



www.justice.gouv.fr  
@justice\_gouv

Paris, le 7 novembre 2016

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

***Ouverture des travaux de la réunion entre Procureurs et Préfets  
sur la lutte contre le terrorisme et la radicalisation  
Ecole militaire - Lundi 7 novembre 2016***

*Seul le prononcé fait foi*

Monsieur le Ministre de l'Intérieur, cher Bernard,  
Mesdames et Messieurs les Procureurs généraux et les Procureurs de la République,  
Mesdames et Messieurs les Préfets,  
Mesdames et Messieurs,

Permettez-moi de vous dire, à mon tour, le plaisir d'ouvrir cette réunion.

Ce genre d'occasion est rare.

Le Ministre de l'Intérieur a retrouvé une telle configuration en 2006.

J'étais, pour ma part, remonté encore plus loin dans le temps pour en retrouver l'origine d'une telle initiative.

C'était le 6 septembre 2001.

Daniel VAILLANT et Marylise LEBRANCHU avaient alors imaginé une telle rencontre afin de traiter des moyens de lutter efficacement contre la délinquance.

Le Ministre de l'Intérieur avait alors développé la notion de « *coproduction de sécurité* ».

Et la garde des Sceaux avait appelé vos prédécesseurs à la collaboration régulière et à la communication conjointe.

Depuis 15 ans, ces invitations sont devenues des évidences et même de vertueuses habitudes.

C'est d'ailleurs probablement en partie grâce à elles que nous pouvons solidement faire face aux défis du moment.

Le terrorisme que nous devons affronter est, en effet, d'un type particulier.

Il surprend nos sociétés à un moment où elles étaient guettées par une sorte de fatigue.

Avec cette menace djihadiste, il n'y a plus de front, plus d'arrière, plus de champ de bataille.

Les attentats de Nice et de Saint-Étienne-du-Rouvray l'ont montré.

Plus aucun espace n'est sécurisé, et les objets les plus civils peuvent devenir une « *arme par destination* » comme disent les juristes.

Le péril n'a pas de contours précis, il peut venir de l'intérieur ou de l'extérieur, on ne sait pas quand il commence ni quand il finit.

Ce terrorisme global frappe d'autant plus qu'on ne le comprend pas.

- Il est un choc qui traumatise non seulement l'opinion
- Mais qui atteint chaque citoyen dans son imaginaire.

Le terrorisme ne nous laisse pas le choix : il nous oblige à le regarder en face pour ce qu'il est :

- Une menace pour l'Etat de droit,
- Un danger parce qu'il risque de mettre en défaut le premier des devoirs du souverain : celui de protéger ses citoyens.

Il réveille le désir chimérique de protection absolue.

Placées ainsi sous pression, nos démocraties se trouvent exposées au couperet d'une double injonction :

- Une réaction sécuritaire excessive au mépris des libertés individuelles et collectives,
- Ou la capitulation que serait le déni ou une trop grande clémence.

Pour dépasser cette alternative, pour éviter ce que CAMUS appelait « *les noces sanglantes du terrorisme et de la répression* » notre pays a choisi de faire du droit à la fois un bouclier et une arme.

C'est dire la responsabilité qui pèse sur vous.

C'est dire l'obligation qui nous incombe de bâtir ensemble une nouvelle politique publique.

Nous l'avons fait d'abord par l'adaptation de la législation pénale.

Le Ministre de l'Intérieur vient de rappeler les lois votées.

Je veux y ajouter les circulaires des 18 décembre 2015, et du 1<sup>er</sup> février 2016.

Robert GELLI, Directeur des affaires criminelles et des grâces y reviendra de manière plus détaillée.

Nous l'avons fait ensuite par des choix budgétaires conséquents.

Cela a permis d'indispensables renforcements de nos moyens humains et financiers.

Ainsi, pour faire face à ce que le Président du Tribunal de Grande Instance de Paris, Jean-Michel HAYAT appelle « *la déferlante terroriste* », nous avons pu :

↳ Renforcer la section anti-terroriste du parquet de Paris qui est passée de 7 à 13 magistrats.

↳ Augmenter de 2 juges, passant de 8 à 10, le pôle instruction antiterroriste du TGI de Paris.

Et un 11<sup>e</sup> juge d'instruction prendra ses fonctions en janvier prochain, sous réserve de l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), que j'ai saisi le mois dernier.

↳ Recruter des assistants spécialisés pour soutenir l'action du ministère public.

15 assurent déjà une mission de veille et d'alerte au sein des juridictions et 25 sont en cours de recrutement.

Ce faisant, nous confortons notre organisation, convaincus de sa pertinence.

J'ai déjà eu l'occasion de dire tout le mal que je pensais de cette sottise que serait un « *parquet national antiterroriste* ».

Non pas que je sois rétif devant des évolutions.

Le parquet a d'ailleurs montré qu'il est au sein de l'institution judiciaire, l'autorité qui a su le plus naturellement s'ouvrir vers l'extérieur et développer des partenariats pour faire contribuer aux politiques publiques.

Prévention de la délinquance, lutte contre les violences faites aux femmes, prévention en matière de circulation routière, contrats locaux de sécurité...

Je n'entends jamais des élus locaux se plaindre des procureurs.

Chacun reconnaît votre insertion dans des dispositifs territoriaux.

Non, si je combats cette idée de « *parquet autonome et dédié* », c'est parce qu'elle :

- contribuerait à figer nos capacités d'action quand l'expérience souligne le bénéfice de la plasticité des moyens à mobiliser
- qu'elle correspondrait à de la gesticulation quand le savoir dramatiquement acquis en 2015 démontre que nous avons besoin de stabilité dans nos pratiques
- Et surtout, elle est stérile car elle ne répond à aucun besoin identifié, à aucune faille ou défaillance de la réponse judiciaire.

Au contraire, de mon point de vue, le ministère public a largement démontré dans les derniers mois son efficacité.

Qu'il me soit, à ce stade, permis de saluer à nouveau publiquement le courage, la compétence et le dévouement des procureurs de Paris, de Nice, de Rouen (Saint-Étienne-du-Rouvray) et de Versailles (Magnanville).

Plus largement, je suis reconnaissant à tous les parquetiers pour leur engagement constant.

Et ce d'autant plus, que vous figurez en tête du classement des magistrats les plus chargés parmi les pays membres du Conseil de l'Europe !

Votre disponibilité et votre professionnalisme sont les meilleures garanties de votre indépendance.

Vous savez combien je partage votre déception devant l'échec d'une réforme statutaire pour l'adoption de laquelle je m'étais pleinement investi.

Je le regrette d'autant plus que j'entends de plus en plus des voix qui semblent promettre un retour à la magistrature du Second Empire et à des juges clonés dans une discipline hiérarchique sans faille.

L'indépendance de l'autorité judiciaire n'est pas pour moi un risque mais un atout.

Et je ne serais, pas plus que Bernard CAZENEUVE un joueur de l'incessante et irritante querelle police-justice.

Ces deux institutions n'ont pas à faire preuve de solidarité mutuelle car ce serait s'affranchir à bon compte du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs.

Elles doivent en revanche se convaincre que, complémentaires, le succès de l'une ne saurait se construire sur l'échec de l'autre.

Ensemble, elles relèveront les défis qui se posent à nous, ou ensemble elles failliront.

Il ne faut en effet pas faire un contresens quand on évoque la « *chaîne pénale* ».

C'est d'ailleurs une expression particulière puisque personne n'évoque « *la chaîne éducative* » ou la « *chaîne de santé* ».

Il ne faut pas prendre cette image en référence à des maillons qui seraient tous identiques. Il ne peut y avoir de taylorisme ou de fordisme dans notre domaine.

Dans la lutte contre la délinquance et a fortiori contre le terrorisme, la force ne vient pas de la similitude mais de l'union.

Dans une démocratie, la police et la gendarmerie interpellent et la justice sanctionne.

Dès lors, peu importe, que ces institutions s'apprécient (ce serait cependant mieux) du moment qu'elles coopèrent intelligemment.

Non pas pour faire plus et plus vite, mais pour obtenir des résultats durables correspondant aux attentes de la population.

Pour le reste, permettez-moi de penser que tout est affaire de respect du code de procédure pénale qui définit précisément la fonction et les missions des différents partenaires dans l'exercice de l'action publique.

L'exercice des poursuites pénales est une phase différente de l'enquête de police, car c'est celle où doivent se concilier l'intérêt de la société et les droits de la défense, grâce à la discussion contradictoire des éléments de preuve.

Ces deux étapes de la procédure pénale ne s'opposent pas l'une à l'autre.

L'ouverture d'une procédure judiciaire ne signifie ni présomption de culpabilité ni critique de l'action policière mais répond simplement à l'exigence d'une approche impartiale permettant à l'autorité judiciaire de prendre une décision définitive en toute connaissance de cause.

Aussi la condition indispensable pour que prévale l'intérêt général est que chacun reste dans son rôle.

Tout est toujours affaire de respect mutuel et d'écoute afin que chacun accepte de prendre pleinement en considération les dures contraintes du partenaire.

Mesdames et messieurs, je mesure, à cet instant, combien ces rappels sont ici inutiles.

J'ai, en effet, pu apprécier, dans ma fonction précédente de Président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, la vertueuse coopération qui caractérise la relation entre les préfets et les procureurs.

Ainsi dans mon premier rapport sur le contrôle de l'état d'urgence publié le 16 décembre 2015, je soulignais « *la dynamique vertueuse entre les préfets et les parquets* » précisant que « *ce lien n'est pas seulement réel, mais essentiel, et, à l'évidence, la collaboration née à l'occasion de certaines politiques publiques, a été un solide point d'appui* ».

Dix mois passés à la Chancellerie m'ont renforcé dans cette conviction et m'ont permis d'agir pour en consolider l'efficacité.

**Ce fut notamment l'objet de la circulaire du 13 octobre 2016 relative à la prévention de la radicalisation violente.**

Elle définit le rôle du ministère public au sein des cellules de suivi installées dans les départements.

Elle préconise des réunions en format restreint au cours desquelles seront évoquées les seules situations individuelles susceptibles d'une prise en compte judiciaire.

C'est-à-dire :

- ↳ Les situations de mineurs en danger pouvant être prises en compte judiciairement au titre de l'assistance éducative ;
- ↳ Les situations d'individus radicalisés susceptibles d'être auteurs d'infractions pénales, pouvant justifier une ouverture d'enquête, sous une qualification de droit commun.

Ce cadre restreint :

- ↳ Doit favoriser l'échange d'informations, issues des procédures judiciaires,
- ↳ Et permettre réciproquement à l'autorité administrative de livrer des éléments d'analyse ou d'évolution nécessaires à l'adaptation de la réponse pénale.

Au-delà de l'évocation de situations individuelles, ces réunions des cellules de suivi doivent également être le lieu où sont arrêtées des mesures plus larges.

Par exemple, des actions visant des secteurs géographiques spécifiquement exposés à une problématique de radicalisation violente.

Toulouse est un excellent exemple de cette concertation, qui n'associe pas seulement le parquet, mais également d'autres composantes de l'autorité judiciaire, moins habituées au travail partenarial dans le domaine répressif.

Il y a en effet une cellule judiciaire, qui regroupe, en amont des réunions préfectorales, les services du siège, du parquet, de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et du Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (SPIP).

Je note d'ailleurs avec intérêt que cette cellule a été mise en place avec la participation active de l'assistant spécialisé dont j'évoquais la création précédemment.

Je n'en dis pas davantage, car le préfet Philippe GALLI, nouveau Directeur de l'administration pénitentiaire, abordera ces questions de manière plus détaillée.

**Une autre circulaire précise le rôle dans chaque parquet général et dans chaque parquet, d'un magistrat référent « terrorisme ».**

Celui-ci doit être, au niveau local, le point de contact :

- ↳ De la section antiterroriste du parquet de Paris,
- ↳ Du préfet, notamment pour le traitement des signalements émanant du centre départemental d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR),
- ↳ Et des services locaux de renseignement.

Ce référent « terrorisme » doit être avisé plus largement des informations recueillies, dans le cadre :

- ↳ D'une mesure d'assistance éducative suivie par un juge des enfants ;
- ↳ D'une procédure devant le juge aux affaires familiales ;
- ↳ Du suivi d'une personne condamnée par le juge d'application des peines ;
- ↳ D'une instance civile.

Depuis leur création, en 2015, la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) a réuni à trois reprises ces référents pour identifier leurs difficultés et harmoniser les pratiques.

**Au rang des autres initiatives destinées à une meilleure articulation entre les mesures administratives et judiciaires, je veux enfin revenir sur la circulaire interministérielle Intérieur/Justice, qui vient d'être diffusée et que Bernard CAZENEUVE a déjà évoquée.**

La double signature, - ministère de l'Intérieur et ministère de la Justice -, doit évidemment être interprétée comme une volonté commune d'une efficacité accrue.

A mes yeux, elle poursuit un triple objectif :

- ↳ En premier lieu, très naturellement, assurer l'échange d'informations utiles pour une meilleure efficacité des mesures et pour prévenir les cas d'incompatibilité,
- ↳ Ensuite, assurer un suivi continu des personnes radicalisées, en permettant la mise en œuvre de mesures de police administrative et de mesures judiciaires,
- ↳ Enfin concilier l'exécution concomitante, quand elle est possible, de mesures de police administrative et des mesures judiciaires.

Enfin, en dernier point de mon propos, je voudrais évoquer les **ajustements auquel j'ai procédé au sein du ministère de la justice pour faire face l'essor du terrorisme et de la radicalisation violente.**

Il m'a semblé inopérant l'appréhender qu'avec des méthodes classiques.

Ce défi devait être l'occasion :

- ↳ De porter un regard nouveau sur notre manière de travailler,
- ↳ D'avoir le courage de visiter d'autres chemins.

Nous devons collectivement donner tort à Stefan ZWEIG, qui disait que « *ce sont toujours les contemporains d'une époque donnée qui connaissent le moins cette époque* ».

J'ai donc souhaité que le ministère développe une culture de l'évaluation plus poussée, une culture de la coordination, une culture de l'hybridation, une culture de la recherche, aussi.

J'ai par conséquent installé le 7 juillet un Comité de pilotage de la lutte contre le terrorisme et la radicalisation violente.

Il rassemble, au moins 1 fois par mois, toutes les directions, autour d'un agenda précis.

Les directions sont invitées à partager leurs expériences et leurs informations, à mutualiser leur travail et leurs outils.

Je veux casser la lecture verticale des informations parce que les signaux faibles mais cruciaux se situent souvent, parfois même toujours, entre les silos.

J'ai parallèlement installé un Conseil scientifique, le 31 août, que je réunis, lui aussi, au moins une fois par mois.

Les deux structures travaillent en parallèle mais dans une cohérence d'ensemble.

Le conseil scientifique rassemble les administrations, des praticiens et des universitaires de nombreuses disciplines.

Certaines plus « *classiques* » : sociologie, psychologie, sciences des religions.

D'autres moins courantes dans nos institutions : l'anthropologie, les sciences cognitives, les sciences comportementales.

Les praticiens sont des spécialistes de l'univers pénitentiaire, de la radicalisation violentes ou des questions terroristes.

Grâce à ce comité, nous bénéficions d'une capacité d'évaluation.

Je suis ainsi fidèle à une sentence du philosophe Gaston BACHELARD qui affirmait : « *une intuition ne se prouve pas, elle s'expérimente* » !

C'est avec leur appui que nous avons construit le plan de sécurité pénitentiaire et de lutte contre la radicalisation violente que j'ai récemment présenté.

C'est par exemple sur la base de cette évaluation que j'ai décidé de mettre fin aux 9 mois d'expérimentation des unités dédiées, ou *unités de prise en charge de la radicalisation (UPRA)*.

Et de les remplacer par 6 quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER).

Seule une évaluation serrée (4 mois) permettra une orientation adaptée dans les prisons, facilitant ainsi une prise en charge adaptée des individus radicalisés, selon leur profil.

Puisque j'évoque l'univers carcéral, permettez-moi de mettre en avant trois points particuliers :

### **Et d'abord la création du Bureau central du renseignement pénitentiaire (BCRP).**

La loi du 3 juin 2016 a forgé le cadre législatif de ce Bureau.

Il va faire partie de la sous-direction de la sécurité pénitentiaire, qui sera créée dès février 2017.

Nous travaillons activement à :

- ↳ La structuration, notamment de l'unité centrale et au renforcement de l'implantation locale, 51 emplois dans le PLF rejoindront les 186 existants. L'Académie du renseignement leur ouvrira ses portes pour les former.
- ↳ La protocolisation avec les services partenaires de la communauté du renseignement,
- ↳ La rédaction des décrets idoines et l'acquisition des outils technologiques qui seront utilisés dans les établissements pénitentiaires

### **Second point, la préparation et l'accompagnement des sorties de prison.**

Je souhaite que puisse être créée au sein des états-majors de sécurité départementaux, une formation spécialisée consacrée aux sujets pénitentiaires.

La libération de chaque personne détenue radicalisée, qui aura été préalablement évaluée afin d'apprécier son évolution ou son éventuelle dangerosité, serait ainsi anticipée et son suivi pourrait être réfléchi.

### **Dernier point, la loi du 3 juin 2016 a prévu la faculté juridique d'organiser la prise en charge en milieu ouvert des personnes radicalisées placées sous main de justice.**

Cela va nous conduire à lancer à titre expérimental, un projet baptisé « *RIVE* » (recherche intervention contre la violence extrême) en Île-de-France le mois prochain.

Il s'agira d'une prise en charge totalement individualisée assurée par des équipes pluridisciplinaires (éducateurs, psychologues, SPIP...) accompagnées d'universitaires.

Elle concernera des personnes placées par exemple sous contrôle judiciaire ou sursis mise à l'épreuve.

L'objectif est de travailler à leur réinsertion par leur désengagement des processus violents.

Ce dispositif expérimental, unique au monde, a vocation à être étendu à l'ensemble du territoire métropolitain, si les résultats sont probants.

Grâce à lui, l'administration pénitentiaire traitera de l'entier spectre des personnes placées sous main de justice.

\*\*\*\*\*

Mesdames, Messieurs, que sera l'avenir de la lutte contre le terrorisme et la radicalisation violente ?

Si l'on parvient à dépasser l'éclat de l'instant qui est commun à tous les soubresauts de l'histoire, que nous réserve le temps long ?

Mireille Delmas-Marty a écrit sa conviction que le terrorisme est « *un concept juridique transitoire* », appelé à disparaître au profit de concepts plus traditionnels.

Intellectuellement, j'adhère à cette idée car je sais que nous vaincrons un jour ce fléau.

Mais il ne s'agira ni d'une victoire militaire, ni d'une victoire juridique.

Car la nature de l'épreuve que nos sociétés contemporaines doivent affronter est singulière.

Elle ne consiste pas uniquement en un défi sécuritaire (comment lutter efficacement contre le terrorisme) même si celui-ci est crucial.

Ni de trouver le bon équilibre entre la sécurité et les libertés, question certes décisive mais qui n'est pas nouvelle.

Non, l'épreuve que nous traversons est de nature politique.

C'est pourquoi nos armes ne sont pas seulement guerrières, policières ou procédurales.

Elles résident surtout dans notre capacité collective à redonner de la substance au pacte démocratique.

Voilà pourquoi, il faut savoir utiliser les temps calme pour préparer l'opinion à faire face avec sang-froid mais sans résignation à de futurs (probables ?) attentats.

La victoire de la guerre contre le terrorisme sera donc surtout de parvenir à surmonter l'épreuve en opposant au stress de nos démocraties une confiance renouvelée dans les institutions.

➤ Il s'agira donc d'une victoire de la société sur elle-même.

Ou pour dire comme Albert CAMUS « *Demain, la plus difficile victoire que nous ayons à remporter sur l'ennemi, c'est sur nous-mêmes qu'elle doit se livrer, avec cet effort supérieur qui transformera cet appétit de haine en désir de justice* ».