



www.justice.gouv.fr

**Intervention de Monsieur Jean-Jacques URVOAS
garde des Sceaux, ministre de la Justice**

**Audition par la Commission d'enquête relative aux moyens
mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme**

Assemblée nationale – Mercredi 1^{er} juin 2016

Seul le prononcé fait foi

C'est avec plaisir que je réponds aujourd'hui à la demande d'audition que vous avez formulée.

C'est pour moi l'occasion de dire, de répéter, que le ministère de la Justice est concerné au premier chef par la lutte contre la radicalisation et le terrorisme.

L'action de mon ministère s'inscrit dans une histoire longue ; elle a été construite progressivement.

Cette construction progressive, étalée dans le temps, fonde la spécificité du modèle français.

Un modèle qui confie à l'autorité judiciaire le soin d'intervenir sur un large spectre : de la prévention à la répression.

Ce modèle a été forgé par les nécessités de la répression et par les évolutions de la menace terroriste.

Elle a, à ce titre, connu des balbutiements.

Jusqu'au début des années 1980, la France ne s'était dotée d'aucun dispositif spécifique de lutte contre le terrorisme, même si certaines infractions, tel l'attentat par explosif, pouvaient relever de la Cour de Sécurité de l'Etat (CSE).

Cette spécialisation ne pouvait cependant pas faire oublier la question de principe posée par cette juridiction, comme le remarquait justement Robert Badinter le 17 juillet 1981, lorsqu'il défendit sa suppression devant l'Assemblée nationale.

Dérogatoire au droit commun, elle traduisait, selon ces termes, l' « *intrusion intolérable du pouvoir exécutif dans le pouvoir judiciaire* » et constituait une « *justice politique permanente d'exception* », dans laquelle « *où des officiers jugent aux côtés de magistrats des accusés civils en temps de paix* ».

La suppression de la CSE n'a pas créé de vide juridique puisque 75% des procédures dont elle connaissait ont été transférées aux cours d'assises.

Cependant, comme le reconnaît Robert Badinter, elle a révélé une carence du code pénal pour enquêter sur les actes de terrorisme et les réprimer¹.

C'est pourquoi, à partir de 1981 et avec le renforcement de la menace terroriste, le gouvernement a entrepris d'adapter l'arsenal répressif aux nécessités de la lutte contre le terrorisme.

Ainsi, à la suite de menaces sur les jurés lors du procès de Carlos, la loi du 21 juillet 1982 a créé les assises spéciales.

Puis, un premier tournant est opéré par la loi du 9 septembre 1986, inspirée par les juges Boulouque et Marsaud.

Cette loi introduit l'association de malfaiteurs en matière terroriste (AMT), prévoit la centralisation des poursuites à Paris. Elle crée également des règles de procédure dérogatoires du droit commun (garde-à-vue, méthodes d'enquête, etc.).

Car, plus que le droit pénal, c'est la procédure pénale qui se distingue en ce domaine très précis.

De fait, la bascule se poursuit par l'adoption du nouveau code pénal, en 1994.

Celui-ci construit un dispositif autour de l'AMT, avec des règles spéciales de poursuite, d'instruction et de jugement, applicables à la répression du terrorisme, mais aussi du trafic de stupéfiants et du proxénétisme.

L'incrimination d'AMT permet précisément, grâce à sa souplesse, de prévenir la survenance d'un attentat, en permettant d'appréhender, en amont, l'entente établie en vue de la préparation d'un attentat.

Depuis lors, les textes se sont multipliés pour renforcer cet arsenal.

- Ils n'ont pas modifié les équilibres de base, à l'exception de la loi du 13 novembre 2014, qui a créé l'entreprise individuelle terroriste.
- Ils ont en revanche précisé toujours plus avant les règles de procédures pénales applicables à la poursuite et à la répression de ces infractions (qu'il s'agisse des techniques d'enquête, de la poursuite, de l'instruction et du jugement des infractions en matière de terrorisme), avec le souci constant de moderniser et d'adapter l'arsenal répressif à l'évolution de la menace.

La critique sur l'empilement de lois contre le terrorisme paraît dès lors infondée !

¹ In Robert BADINTER, *Les épines et les roses*, op. cit., p. 219-20.

L'architecture globale du système n'a guère évolué depuis sa période de maturation entre 1982 et 1996. Le droit, dans ses aspects procéduraux, s'est adapté.

Outre l'appareil juridique ainsi mis en place, il faut souligner la pertinence de la centralisation et de la spécialisation fonctionnelle parisienne.

Elle profite nécessairement aux enquêtes en permettant une spécialisation des magistrats et une meilleure connaissance de la menace.

Elle permet une grande souplesse pour mobiliser des effectifs supplémentaires en cas de crise, ce que ne permettrait pas un parquet national autonome et dédié.

Le terrorisme se manifestant par des crises, une rigidification de la gestion des ressources humaines serait particulièrement préjudiciable.

Parallèlement, le dispositif de sécurité, comme les services de renseignement, de police judiciaire et les forces de sécurité intérieure, a été structuré :

L'objectif est de rechercher plus de cohérence et d'efficacité.

La spécificité de la Direction de la Surveillance du territoire (DST) (ancêtre de la Direction générale de la Sécurité intérieure (DGSI)) en matière de lutte contre l'espionnage, a été transposée au terrorisme, puisque le service se distingue par sa double compétence administrative et judiciaire.

Le dispositif de prévention et de répression du terrorisme paraît dès lors solidement établi.

La lutte contre la radicalisation : une nouvelle politique publique

La problématique de la lutte contre la radicalisation est apparue plus récemment.

Cette lutte mobilise toute l'attention du Gouvernement depuis avril 2014, et elle mobilise des moyens toujours plus conséquents.

Mais elle s'avère encore relativement nouvelle pour le ministère de la Justice et ses professionnels.

Je réalise une incise pour signaler que le plan d'action de lutte contre le terrorisme (PLAT) 1 pour le ministère de la Justice a entraîné la création de 1050 emplois et 175 millions hors dépenses de personnels ; quant au PLAT 2, il emporte 2530 créations d'emplois et près de 390 millions de crédits.

Le plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART) récemment annoncé par le Premier ministre aura des effets tout aussi positifs qui seront prochainement résumés en statistiques communicables.

Grâce à ces moyens, le ministère a structuré des politiques de prise en charge des publics radicalisés ou en voie de radicalisation.

Je veux ainsi évoquer l'action de la Protection Judiciaire de la Jeunesse qui contribue à la prise en charge des publics jeunes.

Elle peut à ce titre jouer un rôle préventif déterminant.

En conséquence, elle s'est vue dotée d'une Mission nationale de veille et d'information le 1^{er} avril 2015.

Cette mission se décline en un réseau de 69 référents présents sur l'ensemble du territoire qui ont pour fonction :

- d'offrir aux professionnels une meilleure compréhension de ces questions, en particulier grâce à un vaste plan de formation ;
- d'accompagner les établissements et les services dans la mise en œuvre des orientations nationales en matière de respect de la laïcité et la neutralité, notamment à travers l'élaboration des projets de fonctionnement ;
- de donner aux professionnels les moyens d'exercer leurs missions de repérage, d'évaluation et de prise en charge des mineurs et d'accompagnement de leurs familles.

L'hétérogénéité du public amène à privilégier l'individualisation de la prise en charge.

Je veux également mentionner le dispositif des unités dédiées, mis en place depuis le 25 janvier dernier.

Leur création ne concerne à ce jour que les maisons d'arrêt ou les quartiers maison d'arrêt dans des centres pénitentiaires, eu égard à la faible proportion de personnes détenues condamnées pour des faits de terrorisme.

De même, l'affectation en unité dédiée est réservée aux hommes majeurs au regard du très faible nombre de femmes radicalisées aujourd'hui détenues.

J'ajoute que les personnes détenues les plus dangereuses qui ont été condamnées pour ces faits sont d'ores et déjà affectées en maison centrale ou en quartier maison centrale.

Les unités dédiées ont été instaurées au sein des maisons d'arrêt de Fleury-Mérogis, d'Osny, ainsi qu'au centre pénitentiaire de Lille Annœullin.

Au sein de Fleury-Mérogis se trouve également une unité consacrée à l'évaluation des détenus.

Cela permet la spécialisation en matière d'évaluation des radicalisés et la gestion des interdictions de communiquer, - nombreuses dans les dossiers d'association de malfaiteurs.

En plus de ce dispositif, depuis octobre 2014, la maison d'arrêt des hommes de Fresnes a déjà mis en place une unité de regroupement.

Notons qu'il existe un centre national d'évaluation pour tout type de profil et notamment pour les personnes détenues radicalisées ou en voie de radicalisation.

Une affectation implique automatiquement :

- un encellulement individuel ;
- évidemment, le principe de séparation des personnes prévenues et des personnes condamnées s'applique ;
- toute personne détenue hébergée en unité dédiée est prise en charge dans le respect du régime ordinaire de détention, avec les droits et obligations afférents (maintien des liens familiaux, accès aux activités, etc.).

La mise en œuvre de telles unités répond à la nécessité de proposer une prise en charge adaptée des personnes détenues radicalisées ou en voie de radicalisation, tout en veillant au respect du bon ordre au sein des établissements pénitentiaires concernés.

Dans les faits, à la suite de l'évaluation, les personnes détenues sont orientées en fonction de leur profil et de leur degré d'adhésion au programme mis en place.

Si elles ne peuvent s'y intégrer et qu'elles justifient des mesures de sécurité particulières, elles sont placées à l'isolement.

Dans le premier cas, les personnes détenues sont affectées à la maison d'arrêt d'Osny ou à celle de Fleury-Mérogis et, dans le second cas, elles sont affectées au centre pénitentiaire de Lille Annœullin.

Par ailleurs, le personnel y est exclusivement consacré (ce qui est rendu possible par les renforcements permis par le PLAT) et éligible à des formations spécifiques.

A ce jour, 66 détenus sont présents dans les unités dédiées.

Néanmoins, la prise en charge des personnes détenues radicalisées ou en voie de radicalisation ne saurait être assurée exclusivement en unités dédiées.

Elles demeurent, à ce jour, un dispositif expérimental.

La direction de l'administration pénitentiaire s'attache donc à formaliser un cadre commun.

Il s'agit de définir un ensemble d'outils, s'appuyant autant que possible sur le savoir-faire, les procédures et les pratiques professionnelles existantes, les retours d'expérience.

Il importe de limiter l'influence des personnes dangereuses sur le reste de la population pénale et de prévenir les risques de troubles en détention.

Dès lors, sont privilégiées les prises en charges individuelles, le placement au quartier d'isolement, l'affectation en maisons centrales ou les propositions d'inscription au répertoire des détenus particulièrement signalés.

A côté de ces dispositifs, il faut aussi souligner le travail accompli par les services pénitentiaires d'insertion et de probation, tant en milieu fermé qu'en milieu ouvert.

Leur connaissance de la population pénale, leur professionnalisme, leur rôle premier, traduisent les efforts déployés pour enrayer les phénomènes de radicalisation, pour raccompagner les individus dans la société.

Toutefois, et en conformité avec les annonces réalisées dans le plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART), je souhaite qu'une évaluation du principe de ces unités dédiées et de leur fonctionnement soit conduite.

C'est nécessaire avant d'envisager soit un repositionnement, soit une extension du dispositif à un plus large public.

En effet, la question des effets bénéfiques du regroupement de ces détenus doit encore être posée. Si on comprend aisément la volonté d'enrayer une contagion, il faut aussi s'interroger sur d'éventuels effets pervers.

De même, il nous faut nous interroger sur la nature et l'efficacité des actions conduites, sur leur capacité à ébranler les détenus concernés.

D'une manière générale, le ministère se doit de réfléchir à une doctrine unifiée de l'évaluation et de la prise en charge des individus radicalisés.

C'est dans cet objectif que je souhaite créer un comité scientifique au sein du ministère.

Il réunirait des chercheurs, des praticiens, et des représentants des différentes directions du ministère.

Ses missions se résument en 3 verbes : évaluer, coordonner, explorer.

Evaluer les dispositifs de prise en charge, les coordonner pour les harmoniser et explorer de nouvelles pistes.

Mais ces efforts d'évaluation et de détection seront vains si l'on ne détecte pas les détenus concernés.

Dans cette perspective, j'entends développer le renseignement pénitentiaire (c'est d'ailleurs l'une des grandes orientations du PART).

Nous disposons déjà d'une excellente base légale, grâce à la commission des Lois de l'Assemblée nationale.

Dans le cadre du projet de loi procédure pénale, elle a introduit un amendement visant à intégrer le Bureau du renseignement pénitentiaire (BRP) dans le deuxième cercle de la communauté du renseignement.

Puis le Sénat a également complété l'article 727-1 du code de procédure pénale et la commission mixte paritaire a lissé les éléments de discordance.

Nous devons désormais réaliser un travail réglementaire, afin de préciser les finalités (la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée selon toute vraisemblance) et les techniques souhaitées.

A cet égard, je veux dire ma détermination à construire rigoureusement ce service.

Il nous faut donc œuvrer, avec tempérance, avant d'envisager de mettre en œuvre les techniques de renseignement. Ainsi, il faut avant tout :

- a) Poursuivre la structuration d'un échelon central d'animation, d'orientation, de synthèse et de transmission de l'information.

Aujourd'hui, cet échelon est trop faible pour pouvoir qualifier le BRP de « service de renseignement ».

En ma qualité de Garde des Sceaux, je n'ai par exemple jamais reçu de synthèse de renseignement en dehors des informations collectées dans un cadre judiciaire.

Il faut dire, à ce sujet, que les effectifs consentis par le PLAT 1 en ce domaine (111 effectifs, portant les effectifs totaux à 186 personnels) sont dans leur grande majorité venus renforcer l'échelon interrégional et permettre qu'une grande partie des établissements dispose d'au moins un référent renseignement.

Si je conçois la logique qui a prévalu, je veux maintenant créer une « tête », afin d'assumer les missions que tout service central assume en ce domaine.

- b) Conséquence logique de ce premier point, il faut continuer de recruter des personnels pour poursuivre la structuration les différents échelons (national, interrégional, dans les établissements).

La qualité des personnels recrutés est déterminante.

Nous devons aujourd'hui effectuer un bond qualitatif en matière de renseignement pénitentiaire que seuls des personnels triés sur le volet permettront de réaliser.

En plus de la ressource propre au ministère, on pourrait notamment imaginer des recrutements de personnels venant des services de renseignement du premier ou deuxième cercle afin d'accélérer la transmission des savoirs.

- c) Car il nous faut aussi réfléchir à la formation des personnels en interne, en bilatéral et à l'Académie du renseignement.

Toute la maquette d'enseignement est à construire à mes yeux.

- d) Et pour que cet investissement initial ait des effets sur la durée, il faut s'attacher à fidéliser les personnels (gageure au sein du ministère), mais aussi dans cette filière que nous allons créer.

- e) Nous devons aussi rédiger une doctrine d'emploi.
Je crois nécessaire de mettre en place une mission de préfiguration dès la remise du rapport de l'inspection générale de la Justice attendu pour la fin juin.
- f) Nous sommes aussi dans la nécessité de structurer la gestion des informations protégées et, dans cette optique, de développer et installer un logiciel de traitement de l'information performant ;
- g) Cet acquis nous permettra de régir les relations avec les services de renseignement du premier et du deuxième cercle ;

Cela nous permettra de renouveler les anciens protocoles et d'en signer d'autres. Le BRP partagera tous ses objectifs avec les services de sécurité intérieure, comme le pratique la Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP) avec la Direction générale de la Sécurité intérieure (DGSJ).

D'une manière générale, il paraît crucial que les services spécialisés de renseignement demeurent investis en matière de renseignement pénitentiaire et nourrissent une collaboration étroite avec le BRP.

- h) Une fois tous ces préalables satisfaits, nous pourrons alors habilitier et former des personnels pour la mise en œuvre des techniques, ainsi que doter le service des moyens techniques (prioritairement le recueil de données techniques de connexion, les interceptions et le recours aux *IMS/ catchers* (*International Mobile Subscriber Identity*)).

Voilà les lignes de force que je souhaitais porter à votre attention. Je me tiens maintenant à votre disposition pour apporter les compléments d'information que vous jugerez utiles.