



Bruxelles, le 6 juin 2019
(OR. en)

9727/19

CT 55
ENFOPOL 278
COTER 71
JAI 589
COPEN 237

RÉSULTATS DES TRAVAUX

Origine:	Secrétariat général du Conseil
en date du:	6 juin 2019
Destinataire:	délégations
N° doc. préc.:	9366/19
Objet:	Conclusions du Conseil concernant la prévention et la lutte contre la radicalisation dans les prisons et la gestion des délinquants terroristes et extrémistes violents après leur libération - <i>Conclusions du Conseil (6 juin 2019)</i>

Les délégations trouveront en annexe les conclusions du Conseil concernant la prévention et la lutte contre la radicalisation dans les prisons et le traitement des délinquants terroristes et extrémistes violents après leur libération, adoptées par le Conseil lors de sa 3697^e session, tenue le 6 juin 2019.

CONCLUSIONS DU CONSEIL

concernant la prévention et la lutte contre la radicalisation dans les prisons et le traitement des délinquants terroristes et extrémistes violents après leur libération

SOULIGNANT que la lutte contre le terrorisme constitue une priorité majeure du Conseil;

TENANT COMPTE du fait qu'en octobre 2018, le Conseil européen préconisait des mesures visant à renforcer la capacité à prévenir la radicalisation et le terrorisme et à réagir efficacement à ces phénomènes, dans le plein respect des droits fondamentaux;

NOTANT que la radicalisation, sous toutes ses formes, conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent, continue de poser des défis considérables qui nécessitent des approches faisant intervenir plusieurs organismes, dans un premier temps au sein des États membres, ensuite au niveau de l'UE, et ensuite dans les régions prioritaires voisines;

METTANT EN EXERGUE qu'il est particulièrement important et urgent de prendre des mesures efficaces pour le traitement des délinquants terroristes et extrémistes violents, la prévention de la radicalisation dans les prisons et la mise en œuvre des stratégies de réhabilitation et de réinsertion, compte tenu du risque que représente le nombre croissant de délinquants terroristes et extrémistes violents ou de délinquants radicalisés durant leur détention, ainsi que du fait qu'un certain nombre de ces délinquants seront libérés dans les deux prochaines années, comme le souligne l'évaluation de la menace de l'UE dans le domaine de la lutte contre le terrorisme;

SALUANT les efforts déployés conjointement par les États membres et la Commission dans ce domaine, en particulier le rapport final du Groupe d'experts à haut niveau de la Commission sur la radicalisation (HLCEG-R), la constitution du comité directeur sur la radicalisation, ainsi que les orientations stratégiques sur une approche coordonnée de l'UE en matière de prévention de la radicalisation pour 2019, qui indiquent que le traitement des délinquants terroristes et extrémistes violents et la prévention de la radicalisation dans les prisons demeurent des défis importants auxquels l'ensemble de l'Union est confrontée et qui préconisent de renforcer la capacité des États membres à élaborer, à mettre en œuvre et à évaluer des outils d'évaluation des risques et des programmes de désengagement, de façon à permettre la réhabilitation et la réinsertion ciblées et efficaces de délinquants terroristes et extrémistes violents;

SE FÉLICITANT de l'initiative prise par les États membres en matière de travail préventif dans les prisons, de réhabilitation et de réinsertion dans le cadre de l'approche fondée sur des projets, qui a été introduite dans le prolongement de l'une des recommandations du groupe d'experts de haut niveau de la Commission relatif à la radicalisation (HLCEG-R);

PRENANT NOTE du fait que les conclusions du rapport de la commission spéciale sur le terrorisme du Parlement européen mettent également en évidence la nécessité de faire face au défi croissant que représente la radicalisation dans les prisons et d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures plus efficaces dans ce domaine;

RECONNAISSANT le travail accompli dans ce domaine par le centre d'excellence du réseau européen de sensibilisation à la radicalisation (RSR), qui est une plateforme essentielle pour l'échange de bonnes pratiques entre les praticiens et le renforcement des connaissances dans ce domaine particulier;

RAPPELANT en particulier:

- les conclusions du Conseil de l'Union européenne et des États membres, réunis au sein du Conseil, sur le renforcement de la réponse pénale à la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent¹, adoptées le 20 novembre 2015, et en particulier, les conclusions concernant les régimes de détention, la réhabilitation et la réintégration et la formation;
- la version révisée des lignes directrices pour la stratégie de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes du 30 juin 2017²;
- les conclusions de la conférence sur la radicalisation dans les prisons, tenue le 27 février 2018, organisée par la Commission en coopération avec la présidence bulgare (dressant le bilan des travaux accomplis dans ce domaine depuis 2015);
- le débat tenu par les ministres de la justice, lors de leur déjeuner de travail du 9 mars 2018, sur la radicalisation dans les prisons;
- le plan d'action conjoint UE-Balkans occidentaux sur la lutte contre le terrorisme, signé en octobre 2018.

¹ doc. 14419/15.

² doc. 10855/17.

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

EST CONSCIENT du risque potentiel qui découle, pour les citoyens européens, d'actes terroristes inspirés, organisés, facilités ou commis par des délinquants terroristes et extrémistes violents et /ou des individus qui se radicalisent pendant qu'ils purgent une peine de prison;

RECONNAÎT qu'il est nécessaire d'améliorer continuellement la coopération et la coordination des actions, tant au niveau national qu'à l'échelle de l'UE, et d'élaborer les outils les plus appropriés pour relever efficacement les défis liés à la radicalisation dans les prisons.

INVITE LES ÉTATS MEMBRES À:

- poursuivre le développement d'interventions spécialisées pour le traitement des délinquants terroristes et extrémistes violents et des délinquants considérés comme susceptibles d'être exposés à un risque de radicalisation durant leur détention, comprenant des possibilités d'échange d'informations entre divers organismes, dans l'optique, en particulier, de réadapter et de réinsérer ces délinquants et de gérer les risques qu'ils présentent après leur libération;
- mettre en œuvre les conclusions pertinentes du Conseil et, lorsqu'il y a lieu, les recommandations du Groupe d'experts de haut niveau de la Commission relatif à la radicalisation;
- utiliser au mieux, en tant que de besoin et lorsqu'il y a lieu, les bonnes pratiques pour gérer la radicalisation dans les prisons, tirées du vaste exercice de consultation mené par la présidence et détaillées à l'annexe;
- étudier la possibilité de rejoindre le réseau européen des centres de formation des personnels pénitentiaires (EPTA) et à encourager la participation au projet en cours cofinancé par le programme "Justice" pour développer ce réseau.

INVITE LA COMMISSION À:

- soutenir les travaux des États membres (y compris au moyen des instruments financiers disponibles, tels que le Fonds pour la sécurité intérieure - Police et le programme "Justice") afin d'améliorer les outils et les pratiques en matière de gestion des risques et de mettre en œuvre des programmes de formation pour les professionnels et les praticiens concernés (personnel pénitentiaire, agents de probation, magistrature, etc.), des programmes de déradicalisation, de désengagement et de réinsertion pour les délinquants terroristes et extrémistes violents durant leur détention et leur réhabilitation, ainsi que des outils de réinsertion sociale à utiliser après leur sortie de prison;
- continuer à faciliter l'échange d'informations et le partage des bonnes pratiques et des enseignements tirés grâce aux travaux dynamiques menés dans le cadre des diverses initiatives mises en place dans ce domaine, en associant les réseaux d'États membres et de praticiens dans différents domaines d'activité pertinents, tels qu'EuroPris, la Confédération européenne de la probation (CEP) et le réseau européen de sensibilisation à la radicalisation (RSR);
- continuer à contribuer à l'acquisition de connaissances consolidées, à la réalisation d'études fondées sur des données factuelles et à l'élaboration d'orientations pratiques au niveau de l'UE en vue d'aider les États membres à lutter efficacement contre la radicalisation dans les prisons et à œuvrer en faveur de la réinsertion sociale des délinquants terroristes et extrémistes violents et/ou des délinquants radicalisés en milieu carcéral;
- continuer à soutenir les travaux menés par les pays tiers et les partenaires, surtout les régions voisines, telles que les Balkans occidentaux, la région MENA (Moyen-Orient et Afrique du Nord) et le Sahel afin de prévenir la radicalisation dans les prisons et de mettre en place des programmes de déradicalisation et de désengagement durant la détention ainsi que des programmes de réhabilitation et de réinsertion après la sortie de prison;
- inclure les résultats de la consultation menée par la présidence roumaine dans les travaux futurs sur la gestion des délinquants terroristes et extrémistes violents ainsi que sur la radicalisation dans les prisons, et aider les États membres à mettre en œuvre les pratiques et interventions pertinentes;
- examiner les progrès accomplis et évaluer la nécessité de prendre des mesures supplémentaires, en coopération avec les États membres, au sein du comité directeur sur la radicalisation.

BONNES PRATIQUES concernant la lutte contre la radicalisation dans les prisons et le traitement des délinquants terroristes et extrémistes violents après leur libération

Cadre général

Une approche pluridisciplinaire, tenant compte des différentes dimensions du processus - prévention, sanctions/emprisonnement, réhabilitation et réinsertion - est nécessaire pour faire en sorte que les travaux des acteurs institutionnels et sociétaux concernés aux niveaux national et européen soient menés d'une manière cohérente et coordonnée.

Des politiques nationales de coordination et de coopération efficaces associant les acteurs concernés pourraient faciliter la détection précoce de la radicalisation et du recrutement dans les prisons et l'élaboration de mesures appropriées. Celles-ci pourraient inclure l'échange rapide d'informations (associant des réseaux et des groupes de travail interservices/interagences), des instructions écrites et des stratégies, et/ou des formations et des conseils spécialisés.

Ces mesures pourraient être constamment adaptées et mises à jour pour tenir compte du caractère évolutif des défis, inhérent aux changements qui interviennent dans l'environnement radical ou extrémiste.

Les unités spécialisées et pluridisciplinaires responsables de la lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation dans les prisons pourraient constituer un outil efficace pour mener à bien - en partenariat avec d'autres parties prenantes, certaines d'entre elles opérant au niveau local - le recensement, la déradicalisation, le désengagement et la réinsertion sociale d'individus radicalisés, et pour tenter de prévenir la radicalisation.

Une évaluation pourrait être réalisée afin de déterminer s'il y a lieu d'élaborer des programmes spécialisés pour tenir compte des besoins et des caractéristiques spécifiques des femmes délinquantes terroristes ou extrémistes violentes.

Il convient de prendre des précautions particulières en ce qui concerne les jeunes délinquants, qui devraient être considérés non seulement comme des auteurs de délits ou des menaces potentielles, mais aussi - en fonction de leur âge et de leur stade de développement personnel - comme des victimes, dans le plein respect de leurs droits fondamentaux et conformément à la législation nationale ou à celle de l'Union applicable en matière de détention de mineurs.

Formation

Des programmes complets de formation du personnel pénitentiaire et des agents de probation - y compris des modules spécifiques de sensibilisation et de prévention de la radicalisation durant leur formation initiale - pourraient être élaborés et mis en œuvre, en particulier dans les prisons qui accueillent des détenus ayant des antécédents de terrorisme ou de radicalisation.

Les programmes pourraient être axés sur l'amélioration de la compréhension, par le personnel, de l'extrémisme violent, des phénomènes de radicalisation et des idéologies extrémistes (y compris sur la manière de détecter les premiers signes de comportements radicalisés et de proposer des contre-discours) ou sur la mise en œuvre de mesures de prévention spécifiques destinées aux détenus jeunes et vulnérables présentant des facteurs de risque importants. Le personnel devrait donc être en mesure de se doter des connaissances et des outils nécessaires pour faire face aux défis auxquels il est confronté dans le cadre de ses interactions normales avec les détenus, en développant ses capacités de réaction aux situations et de façon à faciliter son travail avec les détenus violents. La formation devrait être adaptée aux besoins des différentes catégories de personnel et à leurs responsabilités spécifiques.

Une boîte à outils destinée à aider le personnel pénitentiaire et les agents de probation à travailler de manière constructive avec les détenus susceptibles d'être réceptifs à la radicalisation pourrait être utile.

Les activités de formation organisées par des agences de l'UE (par exemple le Collège européen de police (CEPOL)) ou d'autres réseaux concernés de l'UE (par exemple le RSR, la CEP, EuroPris, l'EPTA), ou facilitées par des projets financés par l'UE (par exemple DERAD) sont bénéfiques. Les manuels, les lignes directrices ainsi que tout autre type de support sont également utiles.

L'organisation de sessions de formation sur la radicalisation pour les juges et les procureurs au niveau national pourrait être encouragée dans le prolongement du test des modules de formation mené à l'échelle de l'UE par le Réseau européen de formation judiciaire ("REFJ").

DÉTENTION

Régime

Le régime de détention applicable aux personnes reconnues coupables d'infractions terroristes fait habituellement l'objet d'une décision au cas par cas, après une première évaluation des risques. Toutefois, des mesures de sécurité spéciales (générales ou adaptées individuellement) pourraient, le cas échéant, être mises en œuvre, comme la séparation d'avec les autres détenus.

Une évaluation initiale des risques pourrait être menée pour déterminer le régime de détention approprié pour chaque détenu.

Le risque de radicalisation et la menace potentielle pour la sécurité des autres détenus pourraient être évalués par une équipe de spécialistes, à savoir des agents et des professionnels pénitentiaires (y compris un psychologue ou un psychiatre). Des ailes séparées dans les prisons de haute sécurité pourraient être créées pour les cas les plus extrêmes.

Une autre solution consiste à disperser les individus radicalisés dans la population carcérale générale - tout en évitant néanmoins que ces individus puissent avoir des contacts directs avec des détenus vulnérables ou entre eux - afin de les empêcher de diffuser des opinions extrémistes violentes et/ou de créer des réseaux.

Évaluation des risques potentiels

L'emploi d'un personnel spécialisé (personnes formées pour observer les différences interculturelles et reconnaître les signes de radicalisation), chargé d'observer le comportement et les relations des détenus s'est révélé une méthode efficace pour déterminer les sources et les facilitateurs de la radicalisation. Ces membres du personnel pourraient en outre échanger régulièrement des informations avec d'autres parties prenantes, y compris - mais pas uniquement - d'autres membres du personnel pénitentiaire, d'autres services pénitentiaires et de probation ainsi que d'autres autorités compétentes.

Il est possible de recourir à des outils professionnels d'évaluation des risques (comme VERA-2R (version 2 révisée de l'Évaluation des risques liés à l'extrémisme violent) ou ERG 22 (guide des risques liés à l'extrémisme)), adaptés aux besoins de chaque État membre, pour contribuer à une gestion des risques proportionnée, renforcer la compréhension et la confiance entre les intervenants de première ligne et les responsables travaillant auprès de terroristes et d'extrémistes violents ainsi que pour favoriser et orienter des interventions ciblées efficaces.

Une évaluation efficace, fondée sur des indicateurs précis et opérationnels, pourrait prendre en compte, par exemple, trois dimensions de la radicalisation:

1. le degré d'adhésion d'un individu à l'idéologie radicale;
2. la probabilité que celui-ci ou celle-ci recourt de ce fait à la violence; et
3. l'étendue de sa capacité de nuisance.

L'administration pénitentiaire pourrait effectuer régulièrement une évaluation des risques, en coopération avec d'autres autorités nationales, notamment les autorités judiciaires et les services de sécurité, afin d'évaluer les risques que présentent des détenus radicalisés. Ces exercices d'évaluation pourraient être menés au début, au cours et/ou vers la fin de la détention de tels individus. Des rapports de suivi, résumant les informations recueillies durant la détention de ces derniers, pourraient être préparés avant leur libération pour être envoyés aux parties participant aux programmes post-libération.

Échange d'informations

Un personnel (ou des structures) spécialisé approprié au sein du système carcéral pourrait être chargé de recueillir, de traiter et d'échanger des informations sur la radicalisation dans les prisons, dans le strict respect des règles en matière de protection des données et du principe du "besoin d'en connaître".

La coordination et la coopération au niveau national entre les parties intéressées (autorités pénitentiaires et de probation, services répressifs et autres autorités compétentes) pourraient comprendre notamment l'échange d'informations et d'expertise, des réunions ad hoc et la désignation de groupes ou task forces spécialisés chargés d'examiner des cas spécifiques qui présentent des risques d'extrémisme violent et/ou révèlent des vulnérabilités.

Programmes de déradicalisation, de désengagement et de réhabilitation

Des mesures visant à encourager les détenus à se désengager d'activités extrémistes violentes pourraient être mises en œuvre au cas par cas. Le personnel devrait engager un dialogue constructif avec les détenus séduits par des idées extrémistes violentes. Des équipes de psychologues, éducateurs, etc., pourraient apporter une aide et un soutien aux professionnels travaillant dans des services pénitentiaires et de probation.

Les programmes de déradicalisation, de désengagement et de réhabilitation pourraient en particulier porter sur:

- le développement des compétences sociales et des capacités de communication des détenus;
- la formation scolaire et professionnelle pour les détenus afin d'aider à leur insertion après leur libération;
- une formation cognitive comportementale (par exemple pour corriger une pensée impulsive et égocentrique);
- des séances de conseils, de thérapie et de réhabilitation (par exemple, traitement pour toxicomanie ou pour comportement violent ou délictueux);
- la participation à des manifestations culturelles, sociales et sportives;
- l'incitation des détenus à rejeter la violence sous toutes ses formes.

Des indicateurs de performance mesurables pourraient être définis pour évaluer l'efficacité des programmes de déradicalisation, de désengagement et de réhabilitation.

Les représentants religieux qui apportent une assistance spirituelle aux détenus jouent un rôle important en proposant un contre-discours face aux idéologies religieuses violentes. Ils peuvent comprendre et, le cas échéant, mettre en question la vision du monde et les interprétations théologiques d'un terroriste et d'un extrémiste violent. Les représentants religieux pourraient se voir offrir une aide, telle qu'une formation spécialisée, mettant l'accent sur la communication constructive et des discours alternatifs. Afin d'éviter tout risque de radicalisation accrue des détenus, les représentants religieux travaillant avec eux, parfois employés par les établissements pénitentiaires, pourraient, avant d'être nommés, faire l'objet d'une procédure de vérification et de sélection rigoureuse, conformément à la législation nationale.

Les ONG et les travailleurs sociaux pourraient contribuer et œuvrer à la déradicalisation et au désengagement des détenus. Des partenariats pourraient être mis en place avec des volontaires ou d'autres entités non gouvernementales pour étendre les réseaux sociaux des détenus.

APRÈS LA SORTIE DE PRISON

Réhabilitation et réinsertion

Une assistance psychologique, des conseils, l'éducation, la formation et un appui sont autant d'éléments essentiels au succès de la réinsertion sociale et professionnelle d'individus qui peuvent avoir fait l'objet d'une radicalisation avant ou durant leur détention.

Une approche faisant appel à plusieurs organismes, approche qui pourrait inclure les services de probation, les autorités locales, les travailleurs sociaux et les ONG, ainsi que, s'il y a lieu, les représentants religieux, est fondamentale pour permettre à d'anciens détenus de réussir leur réinsertion et les empêcher de retomber dans l'extrémisme radical ou violent.

Des programmes visant à faciliter la réhabilitation et la réinsertion sociale de terroristes et d'extrémistes violents pourraient être mis au point.

Suivi et échange d'informations

Il convient de faciliter l'échange d'informations au niveau national entre, d'une part, les établissements pénitentiaires, les services de probation et les partenaires en matière de sécurité et, d'autre part, les partenaires sociaux et locaux, afin de mettre en œuvre des programmes de réinsertion et des systèmes de surveillance efficaces et de réduire le risque de récidive.

La surveillance d'individus radicalisés qui, sur la base d'une évaluation des risques, sont réputés continuer à constituer une menace après leur libération pourrait se poursuivre au cas par cas, conformément au droit national et dans le respect du principe de proportionnalité et des droits fondamentaux de l'individu concerné.

Des mesures post-détention pourraient également s'avérer utiles, afin d'empêcher des terroristes ou des extrémistes violents ou des délinquants radicalisés durant leur incarcération de s'engager dans des activités extrémistes violentes après leur sortie de prison.

La mise en commun d'informations stratégiques au niveau de l'UE concernant la radicalisation dans les prisons pourrait être développée plus avant.

En outre, l'échange d'informations relatives à des détenus radicalisés entre les États membres de l'UE (et, le cas échéant, leur État d'origine ou de résidence) sur une base bilatérale ou multilatérale, dans la mesure où le droit national l'autorise, pourrait constituer un outil précieux, par exemple lorsque les informations échangées concernent d'anciens détenus rentrant ou se rendant dans différents États membres. Une meilleure utilisation des systèmes d'information existants (y compris le système d'information Schengen) pourrait s'avérer bénéfique.