

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### **Le rôle des représentants des cultes dans la lutte contre la radicalisation religieuse au sein des prisons**

Wattier, Stéphanie

*Published in:*

Chroniques de droit public - Publiekrechtelijke kronieken

*Publication date:*

2016

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Wattier, S 2016, 'Le rôle des représentants des cultes dans la lutte contre la radicalisation religieuse au sein des prisons', *Chroniques de droit public - Publiekrechtelijke kronieken*, numéro 4, pp. 611-622.

#### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Le rôle des représentants des cultes dans la lutte contre la radicalisation religieuse au sein des prisons

Stéphanie WATTIER – Chargée d’enseignement et chercheuse post-doctorale à la Faculté de droit de l’Université de Namur ; Chargée de recherche honoraire du F.R.S-FNRS à l’Université catholique de Louvain

## RÉSUMÉ

Apparue dans les préoccupations politiques belges en 2005, la lutte contre la radicalisation religieuse inquiète tout particulièrement au sein des prisons. A l’occasion du présent article, est analysé le rôle de premier plan joué par les représentants des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles dans l’accompagnement spirituel et moral des détenus et, dans la foulée, leur rôle dans la lutte contre la radicalisation.

## SAMENVATTING

Religieuze radicalisering kwam in 2005 op de Belgische politieke agenda en baart vooral zorgen in de gevangenissen. In dit artikel wordt de belangrijke rol van de vertegenwoordigers van de godsdiensten en niet-confessionele filosofische organisaties geanalyseerd in de spirituele en morele begeleiding van de gedetineerden en in het verlengde daarvan hun rol in de strijd tegen radicalisering.

## Introduction

Parmi les lieux à haut risque de radicalisation, la prison est considérée comme une illustration paradigmatique<sup>1</sup>. Dans cet univers particulièrement dur, les représentants des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles ont un rôle de premier rang à jouer dans l’accompagnement spirituel et moral des détenus. A l’occasion du présent article, l’on s’intéresse à la façon dont le droit appréhende la mission des ministres et représentants des cultes dans les établissements carcéraux et, notamment, au soutien qu’ils fournissent comme facteur d’empêchement de la radicalisation dans les prisons. Pour ce faire, l’on propose de s’arrêter d’abord sur quelques remarques terminologiques (I) et sur les difficultés qu’implique la recherche d’un équilibre entre la manifestation des libertés de religion et d’expression et la lutte contre le radicalisme (II). L’on analyse ensuite les différents plans d’action ayant été adoptés en matière de lutte contre la radicalisation dans les prisons en Belgique (III)

ainsi que quelques données de terrain concernant l’impact de l’environnement carcéral dans le processus de radicalisation (IV). Enfin, l’on s’attardera plus longuement sur l’assistance religieuse et philosophique dans les prisons (V) et sur le statut spécifique des ministres des cultes (VI) afin de se demander, d’une part, s’il est juridiquement admissible qu’une formation spécifique soit exigée de leur part, notamment pour faire face aux détenus radicalisés (VII) et, d’autre part, quelles pourraient être les pistes de réponse à la radicalisation dans les prisons (VIII).

## I. Remarques terminologiques liminaires

En droit belge – et ce, notamment en réaction aux différents actes terroristes perpétrés par l’organisation « Etat islamique » dans plusieurs pays du monde –, une série de mesures ont été adoptées ces derniers temps pour tenter d’enrayer le phénomène de la radicalisation violente et en vue de lutter contre le radicalisme et l’extré-

<sup>1</sup> Le dernier rapport de la Direction générale des établissements pénitentiaires (DG EPI), rendu en 2016, débutait comme suit : « Les prisons sont pointées du doigt comme des foyers au départ desquels des jeunes radicalisés échafaudent leurs funestes plans ». Un peu plus loin dans le rapport, l’on peut d’ailleurs lire que « [l]’approche de la radicalisation et du recrutement par des détenus radicalisés dans les prisons constitue dès lors une priorité absolue pour la DG EPI [...] ». Voy. : Direction générale des Etablissements pénitentiaires, *Rapport annuel 2015*, SPF Justice, 2016, p. 1 et p. 12 (disponible sur : [http://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/2016-06\\_epi\\_rapport\\_annuel\\_2015\\_fr.pdf](http://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/2016-06_epi_rapport_annuel_2015_fr.pdf)).



misme. Ce premier constat révèle d'emblée l'une des difficultés d'appréhension du phénomène, à savoir celle liée à la *géométrie variable* des termes employés. En effet, est tantôt visé le « radicalisme » ou la « radicalisation violente », tantôt l'« extrémisme », voire l'« extrémisme religieux », ou encore l'« extrémisme conduisant à un radicalisme violent », etc.

La question se pose donc fondamentalement de savoir ce que recouvrent les notions de « radicalisme », de « radicalisation violente » ou de « comportements radicaux ». Quels sont les éléments qui permettent de considérer qu'une personne est radicalisée ? A partir de quel moment faut-il estimer qu'une personne présente un risque de radicalisation violente ? Si ces questions touchent d'abord à la sociologie, à la psychologie et à la criminologie, il reste qu'elles ne sauraient faire l'impasse sur une appréhension juridique.

S'agissant de l'apparition du terme « radicalisation »<sup>2</sup> dans la recherche scientifique, il ne remonte qu'à une dizaine d'années puisqu'il est apparu dans la foulée des attentats de Madrid en 2004 et de Londres en 2005 « comme présumé de départ, menant au terrorisme »<sup>3</sup>. Avant cela et à l'issue des attentats de New-York et Washington du 11 septembre 2001, « l'attention du monde politique belge [était] orientée sur les 'terroristes islamistes' » mais « [la] radicalisation n'[était] pas encore un terme utilisé au sein des notes politiques. On parl[ait alors] d'extrémisme' »<sup>4</sup>.

Les premières traces de la consécration d'une définition du radicalisme dans un instrument juridique belge remonte à la loi du 4 février 2010 relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité<sup>5</sup>, laquelle a modifié la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité<sup>6</sup> en son article 3, dont le 15° définit désormais le « processus de radicalisation » comme un « processus influençant un individu ou un groupe d'individus de telle sorte que cet

individu ou ce groupe d'individus soit mentalement préparé ou disposé à commettre des actes terroristes ».

Plus tard, l'arrêté ministériel du 24 décembre 2013 déterminant les modalités d'introduction, de suivi, d'évaluation et déterminant les modalités d'octroi, d'utilisation et de contrôle de l'allocation financière relatives aux plans stratégiques de sécurité et de prévention 2014-2017 s'est à son tour inquiété du radicalisme, mais cette fois sur internet, et ce, dans le cadre de la prévention et de la détection de la « cybercriminalité et les autres formes d'utilisation abusive d'informations et de technologies »<sup>7</sup>. En son article 1<sup>er</sup>, 8°, cet arrêté royal précise qu'il faut entendre par « processus de radicalisation à portée violente » le « processus influençant un individu ou un groupe d'individus de telle sorte que cet individu ou ce groupe d'individus soit mentalement préparé ou disposé à commettre des actes terroristes ».

La difficulté liée à l'appréhension juridique du phénomène de la radicalisation religieuse tient au fait qu'il ne s'agit que l'une des étapes pouvant potentiellement mener à poser un acte terroriste, mais n'y menant pas nécessairement. En ce sens, il convient de distinguer la seule pensée radicale<sup>8</sup> de la tentative de passer à l'acte et du passage à l'acte terroriste en tant que tel. Aussi, les infractions terroristes ou la tentative de commettre une infraction terroriste, ainsi que les peines qui en découlent, sont clairement définies aux articles 137 et suivants du Code pénal, ce qui ne saurait être le cas des seules pensées radicales.

L'on rappellera également que lesdites infractions terroristes ont été insérées dans le Code pénal belge sous un nouveau titre *lter* à l'occasion de l'adoption de la loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes<sup>9</sup>. Cette loi, qui prévoit des sanctions plus lourdes lorsque l'infraction est commise avec une intention terroriste, transpose la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 13 juin 2002<sup>10</sup>.

<sup>2</sup> A l'occasion du présent article, la radicalisation est exclusivement entendue comme « radicalisation religieuse ». Les autres formes de radicalisation – comme par exemple la radicalisation politique – sont laissées de côté.

<sup>3</sup> M.-C. REMY, « Chronique de criminologie. Le déploiement des acteurs sociaux en matière de (dé)radicalisation », *Rev. dr. pén. crim.*, 2016, p. 765.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 763.

<sup>5</sup> *M.B.*, 10 mars 2010.

<sup>6</sup> *M.B.*, 18 décembre 1998.

<sup>7</sup> A.M. du 24 décembre 2013 déterminant les modalités d'introduction, de suivi, d'évaluation et déterminant les modalités d'octroi, d'utilisation et de contrôle de l'allocation financière relatives aux plans stratégiques de sécurité et de prévention 2014-2017, *M.B.*, 31 décembre 2014, art. 7.

<sup>8</sup> A ce sujet, voy. aussi *infra* n° II.

<sup>9</sup> *M.B.*, 29 décembre 2003.

<sup>10</sup> Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, *J.O.U.E.*, n° L 164 du 22 juin 2002, p. 3. Précisons qu'à l'époque l'Union européenne avait fait de la lutte contre le terrorisme l'une de ses priorités suite aux attentats du 11 septembre 2001.



## II. Entre manifestation d'une liberté et lutte contre le radicalisme : un équilibre délicat à atteindre

La complexité qui caractérise intrinsèquement l'élaboration d'une législation en vue de lutter contre le radicalisme résulte du délicat équilibre devant être atteint par rapport à la protection de la liberté de pensée, de conscience et de religion et de la liberté d'expression.

Comme on le sait, la liberté de manifester sa religion et la liberté d'expression sont, en droit belge, consacrées dans la même disposition constitutionnelle, à savoir l'article 19 qui énonce que « [l]a liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties [...] ». L'article 9, § 1<sup>er</sup>, de la Convention européenne des droits de l'homme dispose, quant à lui, que « [t]oute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique [...] la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites »<sup>11</sup> et l'article 10, § 1<sup>er</sup>, de la Convention européenne des droits de l'homme énonce que « [t]oute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière [...] »<sup>12</sup>.

Le second paragraphe respectif des articles 9 et 10 de la Convention européenne des droits de l'homme autorise néanmoins les ingérences dans la liberté de pensée, de conscience et de religion et dans la liberté d'expression, pour autant que ces ingérences soient prévues par la loi, poursuivent un but légitime et soient nécessaire dans une société démocratique. Autrement dit, tout est, une fois encore, question de proportionnalité de la mesure.

La difficulté pour atteindre cet équilibre délicat découle aussi de la problématique liée à la définition des contours du radicalisme par le droit, comme l'illustre, entre autres, la circulaire ministérielle GPI 78 relative au traitement de l'information au profit d'une approche intégrée du terro-

risme et de la radicalisation violente par la police, adoptée le 31 janvier 2014 par la Vice- Première Ministre et Ministre de l'Intérieur et de l'Egalité des Chances de l'époque. Cette circulaire expose que « [l]a radicalisation violente est un processus plus ou moins long. Un tel processus peut être de nature diverse, est plutôt irrégulier, à vitesse variable et ne débouche pas toujours, et même généralement pas, sur des faits de terrorisme ou de violence extrémiste. [...] Le fait d'avoir des idées ou visions radicales n'est pas un problème en soi, cela est même garanti par la Constitution, mais propager ou concrétiser ces idées ou visions de manière illégale ou violente ne peut être admis dans une société harmonieuse et dans un état de droit démocratique »<sup>13</sup>.

Cette dernière affirmation montre bien la distinction devant être opérée entre les deux versants de la liberté de pensée, de conscience et de religion, et qui se retrouve régulièrement réaffirmée par la Cour européenne des droits de l'homme. Il y a, d'une part, ce qui relève du for intérieur (le « *forum internum* ») et, d'autre part, ce qui a trait à la manifestation des croyances (le « *forum externum* »). Si ces deux versants de la liberté sont protégés par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, il faut préciser que tout ce qui relève du for intérieur bénéficie d'une protection *absolue* et ne saurait, en aucune façon, être restreint par l'Etat. La Cour européenne des droits de l'homme rappelle d'ailleurs que « le caractère fondamental des droits que garantit l'article 9, §1<sup>er</sup>, se traduit aussi par le mode de formulation de la clause relative à leur restriction » dans la mesure où « à la différence du second paragraphe des articles 8, 10 et 11, qui englobe l'ensemble des droits mentionnés en leur premier paragraphe, celui de l'article 9 ne vise que la "liberté de manifester sa religion ou ses convictions" »<sup>14</sup>.

En ce sens, comme le souligne Sébastien van Drooghenbroeck, « l'article 9 occupe incontestablement une place à part au sein de la catégorie des droits conventionnellement soumis à restriction » dans la mesure où « sous-trayant en effet le for interne à toute possibilité d'ingérence, il érige celui-ci, sinon dans le discours du juge, du moins en réalité, en substance de la liberté de pensée, de conscience et de religion *sensu lato* »<sup>15</sup>. Par contre,

<sup>11</sup> L'article 18.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques est libellé en des termes parfaitement similaires.

<sup>12</sup> L'article 19.2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques énonce, quant à lui, que « Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix ».

<sup>13</sup> Circulaire ministérielle GPI 78 relative au traitement de l'information au profit d'une approche intégrée du terrorisme et de la radicalisation violente par la police, *M.B.*, 17 février 2014, art. M. 2.

<sup>14</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Kokkinakis c. Grèce* du 25 mai 1993, § 33 (souligné par nos soins).

<sup>15</sup> S. VAN DROOGHENBROECK, *La proportionnalité dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme : prendre l'idée simple au sérieux*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 437.



s'agissant de la manifestation des croyances, des restrictions peuvent être prévues par la collectivité étatique pour autant qu'elles soient prévues dans une loi, visent un ou plusieurs buts légitimes au sens de l'article 9, § 2, et soient nécessaires dans une société démocratique pour atteindre ce ou ces buts<sup>16</sup>.

Cette distinction entre le « *forum internum* » et le « *forum externum* » montre la différence devant être effectuée entre le fait « d'avoir des idées radicales » et le fait de « propager ou concrétiser ces idées ou visions de manière illégale ou violente ». Par ailleurs, une difficulté supplémentaire peut se présenter dans la mesure où l'on se souviendra que la Cour européenne des droits de l'homme considère que la liberté religieuse emporte le droit de « convaincre »<sup>17</sup> quelqu'un de se rallier à une religion ou de changer de religion.

S'agissant de la liberté d'expression garantie par l'article 10, § 1<sup>er</sup>, de la Convention européenne des droits de l'homme, comme le rappelle régulièrement la Cour de Strasbourg, « elle vaut non seulement pour les "informations" ou "idées" accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent : ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de "société démocratique" »<sup>18</sup>.

Il est dès lors particulièrement difficile de déterminer à partir de quel moment individu dépasse le seul champ de la liberté d'expression ou de religion pour tomber dans le champ de comportements répréhensibles. Cette réalité emporte la nécessité d'une approche pluridisciplinaire de la lutte contre le radicalisme, pour permettre au législateur d'adopter des mesures adéquates, tant s'agissant de la prévention qu'en ce qui concerne la répression des actes perpétrés par les personnes radicalisées.

### III. Les plans d'action relatifs à la radicalisation dans les prisons

Si le cadre juridique formel de la lutte contre la radicalisation dans les prisons reste encore à définir, il en va d'une question qui préoccupe les politiques et qui se trouve au cœur de plusieurs récents rapports et plans d'actions. Aussi, le rapport rendu en juin 2015 par le groupe de travail *Radicalisme, conséquence d'une fracture ? Comprendre et agir*<sup>19</sup> révélait que plus ou moins 263 Belges seraient partis pour combattre en Syrie ou en Irak depuis 2012 et que 61 djihadistes belges revenus de Syrie ou d'Irak seraient actuellement en prison. Si la volonté de lutte contre la radicalisation dans les établissements pénitentiaires s'est accrue ces dernières années, force est toutefois de constater qu'il en va d'une préoccupation qui est antérieure au retour en Belgique de personnes parties combattre aux côtés de l'Etat islamique. En effet, l'on se souviendra qu'en 2005 déjà, le « plan Radicalisme » - surnommé « plan R » -, qui constituait un plan national de lutte contre le radicalisme en prévoyant « des mesures proactives, préventives et répressives pour combattre entre autres les causes du radicalisme et du terrorisme islamistes [...] », s'articulait « sur sept piliers : les sites internet radicaux, les émissions de radio et de télévision, les imams et prédicateurs extrémistes, les centres culturels et les ASBL, les groupes radicaux, les centres de propagande et les prisons »<sup>20</sup>.

Plus récemment, suite notamment à l'attentat ayant eu lieu le 24 mai 2014 au musée juif de Bruxelles, le Ministre de la Justice Koen Geens a adopté un plan d'action contre le radicalisme dans les prisons le 11 mars 2015, y exprimant le souhait « d'une approche énergique de la radicalisation et du terrorisme »<sup>21</sup>. Le rapport souligne d'emblée que les « détenus constituent pour la radicalisation un groupe particulièrement vulnérable qui mérite

<sup>16</sup> Voy. par ex. : Cour eur. D.H., arrêt *Wasmuth c. Allemagne* du 17 février 2011, § 52.

<sup>17</sup> Voy. not. : Cour eur. D.H., arrêt *Kokkinakis c. Grèce* du 25 mai 1993, § 31. Par ailleurs, sur le discours des juges en réponse aux comportements de fondamentalistes religieux, voy. : S. MINETTE, *Entre discours et conscience, les conditions juridiques du fondamentalisme religieux*, Thèse, Bibliothèque de la Faculté de droit et de criminologie de l'UCL, 2013.

<sup>18</sup> Voy. entre beaucoup d'autres : Cour eur. D.H., arrêt *Siirek c. Turquie (n° 1)* du 8 juillet 1999, § 58 ; Cour eur. D.H. (GC), arrêt *Pedersen et Baadsgaard c. Danemark* du 17 décembre 2004, § 71 ; Cour eur. D.H. (GC), arrêt *Palomo Sánchez et autres c. Espagne* du 12 septembre 2011, § 53.

<sup>19</sup> Ce groupe de travail était composé de Georges Dallemagne, Vanessa Matz, Hamza Fassi-Fihr, André du Bus, Antoine de Borman et Quentin Martens. Il s'agit d'un groupe de travail relevant du CEPSS, constitué à la demande du Bureau politique du cdH et présidé par Georges Dallemagne. Il est disponible sur : [http://www.cepess.be/wp-content/uploads/2015/06/RADICALISME-CONSEQUENCE-DUNE-FRACTURE\\_FINAL.pdf](http://www.cepess.be/wp-content/uploads/2015/06/RADICALISME-CONSEQUENCE-DUNE-FRACTURE_FINAL.pdf)

<sup>20</sup> Rapport d'activités 2007 du Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité, *Doc. parl.*, Ch. repr., Sén., sess. ord. 2007-2008, n° 4-874/1(Sén.) et 52-1404/001 (Ch. repr.), pp. 3-4 (souligné par nos soins). Ce rapport a été effectué par la commission du Sénat chargée du suivi du Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité (Comité R) et la commission spéciale de la Chambre des représentants chargée du suivi du Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P), qui ont examiné le rapport d'activités 2007 du Comité permanent R lors de leur réunion du 9 juillet 2008.

<sup>21</sup> SPF Justice, *Plan d'action contre le radicalisme dans les prisons*, 11 mars 2015, p. 3 (disponible sur : <http://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/Pland'actionradicalisation-prison-FR.pdf>).



une attention et un suivi plus importants » et que « les recrues potentielles sont souvent incarcérées pour de petits délits mais, par des sentiments de frustration à l'égard de la société, la pression du groupe, la société "normale" qui se ferme, la quête d'un sens inspiré par la religion ou l'idéologie et/ou le désir d'appartenir à un groupe, ils sont très réceptifs à une idéologie radicale qui rejette les valeurs fondamentales et les droits fondamentaux propres à notre société »<sup>22</sup>.

Face à cette réalité, le plan d'action du Ministre Geens entend poursuivre un double objectif : d'une part, l'évitement de la radicalisation des détenus durant leur séjour en prison et, d'autre part, le développement d'un encadrement spécialisé pour les détenus radicalisés. Pour atteindre cette double finalité, le plan propose dix mesures – dont l'on suggère, dans la présente contribution, de s'attarder spécifiquement sur la huitième –, à savoir : (1) de meilleures conditions de vie dans les établissements pénitentiaires ; (2) une position plus forte en matière d'information ; (3) des structures de concertation et de coordination efficaces ; (4) la numérisation et l'automatisation du flux d'informations ; (5) une meilleure détection du radicalisme ; (6) une politique de placement bien pensée ; (7) une approche individualisée lorsque c'est nécessaire ; (8) *une implication systématique des représentants des cultes* ; (9) les programmes de déradicalisation et de désengagement ainsi que ; (10) des liens de coopération renforcés avec le niveau local, les entités fédérées et l'Europe<sup>23</sup>.

S'agissant de l'implication des représentants des cultes dans les prisons en vue de lutter contre le radicalisme, rappelant d'abord que « liberté de culte est l'un des piliers de notre démocratie »<sup>24</sup>, le plan Geens annonce une série de mesures que l'on suggère de regrouper ici sous trois grandes orientations, à savoir : premièrement, un meilleur encadrement des pratiques religieuses dans les prisons, notamment en maintenant « une relation ouverte et constructive avec les représentants des cultes reconnus » ; deuxièmement une augmentation du nombre de représentants du culte islamique dans les prisons

et une association plus systématique de ces derniers « aux projets relatifs à la prévention de la radicalisation et à la déradicalisation dans les prisons » ; troisièmement une amélioration de « la qualité de la procédure de recrutement et de la formation »<sup>25</sup> des conseillers islamiques.

A l'occasion de la présente contribution, l'on reviendra<sup>26</sup> de façon plus détaillée ces trois orientations contenue dans le plan du Ministre de la Justice, en s'interrogeant leur légalité et leur constitutionnalité.

#### **IV. L'impact de l'environnement carcéral dans le processus de (dé)radicalisation : quelques données de terrain**

En 2010, l'*International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (ICSR)*<sup>27</sup> a rendu, en partenariat avec le *National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START)*<sup>28</sup>, un rapport portant sur les prisons, le terrorisme et la (dé)radicalisation dans quinze pays à travers le monde entier (ci-après dénommé le « rapport Prisons et radicalisation »)<sup>29</sup>. Plus précisément, cette étude a été menée de manière empirique en Algérie, en Egypte, au Pakistan, en Arabie Saoudite, au Yémen, en Afghanistan, en Israël, à Singapour, aux Philippines, en Indonésie, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en France, en Espagne et aux Etats-Unis.

Ce rapport est le premier à analyser le rôle des prisons dans le processus de (dé)radicalisation, en examinant les politiques applicables dans chacun de ces 15 pays, les dilemmes auxquels ils sont confrontés et la manière dont ils s'emploient à y faire face.

Le rapport souligne que les prisons ont beaucoup d'influence sur les mouvements radicaux et militants contemporains. Il affirme clairement que « les prisons sont des "lieux de vulnérabilité" où la radicalisation prend place »<sup>30</sup>, et ce, même s'il a été démontré qu'elles constituent également des lieux de transformation et de chan-

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>26</sup> *Voy. infra* n° VI.

<sup>27</sup> Ce centre est rattaché au Department of War Studies du King's College London.

<sup>28</sup> Ce centre de recherche relève de l'Université du Maryland.

<sup>29</sup> *Voy.*: International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, *Prisons and Terrorism Radicalisation and De-radicalisation in 15 Countries*, 2010. Le rapport est disponible sur: <http://icsr.info/wp-content/uploads/2012/10/1277699166PrisonsandTerrorismRadicalisationandDeradicalisationin15Countries.pdf>.

<sup>30</sup> International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, *Prisons and Terrorism Radicalisation and De-radicalisation in 15 Countries*, 2010, p. 1 (traduction libre).



gement pacifiques. En ce sens, le rapport relate aussi une série d'expériences à l'égard desquelles les prisons ont aidé à lutter contre le radicalisme.

Le rapport insiste aussi sur le fait que « la conversion religieuse diffère de la radicalisation. Les bonnes politiques publiques anti-radicalisation ne manquent jamais de distinguer l'expression légitime d'une croyance et les idéologies extrémistes »<sup>31</sup>.

Il en découle que les différents acteurs présents au sein des prisons ont un rôle crucial à jouer. Parmi eux, les représentants et ministres des cultes – ainsi que les délégués des organisations philosophiques non confessionnelles dans le cas belge – ont une importance de premier rang. Pourtant, le rapport montre que jusqu'à la seconde moitié du vingtième siècle, bon nombre des Etats étudiés ne prêtaient pas attention à eux et aux services qu'ils pouvaient éventuellement fournir dans les prisons en vue de lutter contre le radicalisme. S'agissant des imams dans les prisons, ils inspiraient alors l'indifférence et la méfiance, et ce, en raison de quelques événements très isolés où des imams radicaux eurent accès aux prisons. Puis, dans le courant des années nonante, les Etats ont pris conscience du rôle de premier rang joué par les imams dans les prisons et, dans la quasi-totalité des pays étudiés, les imams sont désormais pleinement intégrés au personnel des prisons<sup>32</sup>. Le rapport précise que « l'enthousiasme soudain pour les imams de prison est allé de pair avec l'expansion de leur rôle. Aujourd'hui, ils ne sont plus seulement des "nouveaux" imams de prison supposés compétents pour les services religieux et le soutien spirituel, l'on attend aussi de leur part qu'ils soient les conseillers, les travailleurs sociaux, spécialisés en radicalisation et extrémisme et – plus généralement – qu'ils agissent comme interlocuteurs entre les autorités de la prison et les prisonniers musulmans pour toutes sortes de préoccupations quotidiennes »<sup>33</sup>.

Afin de s'assurer que cette mission soit effective, une série d'Etats analysés dans le rapport (la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni) ont commencé à professionnaliser le rôle des imams en prison. S'agissant de la Belgique, si la présence de conseillers islamiques est

bien antérieure aux attentats de Paris et de Bruxelles, la réalité du terrain montre une augmentation du nombre de détenus souhaitant bénéficier d'un soutien spirituel, spécialement depuis les attaques parisiennes du 13 novembre 2015. Comme annoncé, l'on verra que le nombre de conseillers islamiques en prison a récemment augmenté suite à un nouveau plan adopté par le Ministre de la Justice, notamment en vue de lutter contre la radicalisation dans les établissements pénitentiaires<sup>34</sup>.

## **V. L'assistance religieuse et philosophique dans les prisons belges**

La loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus précise que dès le stade de son accueil en prison, le détenu est informé « de ses droits et de ses devoirs, des règles en vigueur dans la prison ou dans la section, du rôle du personnel ainsi que des possibilités existant sur place ou accessibles à partir de là en matière d'aide médicale, juridique, psychosociale et familiale, *en matière de soutien moral, philosophique ou religieux* ainsi qu'en matière d'aide sociale »<sup>35</sup>.

Cette loi contient, en outre, un chapitre IV spécialement consacré aux questions de « la religion et la philosophie » dans les prisons. Aussi, l'article 71 de la loi énonce que « [l]e détenu a le droit de vivre et de pratiquer sa religion ou sa philosophie individuellement ou en communauté avec d'autres, dans le respect des droits d'autrui » et qu'« [i]l a droit à l'assistance religieuse, spirituelle ou morale d'un représentant de son culte ou de sa philosophie attaché ou admis à la prison à cet effet ». L'on remarquera que l'article 71 ne se limite donc pas aux ministres des six cultes reconnus en Belgique (les cultes catholique, protestant, israélite, anglican, islamique et orthodoxe), ni à la seule organisation philosophique non confessionnelle reconnue (à savoir la laïcité organisée) mais qu'il permet au détenu d'obtenir l'assistance religieuse, spirituelle ou morale de son culte ou de sa philosophie. Néanmoins, il convient que le représentant de ce culte ou cette philosophie soit attaché ou admis à la prison, ce qui – on le devine – a pour objectif d'empê-

<sup>31</sup> International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, *Prisons and Terrorism Radicalisation and De-radicalisation in 15 Countries*, 2010, p. 2 (traduction libre).

<sup>32</sup> Le rapport indique qu'il semblerait que seule l'Espagne n'ait pas changé son attitude d'indifférence envers le rôle des imams dans les prisons. Voy. International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, *Prisons and Terrorism Radicalisation and De-radicalisation in 15 Countries*, 2010, p. 33.

<sup>33</sup> *Ibidem*, pp. 33-34 (traduction libre).

<sup>34</sup> Voy. *infra* n° V, dernier paragraphe.

<sup>35</sup> La loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 1<sup>er</sup> février 2005, art. 19 (souligné par nos soins).



cher les demandes qui troubleraient l'ordre de la prison ou manqueraient de sérieux. Par ailleurs, en autorisant le soutien d'un « représentant » du culte ou de la philosophie du détenu, la loi n'existe pas nécessaire que ce représentant soit un ministre du culte ou un délégué d'une organisation philosophique non confessionnelle au sens de l'article 181 de la Constitution<sup>36</sup>.

Par contraste, l'article 72, lui, vise spécifiquement « des aumôniers, des conseillers appartenant à un des cultes reconnus ainsi que des conseillers moraux d'organisations reconnues par la loi » et précise qu'ils « sont désignés auprès des prisons conformément aux règles à fixer par le Roi »<sup>37</sup>.

En l'occurrence, ces règles se trouvent dans l'arrêté royal du 25 octobre 2005 fixant le cadre des aumôniers et des conseillers islamiques appartenant à un des cultes reconnus ainsi que des conseillers moraux de philosophie non confessionnelle du Conseil central laïque auprès des établissements pénitentiaires et fixant leurs échelles de traitement<sup>38</sup>. L'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal fixe la répartition comme suit – en équivalents temps plein – : un aumônier chef et 24 aumôniers pour le culte catholique ; 9,4 aumôniers pour le culte protestant ; un conseiller islamique chef de service et 26 conseillers islamiques pour le culte islamique ; 5 aumôniers pour le culte orthodoxe ; 2 aumôniers pour le culte israélite ; 2 aumôniers pour le culte anglican ; 9 conseillers moraux pour la laïcité organisée.

A la lecture de ces chiffres, l'on constatera que le nombre d'aumôniers a, dans le chef de quatre cultes, connu une augmentation à l'occasion de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 10 avril 2016, adopté sur impulsion du plan d'action contre le radicalisme dans les prisons du

Ministre Geens. En l'occurrence, le culte protestant est passé de 6 à 9,4 aumôniers équivalents temps plein, le culte orthodoxe est passé de 4 à 5 aumôniers, le culte anglican de 1 à 2 aumôniers et le culte islamique de 17 à 24 aumôniers<sup>39</sup>. Le rapport au Roi précise que cette augmentation du nombre d'aumôniers au sein des établissements pénitentiaires a pour objectif de « pouvoir organiser efficacement la lutte contre le radicalisme en prison »<sup>40</sup>, témoignant ainsi de l'importance du soutien moral, religieux et philosophique auprès des détenus dans la lutte contre les processus de radicalisation.

## VI. La spécificité du statut des ministres des cultes

Il ressort de l'ouvrage *La Belgique face au radicalisme: Comprendre et agir*, publié en 2016, que « [l]a prévention de la radicalisation peut se faire par les imams, mais ils ne sont pas toujours les plus à même de faire face à des discours idéologiques. De plus, tout imam reconnu par les pouvoirs publics est suspecté d'être à la solde de l'Etat. [...] »<sup>41</sup>. En ce sens, deux éléments sont de première importance : d'une part, le secret de la confession et, d'autre part, l'indépendance des ministres et représentants des cultes par rapport à l'autorité étatique afin de créer un climat de confiance auprès des détenus lorsqu'ils bénéficient d'un soutien spirituel ou moral.

En ce qui concerne le secret de la confession, les ministres et représentants des cultes y sont tenus en vertu de leur droit religieux propre. Ainsi par exemple, le Code de droit canonique dispose en son canon 983, § 1<sup>er</sup>, que « [l]e secret sacramental est inviolable; c'est pourquoi il est absolument interdit au confesseur de trahir en quoi que ce soit un pénitent, par des paroles ou d'une autre

<sup>36</sup> Pour rappel, l'article 181 de la Constitution met à charge de l'Etat les traitements et les pensions des ministres des cultes reconnus par le législateur (§ 1<sup>er</sup>), ainsi que les traitements et les pensions des délégués des organisations philosophiques non confessionnelles reconnues par la loi (§ 2). A ce sujet, voy. : S. WATTIER, *Le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles. Analyse de constitutionnalité et de conventionnalité*, Bruxelles, Bruylant, 2016, spéc. p. 67 et s.

<sup>37</sup> La loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 1<sup>er</sup> février 2005, art. 72 (souligné par nos soins).

<sup>38</sup> *M.B.*, 10 novembre 2005.

<sup>39</sup> A.R. du 10 avril 2016 modifiant l'arrêté royal du 25 octobre 2005 fixant le cadre des aumôniers et des conseillers islamiques appartenant à l'un des cultes reconnus ainsi que des conseillers moraux de philosophie non confessionnel du conseil central laïque auprès des établissements pénitentiaires et fixant leurs échelles de traitement, *M.B.*, 19 avril 2016, art 1<sup>er</sup>. L'on notera néanmoins que cet arrêté royal fait actuellement l'objet d'un recours pendant auprès de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

<sup>40</sup> A.R. du 10 avril 2016 modifiant l'arrêté royal du 25 octobre 2005 fixant le cadre des aumôniers et des conseillers islamiques appartenant à l'un des cultes reconnus ainsi que des conseillers moraux de philosophie non confessionnel du conseil central laïque auprès des établissements pénitentiaires et fixant leurs échelles de traitement, *M.B.*, 19 avril 2016, rapport au Roi.

<sup>41</sup> F. VAN LEEUW, « Quelles mesures pour éviter les départs et mieux traiter les retours ? » ; in *La Belgique face au radicalisme: Comprendre et agir* (sous la dir. de G. DALLEMAGNE, V. MATZ et Q. MARTENS), Presses universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve, 2016, p. 217.



manière, et pour quelque cause que ce soit »<sup>42</sup>.

S'agissant de l'indépendance des ministres et représentants des cultes, l'on rappellera que l'article 21, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution dispose que « [l']Etat n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination ni dans l'installation des ministres d'un culte quelconque [...] ». Cette disposition, qui semble se borner à une triple interdiction d'ingérence dans la sphère religieuse (nominations, installations et correspondance), contient, en réalité, un « principe général selon lequel chaque religion aménage librement sa propre organisation, [...] un principe général de l'autonomie organisationnelle des religions »<sup>43</sup>. Néanmoins, il n'existe aucun texte juridique quelconque qui fixerait le statut des ministres des cultes et des délégués des organisations philosophiques confessionnelles. Ces derniers ne sont ni des fonctionnaires, ni des travailleurs salariés, ni des préposés ou des indépendants, mais disposent, selon une doctrine et une jurisprudence constantes, d'un statut *sui generis*<sup>44</sup>. La lecture de la loi du 2 août 1974 relative aux traitements des titulaires de certaines fonctions publiques, des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque<sup>45</sup> permet seulement d'identifier les ministres des cultes et les délégués du Conseil central laïque qui ont droit à un traitement en vertu de l'article 181 de la Constitution, ainsi que la hauteur de ce traitement sur base annuelle, mais ne dit mot de leur statut.

La difficulté tient donc en ce que, si c'est le législateur fédéral qui dispose de la compétence de reconnaître les cultes et les organisations philosophiques non confessionnelles, ce sont ces cultes et organisations philosophiques non confessionnelles qui – par l'entremise de

leur organe représentatif – qui sont les seuls compétents dans la désignation de leurs ministres et délégués. L'article 21 de la Constitution empêche, en effet, toute intervention étatique à l'occasion de cette désignation et *a fortiori* toute évaluation des compétences et qualifications des ministres des cultes et délégués choisis. Il reste que les traitements et pensions de ces derniers sont directement mis à la charge de l'Etat par l'article 181 de la Constitution en ce qui concerne les cultes reconnus et les délégués des organisations philosophiques non confessionnelles reconnues par la loi.

## VII. Vers une formation des ministres des cultes et des délégués laïques ?

Il découle de la relation paradoxale entretenue par les articles 21 et 181 de la Constitution qu'est débattue, depuis plusieurs années déjà, la question de savoir si l'Etat pourrait, en l'échange des traitements et pensions qu'il octroie aux ministres des cultes et aux délégués des organisations philosophiques non confessionnelles, exiger que ces derniers suivent une formation. En d'autres termes, il s'agirait de requérir une série de compétences de la part des ministres et délégués dans le cadre de l'assistance spirituelle et morale qu'ils fournissent aux personnes.

Semblable suggestion trouve un écho particulier s'agissant du culte musulman. En effet, le souhait de voir consacrée une formation spécifique pour les imams et les conseillers islamiques a déjà été formulé à de multiples reprises<sup>46</sup>. Cette question avait d'ailleurs été étudiée par la Commission dite « des Sages » qui avait été mise

<sup>42</sup> Code de droit canonique de 1983, canon 983, § 1<sup>er</sup>. En outre, le canon 1388, § 1<sup>er</sup>, dispose que « [l]e confesseur qui viole directement le secret sacramental encourt l'excommunication *latae sententiae* réservée au Siège Apostolique; celui qui le viole d'une manière seulement indirecte sera puni selon la gravité du délit ». Par ailleurs, l'on remarquera que le canon 1550, § 2, précise que les informations reçues par un prêtre à l'occasion d'une confession ne sauraient en aucun cas servir de preuve. Sur le secret de la confession, voy. aussi : P. DE POOTER, « Secret professionnel et secret de la confession », *J.T.*, 2002, pp. 201-206 ; J. FLAUSS- DIEM (sous la dir. de), *Secret, religion, normes étatiques*, Paris, L.G.D.J., 2005.

<sup>43</sup> J. VELAERS, « Les principes généraux du droit à "valeur constitutionnelle" : des incontournables de notre ordre constitutionnel », in *Les sources du droit revisitées* (sous la dir. d'I. HACHEZ., Y. CARTUYVELS, H. DUMONT, P. GERARD, F. OST et M. VAN DE KERCHOVE), v. 1, Bruxelles, Anthémis, 2012, pp. 554-555.

<sup>44</sup> Voy. not. : O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Liège, H. Dessin, 1911, p. 602 ; P. DE POOTER, *De rechtspositie van de erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gand, Larcier, 2003, pp. 316-318 ; F. AMEZ, « La répartition des compétences selon la loi spéciale et l'accord de coopération du 27 mai 2004 », *Le financement des cultes et de la laïcité : comparaisons internationales et perspectives* (sous la dir. de J.-F. HUSSON), Namur, Editions namuroises, 2005, p. 106, M. BEUMIER, « Le statut social des ministres des cultes et des délégués laïques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2006, n° 1918, pp. 22-26 ; S. WATTIER, « La "séparation de l'Eglise et de l'Etat" : un principe réaffirmé par le Conseil d'Etat », note sous C.E., n° 211.300 du 16 février 2011, *J.T.*, 2011, p. 778 ; S. WATTIER, « Le financement des cultes au XXI<sup>ème</sup> siècle : faut-il réviser l'article 181 de la Constitution ? », *R.B.D.C.*, 2011, p. 35.

<sup>45</sup> *M.B.*, 19 septembre 1974.

<sup>46</sup> Voy. not. : J.-F. HUSSON et J. DURY, *Pour une formation des imams en Belgique – Points de référence en Belgique et en Europe*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 2006 ; M. EL BATTIUI et M. KANMAZ, *Mosquées, imams et professeurs de religion islamique en Belgique. Etat de la question et enjeux*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 2004 ; M.-F. RIGAUX, F. MORTIER, J. DRIJKONINGEN, J.-F. HUSSON, K. LEUS et N. SMETS, *Le financement par l'Etat fédéral des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïc*, Rapport de la Commission des Sages à la demande de la Ministre de la Justice L. ONKELINX, 2006.



en place en 2005 par le Ministre de la Justice en vue d'examiner le statut des ministres des cultes et des délégués laïques<sup>47</sup>. Cette Commission avait estimé qu'une formation des ministres et délégués pourrait être légitimée par le libellé de l'article 181 de la Constitution en ce que celui-ci requiert, de la part des ministres des cultes, qu'ils fournissent une assistance morale confessionnelle, et, de la part des délégués des organisations philosophiques non confessionnelles, qu'ils apportent une assistance morale non confessionnelle. En ce sens, la Commission des Sages estime que des « conditions relatives à la qualité et aux compétences des ministres des cultes peuvent être exigées »<sup>48</sup>. En interrogeant des acteurs de terrain – et notamment l'organe représentatif du culte islamique, à savoir l'Exécutif des musulmans de Belgique –, la Commission a constaté que les conditions dans lesquelles sont organisées les formations des imams « sont tout à fait imprécises, disparates et, ce qui est le plus grave, mal adaptées selon les représentants entendus, aux nécessités de la communauté musulmane de Belgique »<sup>49</sup>. Dans son rapport final rendu public en 2006, la Commission des Sages a donc recommandé la création d'écoles de théologie musulmane qui seraient chargées de la formation des imams. Selon les entretiens réalisés par les Sages, cette formation instituée au sein de l'Etat recevrait un écho favorable de la part de la communauté musulmane.

Dix ans après la Commission des Sages, à la demande du Ministre ayant notamment l'enseignement supérieur en Communauté française dans ses compétences, une Commission a été mise sur pied afin de se concentrer sur « la formation des cadres musulmans et des émissions concédées »<sup>50</sup>. Dans son rapport rendu en décembre 2015, la Commission a indiqué que « dans le respect du régime juridique des cultes, les pouvoirs publics peuvent et doivent réagir à la situation d'insuffisance constatée, sur base du principe d'égalité entre les cultes reconnus et du droit à la non-discrimination. Si la formation

théologique relève exclusivement de la responsabilité de la communauté musulmane, assurée en particulier par l'Exécutif des Musulmans de Belgique, la formation séculière des cadres musulmans relève d'une responsabilité partagée de la société et de l'organe chef de culte »<sup>51</sup>. Elle a également insisté sur le fait que les « cadres musulmans » doivent être entendus au sens large et cette appellation englobe donc « les imams, les prédicateurs et prédicatrices, les professeur(e)s de religion islamique, les conseiller(e)s islamiques dans les prisons, à l'armée, dans les hôpitaux et dans les institutions publiques de protection de la jeunesse ainsi que les acteurs socio-culturels et les intellectuels musulmans »<sup>52</sup>.

S'agissant spécialement du cas des prisons, le plan du Ministre Koen Geens annonce que « [l]es efforts porteront non seulement sur l'augmentation du nombre de conseillers islamiques, mais également sur la recherche de conseillers correctement formés »<sup>53</sup>. Le Ministre projette d'améliorer, en collaboration avec l'Exécutif des musulmans de Belgique, « la qualité de la procédure de recrutement et de la formation » en imposant une série d'exigences aux conseillers islamiques parmi lesquels une « connaissance fonctionnelle suffisante d'au moins une des langues nationales » et une « évaluation des activités des conseillers islamiques qui sont actuellement déjà en service »<sup>54</sup>. Par ailleurs, la direction générale des Etablissements pénitentiaires (DG EPI) conseillera l'Exécutif des musulmans de Belgique « dans la sélection de nouveaux conseillers islamiques et lui apportera le soutien nécessaire en matière de formation »<sup>55</sup>.

A terme, le plan Geens indique que sera exigé un diplôme en théologie islamique de la part de tous les conseillers islamiques. Selon le Ministre, la DG EPI doit former les conseillers islamiques dès leur désignation afin de les familiariser avec le règlement d'ordre intérieur des prisons, et leur ouvrir la possibilité de suivre les formations internes relatives à la radicalisation qui sont ouverte

<sup>47</sup> A.R. du 10 novembre 2005 portant création d'une Commission « chargée de l'examen du statut des ministres des cultes reconnus », *M.B.*, 7 décembre 2005.

<sup>48</sup> M.-F. RIGAUX, F. MORTIER, J. DRIJKONINGEN, J.-F. HUSSON, K. LEUS et N. SMETS, *Le financement par l'Etat fédéral des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïc*, Rapport de la Commission des Sages..., *op. cit.*, p. 31.

<sup>49</sup> M.-F. RIGAUX, F. MORTIER, J. DRIJKONINGEN, J.-F. HUSSON, K. LEUS et N. SMETS, *Le financement par l'Etat fédéral des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïc*, Rapport de la Commission des Sages..., *op. cit.*, p. 32.

<sup>50</sup> La Commission était présidée par Françoise Tulkens et Andrea Rea. Les rapporteurs de la Commission étaient Radouane Attiya et Brigitte Maréchal. La Commission était, par ailleurs, composée d'Ibrahim Bouhna, Louis-Léon Christians, Edouard Delruelle, Hugues Dumont, Salah Echallaoui, Abdelaziz El Ouahabi, Ricardo Gutierrez, Christian Laporte, Delphine Laroche, Nouredine Smaïli, Corine Torrekens, Semsettin Urgulu et Cécile Vanderpelen.

<sup>51</sup> *Ibidem.*

<sup>52</sup> *Ibidem.*

<sup>53</sup> SPF Justice, *Plan d'action contre le radicalisme dans les prisons*, 11 mars 2015, p. 16 (disponible sur : <http://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/P1land'actionradicalisation-prison-FR.pdf>).

<sup>54</sup> *Ibidem.*

<sup>55</sup> *Ibidem.*



aux membres du personnel des prisons.

A notre estime<sup>56</sup>, les propositions formulées par les deux Commissions d'experts, de même que les objectifs du plan d'action du Ministre Koen Geens, posent question par rapport au principe d'égalité et de non-discrimination garanti notamment par la Constitution et la Convention européenne des droits de l'homme. Si certaines études de terrain<sup>57</sup> traduisent un manque de formation dans le chef de certains imams, il paraît difficilement défendable, en termes d'égalité, qu'une formation soit seule exigée à l'égard des ministres du culte islamique. Il nous semblerait préférable d'exiger une formation de la part de l'ensemble des ministres des cultes et des délégués des organisations philosophiques non confessionnelles.

S'agissant plus particulièrement du rôle desdits ministres et délégués dans les prisons dans la lutte contre la radicalisation, il nous paraît illusoire d'affirmer que cette problématique ne concernerait que les prisonniers musulmans, et ce, même si ce sont souvent des interprétations radicales de l'islam qui en sont à l'origine. C'est davantage parce qu'ils sont privés de liberté et donc placés dans une situation de vulnérabilité que les détenus sont exposés au risque de radicalisation<sup>58</sup>.

Par ailleurs, il est tout autant illusoire d'imaginer que les conseillers islamiques seraient les seuls à devoir faire face aux prisonniers radicalisés. Les formations actuellement organisées par la direction générale des Etablissements pénitentiaires relatives à la radicalisation des détenus sont d'ailleurs ouvertes à l'ensemble des membres du personnel des prisons. Dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, il nous semble que tous les ministres des cultes et délégués des organisations philosophiques non confessionnelles qui travaillent dans les prisons devraient suivre ces formations relatives à la radicalisation, et non uniquement les conseillers islamiques.

Semblable solution irait dans le même sens que la forma-

tion initiée en automne 2015 par le centre de formation du personnel pénitentiaire du SPF Justice à destination des conseillers moraux et spirituels dans les prisons néerlandophones. Cette formation a pour objectif de fournir les connaissances de base requises pour travailler dans le milieu carcéral « sans connaissances pénitentiaires préalables » et portent donc principalement sur « la mission et l'organisation de la DG EPI, le code de déontologie des membres du personnel, les tâches et missions spéciales des assistants de surveillance pénitentiaire, les principales procédures de sécurité, la psychologie du délinquant, un aperçu du parcours judiciaire et les principaux aspects de la loi de principes définissant les droits et les devoirs des détenus »<sup>59</sup>. A l'avenir, cette formation destinée aux ministres des cultes et délégués laïques pourraient également comporter une conscientisation aux problématiques liées à la radicalisation des détenus et aux attitudes qu'il convient d'adopter en cas de suspicion de radicalisation ou de profil de « recruteurs » exerçant potentiellement un ascendant sur d'autres détenus.

Soulignons aussi que nos suggestions s'inscrivent pleinement dans la lignée de la résolution formulée par le Parlement européenne le 25 novembre 2015, qui a indiqué soutenir « la mise en place de formations spécialisées pour l'ensemble du personnel pénitentiaire [...], le personnel religieux et le personnel des ONG qui interagissent avec des prisonniers, afin de les former à la détection précoce, à la prévention et à la gestion des comportements tendant vers le radicalisme et l'extrémisme »<sup>60</sup>. Le Parlement a également insisté sur « l'importance d'une formation et d'un recrutement appropriés des représentants religieux, philosophiques et laïcs afin qu'ils puissent non seulement répondre de manière adéquate aux besoins culturels et spirituels des prisonniers dans les centres pénitentiaires, mais aussi qu'ils contribuent à contrebalancer d'éventuels discours radicaux »<sup>61</sup>.

Notons encore que, dans cette résolution, soulignant que

<sup>56</sup> A ce sujet, voy. égal. : S. WATTIER, *Le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles...*, op. cit., spéc. p. 378 et s.

<sup>57</sup> Outre le rapport de la Commission des Sages, voy. not. : M. EL BATTIUI et M. KANMAZ, *Mosquées, imams et professeurs de religion islamique en Belgique...*, op. cit., p. 28 et s.

<sup>58</sup> Sur la situation de vulnérabilité des détenus, voy. not. : SPF Justice, *Plan d'action contre le radicalisme dans les prisons*, 11 mars 2015, p. 3 ; International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, *Prisons and Terrorism Radicalisation and De-radicalisation in 15 Countries*, 2010, p. 1.

<sup>59</sup> Direction générale des Etablissements pénitentiaires, *Rapport annuel 2015*, SPF Justice, 2016, p. 27 (disponible sur : [http://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/2016-06\\_epi\\_rapport\\_annuel\\_2015\\_fr.pdf](http://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/2016-06_epi_rapport_annuel_2015_fr.pdf)).

<sup>60</sup> Résolution n° 2015/2063 du Parlement européen du 25 novembre 2015 sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens de l'Union par des organisations terroristes, non encore paru *au J.O.U.E.*, II, 12.

<sup>61</sup> Résolution n° 2015/2063 du Parlement européen du 25 novembre 2015 sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens de l'Union par des organisations terroristes, non encore paru *au J.O.U.E.*, II, 12.



« les prisons demeurent un des nombreux environnements qui constituent une enceinte favorable à la diffusion d'idéologies radicales et violentes et de la radicalisation terroriste », le Parlement a invité la Commission européenne à « encourager l'échange de bonnes pratiques entre les États membres pour faire face à la montée de la radicalisation terroriste dans les prisons en Europe », ainsi qu'à proposer, sur cette base, « des lignes directrices sur les mesures à appliquer dans les prisons européennes pour prévenir la radicalisation et l'extrémisme violent, dans le plein respect des droits de l'homme »<sup>62</sup>. Le Parlement a, en outre, invité les États membres à prendre une série de mesures, notamment en vue d'agir rapidement pour réduire la surpopulation carcérale qui « constitue un grave problème, augmentant de manière significative le risque de radicalisation et réduisant les possibilités de réhabilitation »<sup>63</sup>, rappelant qu'« un environnement carcéral qui respecte pleinement les droits de l'homme des détenus et se conforme aux normes internationales et régionales en la matière, telles que l'ensemble de règles minima des Nations unies pour le traitement des détenus, doit être au cœur des efforts déployés dans ce domaine »<sup>64</sup>.

## VIII. La construction d'un dialogue

Si le phénomène du radicalisme est difficile à appréhender, c'est aussi en raison du paradoxe actuellement rencontré dans l'étude du fait religieux. En effet, alors que les sociétés sont de plus en plus sécularisées, l'on retrouve paradoxalement une montée en puissance des mouvements religieux fondamentalistes et extrémistes. La difficulté est d'autant plus grande que le phénomène religieux est de plus en plus complexe à appréhender vu le pluralisme et le multiconfessionnalisme qui ne cessent de croître.

Afin d'apporter une réponse juridique au radicalisme, l'une des pistes prometteuses réside certainement dans un meilleur échange des données disponibles quant aux personnes considérées comme présentant un risque de radicalisation ou d'embrigadement d'autres individus, et

ce, dans le respect des droits de l'homme et de l'état de droit. Il reste que cette piste d'action - qu'elle soit menée en amont ou en aval - est, à notre sens, insuffisante pour appréhender le phénomène complexe de la radicalisation et y répondre efficacement, spécialement dans les prisons. A notre estime, s'agissant de la situation des prisons, une piste complémentaire tiendrait en la mise en place de mécanismes qui permettraient une meilleure compréhension du fait religieux. L'un de ces mécanismes pourrait, selon nous, consister en la formalisation d'un dialogue entre les pouvoirs publics et les représentants des organisations religieuses et non confessionnelles.

Semblable dispositif de dialogue existe déjà au niveau de l'Union européenne. En effet, depuis 2007, l'article 17.3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne énonce que l'Union maintient « un dialogue ouvert, transparent et régulier » avec les églises et les organisations religieuses et non confessionnelles. Sur cette base, sont régulièrement organisés des séminaires, des conférences, etc. permettant un dialogue entre les instances européennes et les organisations religieuses et non confessionnelles. Aussi, le 26 avril 2016 a eu lieu la conférence « *European Muslims facing radicalisation and the challenge of de-radicalisation* », lors de laquelle un dialogue a été mis en place entre des personnes de confession musulmane et des représentants du Parlement européen. A cette occasion, des femmes musulmanes ont notamment témoigné de la difficulté qu'elles éprouvaient à faire face au comportement de leurs enfants et adolescents lorsque ceux-ci, en perte de repères, étaient en proie à la radicalisation.

Au niveau national, certains pays ont déjà mis en place une série de dispositifs visant au dialogue entre les religions et les pouvoirs publics<sup>65</sup> ainsi qu'au dialogue interreligieux<sup>66</sup>.

En Belgique, si aucun dialogue n'a encore été formalisé juridiquement, il semble que la situation pourrait évoluer. L'on se souviendra en effet que trois jours après la « marche contre la terreur » ayant eu lieu à Bruxelles le 17

<sup>62</sup> Résolution n° 2015/2063 du Parlement européen du 25 novembre 2015 sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens de l'Union par des organisations terroristes, non encore paru *au J.O.U.E.*, II, 10-11.

<sup>63</sup> Résolution n° 2015/2063 du Parlement européen du 25 novembre 2015 sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens de l'Union par des organisations terroristes, non encore paru *au J.O.U.E.*, II, 10.

<sup>64</sup> Résolution n° 2015/2063 du Parlement européen du 25 novembre 2015 sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens de l'Union par des organisations terroristes, non encore paru *au J.O.U.E.*, II, 14.

<sup>65</sup> Sur les expériences nationales concernant ces dispositifs de dialogue, voy. : P. DE POOTER et L.-L. CHRISTIANS (sous la dir. de), *Les dispositifs publics de dialogues interconfessionnels*, Bruxelles, Bruylant, à paraître.

<sup>66</sup> Sur les expériences nationales concernant le dialogue interreligieux, voy. entre autres : X. *Des dieux dans la ville : le dialogue interculturel et interreligieux au niveau local*, Strasbourg, Ed. du Conseil de l'Europe, 2007.



avril 2016 en soutien aux attaques terroristes du 22 mars 2016, et à laquelle des représentants de tous les cultes reconnus et de la laïcité ont participé, le Premier Ministre Charles Michel a exprimé, après s'être entretenu avec ces mêmes représentants et avec le Ministre de la Justice, qu'il avait la volonté de mettre sur pied « un organe de concertation permanent avec les représentants des cultes reconnus »<sup>67</sup>. Si ce souhait formulé par le Premier Ministre est contemporain aux attentats de Paris et de Bruxelles, il reste que la Belgique a, depuis plusieurs années, besoin que soit mis en place un dispositif permettant le dialogue entre les autorités publiques et les représentants des organisations religieuses et non confessionnelles.

Dans le cas spécifique de la lutte contre la radicalisation dans les prisons, outre les représentants des cultes et des organisations non confessionnelles, des acteurs de terrains pourraient être associés à la discussion pour éclairer les autorités quant aux réponses à apporter. Concrètement, le dialogue pourrait avoir lieu à deux niveaux. S'agissant du premier niveau, le dialogue serait mis en place à l'échelon national, entre le Ministre de la Justice – qui est compétent en matière de cultes et à l'égard des établissements pénitentiaires –, les organes représentatifs des différents cultes reconnus et de la laïcité organisée, et les représentants des acteurs de terrains, à savoir notamment les représentants du personnel pénitentiaire. S'agissant du second niveau, le dialogue aurait lieu à l'échelon local, à savoir au sein-même de la prison, entre le personnel, la direction et les représentants des cultes.

L'instauration d'un tel dialogue constituerait, selon nous, une étape importante en vue d'une meilleure appréhension du phénomène de la radicalisation religieuse et éclairerait les autorités dans l'adoption des mesures adéquates en vue de lutter contre la radicalisation ou d'y répon-

dre lorsqu'elle prend place dans les prisons.

## **En guise de conclusion**

L'intérêt du monde scientifique pour la lutte contre la radicalisation religieuse est un phénomène relativement récent puisque ce n'est qu'en 2005, après les attentats de Londres et de Madrid, qu'il est apparu dans l'agenda des politiques belges, et en 2010 qu'il a été inséré pour la première fois dans une loi, en l'occurrence la loi organique des services de renseignement et de sécurité.

S'agissant spécialement de la lutte contre la radicalisation au sein des prisons, les ministres des cultes et les délégués des organisations philosophiques non confessionnelles ont un rôle de premier rang à jouer en tant qu'interlocuteur privilégié dans l'accompagnement spirituel et moral des détenus. A ce titre, il importe que des mécanismes soient mis en place pour s'assurer de ce que l'ensemble de ces ministres et délégués bénéficient d'une formation suffisante pour être en contact avec des détenus radicalisés ou présentant des risques d'être embrigadés ou d'en entraîner d'autres.

Si la communication et l'échange des données relatives à ces personnes placées en situation de vulnérabilité et dès lors potentiellement dangereuses occupent une place de premier plan, il nous semble que le phénomène de la radicalisation est à ce point complexe qu'il faudra, pour les pouvoirs publics, mettre en place des mécanismes permettant un dialogue avec les représentants des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles, ainsi qu'avec les acteurs de terrain des prisons, afin d'une part, de mieux comprendre le phénomène et, d'autre part, d'adopter des mesures proportionnées entre la protection de la sécurité nationale et la garantie des libertés de religion et d'expression.

---

<sup>67</sup> Agence Belga, « Attentats : Charles Michel veut une concertation permanente avec les représentants des cultes », *La Libre*, 20 avril 2016.

