

Mission d'information de la commission des lois

Les services publics face à la radicalisation

Juin 2019

Rapporteur :
M. Éric Poulliat



Groupe La République en Marche

Rapporteur :
M. Éric Diard



Groupe Les Républicains

Pourquoi cette mission ?

S'il est un domaine où la radicalisation n'a pas sa place, c'est bien celui des services publics, qui œuvrent pour l'intérêt général. L'objet de la mission est d'examiner dans quelle mesure leurs agents, d'une part, et les citoyens qui s'adressent à eux, d'autre part, sont aujourd'hui touchés par cette radicalisation.

Après 51 auditions et un déplacement sur le terrain, les rapporteurs dressent un état des lieux et formulent 35 propositions pour renforcer la prévention et la détection de la radicalisation dans les services publics.

La réponse des pouvoirs publics face à un phénomène protéiforme

La « radicalisation » constitue un phénomène de plus en plus visible dans la société française, que ce soit sur les réseaux sociaux, dans les manifestations, dans les associations, *etc.* Le sociologue Farhad Khosrokhavar en donne la définition suivante : il s'agit du « *processus par lequel un individu ou un groupe adopte une forme violente d'action, directement liée à une idéologie extrémiste à contenu politique, social ou religieux qui conteste l'ordre établi sur le plan politique, social ou culturel* ». On songe bien entendu, dans le contexte post-attentats qui est le nôtre, à la radicalisation de type islamiste,

mais il est bien évident que de multiples autres formes de radicalisation se développent, dans le champ politique ou religieux.

S'il est un domaine où cette radicalisation n'a pas sa place, c'est bien celui des services publics, qui œuvrent pour l'intérêt général et qui, pour cette raison, bénéficient de certaines prérogatives et de régimes juridiques particuliers. Ne pas réagir face à la radicalisation dans ces services publics, serait non seulement amoindrir l'autorité de l'État, mais aussi faire courir des risques graves à la sécurité de nos concitoyens.

Au 29 mai 2019, 20 039 individus sont inscrits au Fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère

terroriste (FSPRT), dont 10 092 ont le statut : « pris en compte », 10 616 le statut : « clôturé », 167 le statut : « poursuite de l'évaluation », et enfin 164 le statut : « en veille ».

Depuis octobre 2017, douze domaines professionnels sont qualifiés de « sensibles » et font l'objet d'un suivi particulier dans le FSPRT. Au 21 décembre 2018, on dénombre 1 609 individus exerçant ou ayant exercé une ou plusieurs professions qualifiées de « sensibles », en raison soit de la nature de l'activité exercée, soit de l'accueil du public.

Les pouvoirs publics ont mis en place différents outils de prévention et de détection de la radicalisation, dans le cadre de plusieurs plans, le dernier en date étant le Plan national de prévention de la radicalisation (PNPR), présenté par le Premier ministre le 23 février 2018.

Ce dernier plan accorde une place particulière aux collectivités territoriales, et plus particulièrement aux communes. Ainsi, une circulaire du ministère de l'Intérieur du 13 novembre 2018 prévoit que le préfet veille à informer les maires qui le souhaitent sur l'état de la menace dans le territoire de leur commune. Des informations confidentielles peuvent être également transmises au maire, dans le cadre d'une charte de confidentialité.

Au sein des services publics, un des principaux outils de détection est le criblage des agents affectés à des postes sensibles.

En effet, le SNEAS (Service national des enquêtes administratives de sécurité) est chargé de réaliser des enquêtes administratives au moment du recrutement ou de la mobilité d'agents publics sur des emplois sensibles. Il est également compétent pour les salariés en poste sur un emploi sensible et dont le comportement laisse apparaître des doutes sur sa compatibilité avec l'exercice de ses missions.

Les interventions du SNEAS concernent, aujourd'hui la détention et l'acquisition d'armes par les particuliers, les emplois en lien direct avec la sécurité des personnes et des biens au sein d'une entreprise de transport public de personnes, les grands événements « *exposés, par leur ampleur ou leurs circonstances*

particulières, à un risque exceptionnel de menace terroriste », et le recrutement au sein de la police nationale et de la gendarmerie.

En 2019, les enquêtes du SNEAS devraient être étendues notamment à l'agrément des policiers municipaux, des artificiers et des transporteurs de fonds, l'examen des demandes d'asile, le recrutement dans l'administration pénitentiaire, le port d'arme des agents privés de sécurité et l'accès aux zones d'accès restreint aéroportuaires.

Ainsi, si le SNEAS a réalisé 318 464 enquêtes en 2018, le nombre annuel d'enquêtes devrait s'élever à 1,6 million en 2019.

Compte tenu de l'importance cruciale des enquêtes menées par le SNEAS un accroissement de son champ de compétence (**proposition n°2**) et de ses moyens humains et juridiques apparaît nécessaire (**propositions n° 3 à 5**).

Personnel des forces de sécurité, de la justice et de l'Éducation nationale : un phénomène de radicalisation limité mais une vigilance qui doit rester constante

Dans les grands services assurant des missions régaliennes ou de souveraineté (forces armées, forces de sécurité intérieure, pompiers, administration pénitentiaire, ambassades, *etc.*), comme dans l'Éducation nationale, la radicalisation semble, malgré l'existence de certains sujets de préoccupation, rester globalement limitée et faire l'objet d'un suivi assez approfondi.

On doit cette préservation notamment à l'existence dans ces services d'un certain nombre d'outils efficaces en matière de détection, de prévention et de gestion des ressources humaines. La loi SILT du 30 octobre 2017, en particulier, a créé de nouveaux outils utiles. L'un d'entre eux, qui porte sur le contrôle, en cours de carrière, de la compatibilité du comportement d'un agent, travaillant dans des fonctions de souveraineté, avec l'exercice de ses fonctions, attend encore une instruction interministérielle pour être mis en œuvre.

Dans l'armée de terre, dans la marine, dans l'armée de l'air, dans la police et la gendarmerie nationale, dans le personnel de nos ambassades, dans la protection judiciaire de la jeunesse, chez les pompiers ou les surveillants pénitentiaires, les cas de radicalisation, même s'il en a existé et s'il en existe encore, sont en nombre très réduit et ont été pris en compte ou font l'objet actuellement d'un suivi.

Pour autant, des progrès peuvent encore être accomplis. La compétence du SNEAS pourrait être étendue pour réaliser des enquêtes administratives, et donc « cribler » dans les principaux fichiers de sécurité, les surveillants pénitentiaires (c'est aujourd'hui prévu), les sapeurs-pompiers volontaires et professionnels et le personnel de la protection judiciaire de la jeunesse, en particulier les éducateurs (**propositions n° 9, 12 et 14**). Des enjeux demeurent par ailleurs en termes de formation à la prévention et à la détection de la radicalisation, en particulier chez les pompiers (**proposition n° 15**) et les agents pénitentiaires. Le niveau d'exigence doit être renforcé, notamment, dans le recrutement et la formation des surveillants de prison (**propositions n° 10 et 11**).

L'attention doit être attirée également sur les difficultés rencontrées dans le cadre des contentieux, notamment administratifs, qui font parfois suite à la révocation d'un agent. Les services de renseignement sont souvent réticents à fournir les éléments de preuve dont ils disposent dans la mesure où le principe du contradictoire exige qu'ils soient communiquées à la partie adverse, au risque de nuire à l'efficacité de leur travail, voire à la sécurité de leurs sources. Il y a une réflexion à mener sur d'éventuelles adaptations à apporter au principe du contradictoire, comme cela a été fait en matière de contrôle juridictionnel des techniques de renseignement (**proposition n° 7**).

Des zones d'ombre persistantes

En ce qui concerne la **population carcérale**, la radicalisation apparaît particulièrement préoccupante. Certes, des pas importants ont été accomplis, avec la création par exemple des Quartiers d'Évaluation de la radicalisation

(QER). Il faut saluer aussi la montée en puissance du renseignement pénitentiaire et sa transformation en « service à compétence nationale ». Toutefois l'imprécision concernant le nombre de détenus de droit commun en voie de radicalisation suscite l'inquiétude quand on sait à quel point le milieu carcéral est un terreau particulièrement fertile pour le prosélytisme. Des individus comme Cherif Chekatt, Michal Chiolo, et d'autres, se sont radicalisés en détention. Cette radicalisation en milieu carcéral pose de graves problèmes de sécurité aux surveillants pénitentiaires, comme l'actualité le montre trop souvent. Il paraît donc urgent de quantifier et d'évaluer la dangerosité des « détenus de droit commun susceptibles de radicalisation » (DCSR) (**propositions n° 18 et 20**) et de prendre en compte la spécificité des femmes détenues radicalisées (**proposition n° 21**).

Dans le domaine des transports publics, même si le nombre d'enquêtes du SNEAS reste encore relativement modeste, on observe une forte augmentation des saisines des transporteurs en 2018. Le dispositif devrait monter encore en puissance avec la prise en compte en 2019 du transport de marchandises dangereuses.

Pour renforcer l'efficacité de ces contrôles, les rapporteurs proposent notamment d'intégrer les fonctions sensibles des métiers de la maintenance dans le champ de compétence du SNEAS (**proposition n° 22**), de permettre aux entreprises de transport de solliciter une enquête pour toute personne salariée d'une entreprise sous-traitante (**proposition n° 23**), de prévoir que le SNEAS informe systématiquement les personnes faisant l'objet d'un avis d'incompatibilité (**proposition n° 25**) et enfin de permettre le licenciement d'un salarié protégé radicalisé sans autorisation préalable d'un inspecteur du travail (**proposition n° 26**).

Au sein du service public de santé, la politique de prévention et de détection de la radicalisation reste encore peu développée. En effet, les agences régionales de santé rencontrent des difficultés pour trouver leur place au sein du système de santé en matière de prévention de la radicalisation. La mission préconise de prévoir des postes dédiés à temps plein pour les référents « radicalisation » des agences régionales de santé

(**proposition n° 28**), de développer la formation des personnels soignants (**proposition n° 29**), d'étendre la compétence du SNEAS au recrutement de ces personnels (**proposition n° 30**) et de prévoir une transmission obligatoire des signalements de radicalisation par les établissements de santé aux agences régionales de santé (**proposition n° 31**).

L'**université**, elle aussi, souffre d'un déficit de culture de la prévention et de la détection de la radicalisation. La nomination d'un référent radicalisation et la création d'un comité de sûreté dans chaque université, comme cela s'est fait par exemple à Toulon, marqueraient de réels progrès (**proposition n° 32**).

Le **milieu sportif**, enfin, appelle une vraie prise de conscience. Il est urgent d'abord de clarifier et de mesurer l'étendue de la radicalisation dans ce secteur, radicalisation sur laquelle le Service central du renseignement avait appelé l'attention dès 2015. Des clubs, des éducateurs, des pratiquants sont touchés. Certaines associations sportives se communautarisent. Un certain nombre de sports de combat sont prisés par les personnes en voie de radicalisation. Il serait peu responsable de fermer les yeux sur le phénomène, par crainte par exemple de nuire aux résultats sportifs.

L'extension des compétences du SNEAS pourrait, là encore, être envisagée, en ce qui concerne les éducateurs sportifs (**proposition n° 33**). L'État et les collectivités territoriales doivent aussi jouer tout leur rôle, notamment en n'accordant pas, ou en retirant, leurs subventions aux structures sportives cautionnant ou favorisant la radicalisation de leurs membres (**proposition n° 34**). Et l'on pourrait redonner aux préfets compétence, comme c'était le cas jusqu'en 2015, pour délivrer l'agrément aux associations sportives, même déjà affiliées à une fédération agréée. Il y aurait là un moyen de renforcer les pouvoirs de contrôle de l'État vis-à-vis d'éventuelles dérives (**proposition n° 35**).