fait l'objet d'un important débat public au Royaume-Uni. Ce que cette affaire met en évidence, c'est la manière dont le discours de la « lutte contre la radicalisation » accrédite l'idée que l'éducation est devenue un domaine d'intervention légitime de l'antiterrorisme. On peut bien sûr condamner les détournements de fonds et être en désaccord avec des formes conservatrices d'enseignement telles que la séparation des sexes ou les interprétations étriquées du Coran. Mais ces choix doivent-ils être abordés sous l'angle de l'antiterrorisme ? Au Royaume-Uni, l'épisode de Birmingham n'est pas isolé : les plans de restructuration des mosquées, les financements des organisations confessionnelles, les programmes d'enseignement, les débats politiques ou universitaires sont désormais soumis aux impératifs de la « lutte contre la radicalisation ».

On peut se demander quelles seront les conséquences politiques à plus long terme, en France, de l'influence croissante des professionnels de la sécurité sur les questions d'éducation, d'enseignement supérieur, d'insertion sociale ou de liberté de religion. Et dans quelle mesure la « lutte contre la radicalisation » peut être mise en place sans tracer les contours d'un « multiculturalisme policier » qui semble à l'opposé d'une conception ouverte de la laïcité et du respect des droits fondamentaux.