

29^e SESSION
Strasbourg, 20-22 octobre 2015

CG/2015(29)5FIN
22 octobre 2015

Lignes directrices à l'intention des collectivités locales et régionales sur la prévention de la radicalisation et des manifestations de haine au niveau local

Commission des questions d'actualité
Rapporteuse¹ : Leen VERBEEK, Pays-Bas (R, SOC)

Résolution 384 (2015)	2
Exposé des motifs	4

Résumé

Le rapport examine la notion de radicalisation et étudie les diverses stratégies de lutte contre ce problème, dont la répression, la prévention et la réinsertion des individus radicalisés, en donnant des exemples concrets tirés de l'action menée par les collectivités locales et régionales des Etats membres du Conseil de l'Europe. Il aborde les questions de sécurité et de sûreté urbaines, en reconnaissant que le droit à la sécurité fait partie intégrante des droits fondamentaux, et souligne la nécessité de trouver un juste équilibre entre, d'une part, les mesures prises pour combattre la radicalisation et, d'autre part, le respect des principes des droits de l'homme et de l'état de droit et l'objectif d'établir des sociétés inclusives et solidaires.

Le rapport recommande aux autorités locales et régionales de concevoir des stratégies pour associer la société civile à leur action contre la radicalisation et l'extrémisme dans toutes leurs manifestations, y compris le discours de haine, l'antisémitisme et l'islamophobie. Il recommandent également qu'elles communiquent leurs stratégies au public de manière équilibrée et responsable en privilégiant un discours de cohésion, d'échanger les bonnes pratiques existantes en la matière, de soutenir les programmes proposés aux personnes qui souhaitent s'affranchir de l'extrémisme et d'allouer les fonds nécessaires à leurs activités. Enfin, il insiste sur la nécessité de s'allier à des partenaires crédibles et de tendre vers une coopération et une coordination des actions au niveau régional et, le cas échéant, également à l'échelon national.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti Populaire Européen au Congrès
SOC : Groupe Socialiste
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique
ECR : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

Lignes directrices à l'intention des collectivités locales et régionales sur la prévention de la radicalisation et des manifestations de haine au niveau local

RESOLUTION 384 (2015)²

1. Les attentats terroristes perpétrés à Paris et à Copenhague par des djihadistes armés, qui ont fait au total 14 morts et 10 blessés, ont mis en lumière le fait que les villes devaient prendre davantage d'initiatives pour lutter efficacement contre l'extrémisme. Ces attentats ont parfaitement fait ressortir les questions en jeu : la radicalisation croissante, qui aboutit à des formes violentes d'extrémisme et de sectarisme dans les villes, le risque de polarisation accrue de la société et de stigmatisation de certaines communautés, le discours de haine dans les médias sociaux, ainsi que le risque de censure et d'autocensure sont autant de dangers auxquels les villes sont aujourd'hui confrontées.

2. A l'occasion de sa session de mars 2015, le Congrès a adopté la Résolution 381(2015), dans laquelle il s'est engagé à mettre à jour les textes pertinents du Congrès promouvant la participation des citoyens, le vivre ensemble dans la diversité, l'inclusion et la cohésion sociale, le dialogue interculturel et interreligieux, ainsi qu'à élaborer des lignes directrices à l'intention des collectivités locales et régionales sur la prévention de la radicalisation et des manifestations de haine au niveau local et à créer une série d'outils pédagogiques à l'usage des élus locaux lors de l'organisation d'activités interculturelles et interconfessionnelles.

3. Les raisons susceptibles de pousser des personnes à se radicaliser sont multiples ; elles peuvent tenir à un manque d'intégration dans la société, à un désengagement politique ou au fait d'être confronté à des individus, groupes ou organisations extrémistes. Le contexte local, culturel et social influe sur le processus de radicalisation, et ceci se retrouve dans la réaction des pouvoirs publics. Les mesures de prévention et de déradicalisation (c'est-à-dire des mesures visant à réintégrer dans la société les individus qui se sont radicalisés), plus que les mesures de répression, s'inscrivent dans le champ d'action et les compétences des collectivités locales et régionales.

4. La lutte contre la radicalisation exige la prise de mesures préventives qui, sur le long terme, s'avèrent bien plus rationnelles et efficaces que le fait de traiter les symptômes ou d'intervenir au moment des crises. Ce domaine d'action est celui des collectivités locales par excellence: il correspond parfaitement à leurs compétences et à leur mandat, et elles peuvent y donner la pleine mesure de leur efficacité. Dans le même temps, leur reconnaître ce rôle important les responsabilise et leur permet de mieux prévoir les difficultés et les opportunités.

5. Il est essentiel, pour le respect des droits de l'homme, d'aborder la question de la sûreté et de la sécurité des citoyens de manière équilibrée, en évaluant la nécessité et la proportionnalité de chaque action. Lors de l'introduction de mesures susceptibles de compromettre les droits individuels, les autorités publiques doivent garder à l'esprit que non seulement la primauté du droit, mais également l'objectif stratégique de construire une société inclusive, doivent guider leurs actions.

6. Reconnaissant que le meilleur moyen de contenir la radicalisation est d'agir au plus près des personnes vulnérables dans les communautés les plus touchées, le Congrès appelle les pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe :

a. à concevoir des stratégies locales interinstitutionnelles associant des partenaires locaux et à définir un plan d'action établissant une cartographie de la situation locale, mettant en place des organes de coordination et allouant les ressources nécessaires à la lutte contre la radicalisation, ainsi qu'à prendre des mesures concrètes pouvant faire l'objet d'un suivi en coordination avec les différents niveaux de gouvernement ;

b. à informer le public de leurs stratégies et de leurs actions de manière équilibrée et responsable en privilégiant un discours de cohésion, dont l'objectif soit d'adresser un message clair ne stigmatisant aucun

² Discussion et adoption par le Congrès le 20 octobre 2015, 1^{er} séance (voir le document CG/2015(29)5FINAL, exposé des motifs), rapporteur : Leen VERBEEK, Pays-Bas (R, SOC).

groupe particulier, tout en veillant à ce que les questions de sécurité ne priment pas sur l'obligation de respecter les droits de l'homme et l'état de droit ;

c. à encourager la mise en place de partenariats locaux en matière de sécurité, en dispensant une formation adéquate aux différents acteurs de terrain, y compris les professionnels qui sont en contact direct avec des individus ou des groupes à risque, le personnel pénitentiaire, les travailleurs sociaux, les enseignants et les professionnels de santé, afin de leur permettre de mieux comprendre le processus de radicalisation et comment y répondre ;

d. à sensibiliser les collectivités locales aux bonnes pratiques existantes, afin de montrer à celles qui craignent de ne pas avoir les moyens de faire face à de telles situations ou à celles pour qui la radicalisation n'est pas une priorité, que de nombreuses villes en Europe ont une grande expérience de projets pouvant être très utiles dans la lutte contre l'extrémisme et échanger des connaissances et des bonnes pratiques avec d'autres villes européennes aux niveaux politique et administratif par des réunions régulières entre les différents acteurs locaux européens ;

e. à souligner l'importance de l'éducation, surtout au sein de la famille et de l'école, en s'attachant tout particulièrement à des sujets tels que le respect de la diversité culturelle et des droits de l'homme, ainsi que la nocivité du discours de haine, en reconnaissant que les jeunes, bien qu'ils soient particulièrement vulnérables aux discours d'incitation à la haine et à la violence dans la mesure où ils traversent une phase déterminante de leur vie au cours de laquelle ils cherchent à affirmer leur identité, sont aussi de précieux alliés pour lutter contre les manifestations de haine grâce aux liens solides qu'ils tissent au travers des réseaux sociaux ;

f. à associer la société civile à leur action contre la radicalisation et l'extrémisme dans toutes leurs manifestations, y compris le discours de haine, l'antisémitisme et l'islamophobie, en mettant en place des partenariats avec les ONG, les dirigeants des communautés religieuses et, à titre individuel, avec d'anciens extrémistes ;

g. à soutenir les programmes proposés aux personnes qui souhaitent s'affranchir de l'extrémisme, particulièrement l'extrémisme à caractère religieux, en coopération avec les organisations de la société civile ;

h. à allouer les fonds nécessaires à leurs activités en la matière, en ayant pleinement conscience du fait que ce travail de prévention doit être envisagé comme un poste budgétaire ordinaire doté d'un financement stable et durable ;

i. à s'allier avec des partenaires crédibles, en veillant à établir des procédures systématiques pour garantir la transparence de l'affectation des fonds dans leurs rapports avec les associations ethniques ou religieuses lorsqu'ils leur accordent une aide financière, et à coordonner ces activités avec le niveau régional de gouvernement et, le cas échéant, avec le pouvoir central ;

j. à développer la coopération avec les organismes internationaux partageant les valeurs et les préoccupations du Congrès et travaillant actuellement sur des sujets pertinents à l'objectif de lutte contre la radicalisation, tels que le Forum européen pour la sécurité urbaine.

7. Conscient que le travail contre la radicalisation est un processus de longue haleine qui doit être géré sur le long terme, le Congrès réitère sa détermination à maintenir cette question à son ordre du jour et à assurer le suivi de ses résolutions et de ses activités à travers des évaluations régulières dans les Etats membres.

Lignes directrices à l'intention des collectivités locales et régionales sur la prévention de la radicalisation et des manifestations de haine au niveau local

EXPOSE DES MOTIFS³

I. INTRODUCTION

1. Les attentats terroristes perpétrés à Paris et à Copenhague par des djihadistes armés, qui ont fait au total 14 morts et 10 blessés, ont mis en lumière le fait que les villes devaient prendre davantage d'initiatives pour lutter efficacement contre l'extrémisme. Ces attentats ont parfaitement fait ressortir les questions en jeu : la radicalisation croissante, qui aboutit à des formes violentes d'extrémisme et de sectarisme dans les villes, le risque de polarisation accrue de la société et de stigmatisation de certaines communautés, le discours de haine dans les médias sociaux, ainsi que le risque de censure et d'autocensure sont autant de dangers auxquels les villes sont aujourd'hui confrontées.

2. Le Congrès travaille depuis une vingtaine d'années sur des thèmes visant à créer une société inclusive et résiliente, protégeant les citoyens, tout en prévenant et en combattant la radicalisation aux niveaux local et régional. A cette fin, il a élaboré des recommandations sur la lutte contre le terrorisme, la promotion de l'intégration et la participation des migrants, le dialogue interculturel et interconfessionnel, ainsi que des résolutions sur la prévention de la criminalité urbaine, la lutte contre le racisme à l'échelon local et régional et l'éducation à la citoyenneté démocratique.

3. Le 2 février 2015, le Bureau du Congrès a adopté une « Stratégie de lutte contre la radicalisation au niveau local », suivie par la Résolution 381(2015)⁴, qui propose un ensemble d'activités à mener aux niveaux local et régional à court, moyen et long terme ; ces activités reposent sur trois piliers d'action, à savoir la sensibilisation, les synergies avec les organes du Conseil de l'Europe et les synergies avec d'autres institutions.

4. La radicalisation est en quelque sorte l'expression d'un problème de « cohésion/inclusion », mais il ne faut pas pour autant négliger les facteurs idéologiques, voire religieux, qui sont bien souvent à l'origine de ce processus. La nécessité d'une politique fondée sur l'inclusion a, par exemple, été mise en avant par l'ancien Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, M. Giovanni Di Stasi, qui a déclaré, à propos du renforcement de la coopération avec les collectivités locales pour endiguer la violence urbaine : « Il n'est pas plus tolérable de voir s'établir dans nos villes des zones de non-droit que des zones d'exclusion sociale. Seule une politique déterminée d'inclusion de tous les habitants peut permettre de relever ces défis »⁵. La lutte contre la radicalisation suppose également des mesures préventives, que les collectivités locales sont à même de prendre.

5. Bien que cette situation ne soit guère réjouissante, il convient sur le long terme de s'attaquer à ce problème avec confiance : de la même manière que nos sociétés apprennent à vivre ensemble dans la diversité, elles apprendront à faire face à la radicalisation de certaines franges de la population. Comme le précise le plan d'action du Conseil de l'Europe « Vivre ensemble »⁶ « La diversité est donc là pour durer. Elle façonne l'avenir de l'Europe dans un monde qui évolue rapidement, et qui continuera de le faire. Il est dès lors vital que les Européens relèvent le défi de la diversité de manière plus efficace et plus déterminée - et, pour dire les choses sans fard, beaucoup mieux qu'ils ne l'ont fait jusqu'ici ».

6. De nombreuses villes d'Europe regroupent actuellement des habitants issus de dizaines de nationalités différentes. Apprendre à vivre ensemble est un long processus, pouvant être douloureux, mais pouvant également apporter de grandes satisfactions. Les collectivités locales ont une responsabilité envers ceux de leurs citoyens qui souffrent des conséquences de la radicalisation, qui se traduisent non seulement par un recours à la violence de certains membres de la société, mais également par des propos et des actes qui portent atteinte à la liberté d'expression et de religion. Le Congrès a été un fervent partisan de la Campagne « Non au discours de haine » du Conseil de l'Europe (2012-2014), qui visait à sensibiliser les citoyens au

³ Cet exposé des motifs se fonde sur le document établi par Juul van HOOFF, consultante du Conseil de l'Europe au Stichting Movisie (NL), disponible sur demande auprès du Secrétariat.

⁴https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG/2015%2828%2914PROV&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C#P41_2342

⁵[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=PR603\(2005\)&Sector=secDCR&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=1EB1E9&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=PR603(2005)&Sector=secDCR&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=1EB1E9&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679)

⁶ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008975a>

discours de haine et aux risques qu'il présente pour la démocratie, ainsi qu'à soutenir les personnes et les groupes visés par les discours de haine diffusés en ligne et ainsi faire preuve de solidarité à leur égard.

1.1 Définition de la radicalisation

7. La radicalisation est généralement considérée comme un processus, menant parfois à l'extrémisme violent et au terrorisme. C'est la définition retenue, par exemple, par le Conseil de l'Europe, la Commission européenne et par de nombreux universitaires. La Commission européenne définit quant à elle dans ses textes la radicalisation comme « un phénomène où des individus adoptent des opinions, des points de vue et des idées qui pourraient conduire à des actes terroristes »⁷. La radicalisation n'est par conséquent pas conçue comme un processus linéaire qui évolue en passant par des étapes fixes à rythme constant, mais comme un processus variable, qui évolue en fonction du contexte local et de facteurs individuels.

8. Les raisons susceptibles de pousser des personnes à se radicaliser sont multiples ; elles peuvent tenir à un manque d'intégration dans la société, à un désengagement politique ou au fait d'être confronté à des individus, groupes ou organisations extrémistes⁸. Le contexte local, culturel et social influe sur le processus de radicalisation, et ceci se retrouve dans la réaction des pouvoirs publics. Les mesures de prévention et de déradicalisation (c'est-à-dire des mesures visant à réintégrer les individus qui se sont radicalisés dans la société), plus que les mesures répression, s'inscrivent dans le champ d'action et les compétences des collectivités locales et régionales.

9. Si l'on admet que le meilleur moyen de contenir la radicalisation est d'agir au plus près des personnes vulnérables dans les communautés les plus touchées, la coordination et les synergies entre les divers niveaux de pouvoir revêtent une importance considérable pour la protection des citoyens contre ces menaces ; il en va de même pour la coopération avec les organisations de la société civile, les chercheurs et les professionnels du secteur.

II. COMMENT RÉAGIR À LA RADICALISATION : TROIS APPROCHES COMPLÉMENTAIRES

10. Plusieurs initiatives ayant pour objectif de lutter contre la radicalisation ont été lancées en Europe. La Charte urbaine européenne de 1992⁹ précise qu'une « politique cohérente de sécurité et de prévention de la délinquance doit reposer sur la prévention, la répression et la solidarité ». Ces approches très diverses à bien des égards peuvent cependant être regroupées en trois grandes catégories distinctes déjà retenues pour faire face à ce problème.

11. Faire face à la radicalisation en adoptant des mesures de répression relève habituellement de la compétence du pouvoir central et implique le recours aux forces de police, à la législation et aux activités de renseignement. Bien que cet aspect soit important, ce point ne sera pas traité dans le présent rapport, dans la mesure où les collectivités territoriales n'ont en règle générale qu'une influence limitée sur ces mesures. Précisons par ailleurs que la répression est en un sens « toujours présente » à partir du moment où un nombre suffisant d'éléments de preuve ont été recueillis au sujet d'un individu, de sorte que même si l'on adopte une forme d'approche préventive à l'égard de cette personne, des mesures de répression peuvent également être prises en fonction des circonstances. En ce sens, on peut dire qu'il existe un lien entre répression et prévention.

12. La lutte contre la radicalisation exige la prise de mesures préventives, qui sur le long terme s'avèrent bien plus rationnelles et efficaces que le fait de traiter les symptômes ou d'affronter de véritables crises. Ce domaine d'action est celui des collectivités locales par excellence: elles peuvent y donner la pleine mesure de leur efficacité et leurs compétences et mandats s'y inscrivent parfaitement. En 2000, dans le cadre de sa Résolution 99, le Congrès avait déjà invité les collectivités locales et régionales à adopter « une démarche plus proactive, consistant à anticiper et prévenir les problèmes au lieu de s'y attaquer après coup et à privilégier une approche à long terme plutôt qu'une approche à court terme ».

13. Ces mesures peuvent bien naturellement prendre différentes formes. En effet, ce qui fonctionne dans une ville peut ne pas être la meilleure des approches dans une autre. La réussite d'une action de prévention repose pour une large part sur son adaptation à la dynamique locale. Il est par ailleurs important de garder à l'esprit que la prévention de la radicalisation violente doit s'inscrire dans le cadre d'une stratégie générale de prévention, qui doit non seulement être globale, mais également s'intégrer dans d'autres activités en faveur

⁷ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/radicalisation/index_en.htm

⁸ http://www.strategicdialogue.org/De-radicalisation_final.pdf

⁹ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887405>

de la sécurité urbaine. Ce point de vue a été résumé par la Charte urbaine européenne de la façon suivante : « Les causes de la criminalité sont multiples ; elles appellent des réponses diversifiées et coordonnées »¹⁰.

14. La prévention tire également profit d'un recours au partenariat. Elle ne se limite pas à l'activité des services de police et de la justice ; pour être efficace elle doit englober d'autres secteurs, ainsi que la société civile. Les anciens extrémistes, qui peuvent apporter un éclairage très précieux sur la radicalisation, peuvent jouer un rôle essentiel dans cette prévention et faire office de partenaires de premier plan pour les collectivités locales. Pour lutter contre l'extrémisme islamiste, il peut également s'avérer très utile d'associer les mosquées locales et les dirigeants de communautés religieuses. Il importe cependant que ces partenariats ne se limitent pas aux seules questions de sécurité. Dès lors que s'établissent avec le temps un rapport de confiance et de solides partenariats sur des sujets divers, le fait d'aborder ensuite les questions de sécurité devient plus naturel que si ce partenariat reposait exclusivement sur ces questions de sécurité.

15. La troisième réponse qui peut être apportée à la radicalisation est celle de la réinsertion des individus radicalisés (et repentis). Tout comme pour la prévention, il s'agit d'un domaine dans lequel les collectivités sont en mesure de jouer un rôle important. En effet, le plus souvent, ces activités de réinsertion ont lieu à l'échelon local. Les villes d'Aarhus au Danemark et de Berlin en Allemagne ont par exemple chacune mis en place un programme de ce type. Les autres villes peuvent tirer des enseignements de l'expérience acquise par celles qui ont adopté cette méthode.

a. Le modèle retenu par la ville d'Aarhus pour lutter contre la radicalisation et l'extrémisme a souvent été cité en exemple comme un modèle à suivre¹¹. Cette approche privilégie l'inclusion ; sous réserve que l'intéressé n'ait commis aucun acte criminel, les autorités l'aideront à trouver un moyen de réintégrer la collectivité. Mais il importe de garder à l'esprit que la réussite de ce travail de réinsertion dépend pour beaucoup du contexte local. La meilleure solution pour une ville peut fort bien être très différente dans une autre ville. Les collectivités locales sont les mieux à même de savoir quelles solutions retenir dans leurs propres villes.

b. La Stratégie de « lutte contre l'extrémisme violent » de la Commission européenne témoigne de l'intérêt croissant porté par la communauté internationale à la prévention de la violence transnationale¹². La lutte contre l'extrémisme violent dépasse le simple cadre de l'islamisme violent ou des manifestations de violence de l'Etat islamique. Elle prend en compte l'ensemble des formes d'extrémisme violent, quelle que soit l'idéologie qui les fonde, et privilégie non pas la pensée ou le discours radical mais la prévention des agressions violentes.

III. LA SÉCURITÉ ET LA SÛRETÉ : DEUX DROITS FONDAMENTAUX

16. Dans sa Recommandation 80(2000) sur la criminalité et l'insécurité urbaine en Europe, le Congrès a observé que les collectivités locales avaient un rôle essentiel à jouer dans la prévention et la diminution de la criminalité et que les autorités nationales devaient, en conséquence, renforcer les compétences des collectivités locales et accroître les ressources qui leur sont allouées dans ce but.

17. En 2006, le Congrès a adopté une seconde recommandation (Recommandation 197) sur la sécurité urbaine en Europe, dans laquelle il soulignait que la sécurité urbaine nécessite l'implication de nombreux domaines et spécialités pluridisciplinaires liés non seulement aux services de police et de justice, mais également à d'autres secteurs de l'administration et de la sphère sociale. Il a également invité les Etats membres « à garantir la sécurité de leurs citoyens dans le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales »¹³.

18. Il importe de concevoir et de bâtir la politique de sécurité autour des besoins individuels et collectifs des citoyens, et non en fonction des institutions publiques. Pour ce faire, la participation des citoyens doit être systématiquement favorisée et la société civile doit jouer un rôle à tous les stades. Il est essentiel pour la réussite de cette approche de réunir toutes les forces nécessaires pour aborder les problèmes dans leur complexité. Pour être le plus efficace possible, il faut mettre l'accent sur l'importance des partenariats. Il est tout aussi important d'analyser les problèmes dans toute leur complexité, d'évaluer les solutions disponibles sur la base d'éléments solides et d'appliquer celles-ci. Toute politique retenue devrait tenir compte des dernières connaissances techniques et scientifiques.

¹⁰ Charte urbaine européenne de 1992

¹¹ http://cir.au.dk/fileadmin/site_files/filer_statskundskab/subsites/cir/radicalization_aarhus_FINAL.pdf

¹² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-18_fr.htm

¹³ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=983773&Site=Congress>

19. En matière de sécurité urbaine, il est indispensable de faire appel aux divers niveaux de gouvernance pour élaborer les mesures de sécurité, les mettre en œuvre et y sensibiliser les intéressés. Bien que la définition des stratégies applicables en matière de sécurité relève de la compétence nationale, les autorités locales peuvent également, grâce à leur proximité avec les citoyens, jouer un rôle essentiel pour surmonter le dilemme entre, d'une part, la sécurité et, d'autre part, le respect des libertés, en agissant comme des interfaces. Elles peuvent œuvrer en faveur de la cohésion sociale et éviter que les conflits n'explorent en manifestations de violence en favorisant la participation des citoyens et le dialogue entre les communautés.

IV. LES STRATÉGIES INTERINSTITUTIONNELLES : AGIR EN FAISANT APPEL À DES PARTENAIRES

20. Il importe que les villes identifient et mobilisent les structures susceptibles de les aider à comprendre les problèmes auxquels elles sont confrontées pour en avoir une vue d'ensemble, constituer avec elles des partenariats efficaces, c'est-à-dire une sorte d'union des bonnes volontés, et y faire participer de nouveaux acteurs, notamment les citoyens, les ONG, les dirigeants de communautés religieuses, les familles, les jeunes, les établissements scolaires, les bloggeurs et les travailleurs sociaux. Les collectivités locales peuvent agir davantage pour constituer des partenariats locaux et œuvrer avec eux pour remédier au problème; pour faire face à la radicalisation islamiste, elles peuvent par exemple définir un cadre de valeurs communes avec les organisations musulmanes.

21. Certaines initiatives locales de lutte contre la radicalisation sont particulièrement prometteuses (Copenhague, Aarhus, Berlin, Londres, Vilvoorde et Bruxelles, pour n'en citer que quelques-unes) et d'autres villes pourraient utilement s'en inspirer.

22. Le projet *Hayat* (qui signifie « vie » en arabe et en turc) mis en place à Berlin par le Centre de culture démocratique (ZDK GmbH), consiste par exemple à aider et à conseiller les personnes et les familles susceptibles de succomber à l'extrémisme islamiste violent¹⁴. Ce projet est géré par quatre personnes à plein temps, auxquelles s'ajoutent un certain nombre de personnes qui travaillent sur le terrain sur une base horaire. Le personnel de ce projet compte des psychologues, des criminologues et des islamologues.

23. Une part croissante de leur action consiste à renforcer le soutien familial des personnes qui se sont rendues ou qui ont l'intention de se rendre en Syrie pour lutter au sein d'un groupe de la mouvance Al-Qaïda. Ce travail bénéficie du financement public de l'Office fédéral des migrations et des demandeurs d'asile (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, BAMF). Le programme vise notamment à donner aux proches parents les moyens de mieux gérer la radicalisation au sein de leur propre famille. L'expérience montre qu'avant d'entreprendre de manière constructive la déradicalisation d'une personne il convient bien souvent de surmonter un conflit latent au sein de la cellule familiale. Ce projet permettra également de tisser un lien entre la société civile et les autorités chargées de la sécurité. Au printemps 2015, ce projet avait géré près de 130 dossiers, dont 50 déjà clos et 21 autres qualifiés de succès grâce à l'aide apportée. Seul un de ces cas s'est soldé par un échec malgré les démarches effectuées.

24. Le Réseau de sensibilisation à la radicalisation de l'Union européenne, qui rassemble les professionnels de toute l'Europe pour qu'ils mettent en commun leurs expériences et en tirent mutuellement des enseignements, offre un excellent outil aux villes. Ce réseau comporte un ensemble croissant de pratiques, précisant l'emplacement géographique des initiatives prises pour lutter contre la radicalisation ; il s'agit d'un précieux outil dont peuvent s'inspirer les villes¹⁵. Cette collection de pratiques regroupe des projets sur les thèmes suivants :

- a. sensibilisation des praticiens de première ligne ;
- b. stratégies de sortie : déradicalisation et désengagement ;
- c. combler les écarts par le dialogue ;
- d. implication et responsabilisation des communautés ;
- e. éducation des jeunes ;
- f. soutenir et stimuler les familles ;
- g. délivrer une contre-communication ;
- h. créer une infrastructure institutionnelle.

¹⁴ <http://hayat-deutschland.de/english/>

¹⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-best-practices/index_en.htm

V. ACTION SUR LE TERRAIN : QUELLES MESURES LES COLLECTIVITÉS LOCALES PEUVENT-ELLES PRENDRE ?

25. Les collectivités locales disposent de toute une série de mesures préventives pour lutter contre la radicalisation, dont certaines sont présentées ci-dessous. Il importe que les villes continuent à développer les initiatives dans ce domaine, quelle que soit la législation particulière en la matière.

a. Concevoir des stratégies interinstitutionnelles locales globales: A l'échelon local, les villes doivent élaborer un plan d'action (c'est-à-dire une cartographie locale de la situation afin de définir des lignes d'action et d'instituer des organes de coordination), allouer les ressources nécessaires à la lutte contre la radicalisation et prendre des mesures concrètes pouvant faire l'objet d'un suivi, tout en assurant une coordination entre les différents niveaux de gouvernance. En ce qui concerne la coordination et le développement des effets de synergie entre les parties prenantes, une précédente recommandation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux souligne qu'il « est indispensable que les données, informations et réflexions en matière de sécurité urbaine puissent confluer dans un cadre commun qui viendrait enrichir les connaissances et faciliter la prise de décision »¹⁶.

b. Sensibiliser les parties prenantes : Il importe de sensibiliser les parties prenantes à un partenariat local de sécurité et de fournir une formation adéquate aux différents acteurs. Parmi ces acteurs figurent par exemple les professionnels qui sont en contact direct avec des individus ou des groupes à risque. Ils peuvent également inclure le personnel pénitentiaire, les travailleurs sociaux, les enseignants et les professionnels de santé. Cette formation leur permettrait de mieux comprendre la radicalisation et la façon d'y répondre.

c. Sensibiliser les collectivités locales aux bonnes pratiques existantes : certaines collectivités locales craignent parfois de ne pas avoir les moyens de faire face à une telle situation ou considèrent que la radicalisation n'est pas pour elles une priorité. Il importe de leur faire comprendre qu'elles disposent d'informations et de connaissances en la matière et que de nombreuses villes ont une grande expérience des projets promouvant les valeurs démocratiques et pouvant être très utiles à la lutte contre l'extrémisme.

d. Education : il convient de souligner l'importance de l'éducation, surtout au sein de la famille et des établissements scolaires. On considère souvent que les familles disposent d'une possibilité sans équivalent de déceler la radicalisation en leur sein ; mais pour pouvoir agir et lutter efficacement contre ce phénomène, elles ont souvent besoin d'information et d'aide. L'éducation des jeunes sur de grands thèmes, comme la tolérance, le respect d'autrui et les droits de l'homme, occupe une place importante. Les établissements scolaires ont un rôle à jouer dans le renforcement de la résilience des élèves et dans la prévention de leur radicalisation, quelle que soit l'idéologie en cause. Les jeunes sont particulièrement vulnérables aux discours d'incitation à la haine et à la violence dans la mesure où ils traversent une phase déterminante de leur vie au cours de laquelle ils cherchent à affirmer leur identité. Cette crise d'identité peut être mise à profit par les recruteurs de groupes extrémistes, qui sont particulièrement doués pour donner à ces jeunes des réponses claires et manichéennes sur les problèmes de l'existence. Pour autant, aussi vulnérables qu'ils puissent paraître, les jeunes sont également de solides alliés de la lutte contre les manifestations de haine, comme en témoigne la part active qu'ils prennent au travers des médias sociaux à la campagne du Conseil de l'Europe « Non au discours de haine ».

e. La communication des stratégies et des actions menées auprès du grand public devrait être équilibrée, responsable et, de manière générale, privilégier un discours d'intégration. En parallèle, cette communication ne devrait pas avoir peur de dire les choses clairement. Il est indispensable de trouver un juste équilibre entre la formulation d'un message clair et l'absence de stigmatisation de groupes particuliers.

f. Soutenir les programmes de sortie au profit des personnes souhaitant s'affranchir de l'extrémisme, particulièrement de l'extrémisme à caractère religieux. Ces programmes peuvent jouer un rôle essentiel et sont souvent plus efficaces lorsqu'ils sont gérés à l'échelon local. Les collectivités locales peuvent contribuer à mettre en place et/ou allouer les ressources nécessaires à l'établissement de ces programmes.

g. La société civile a un rôle important à jouer dans la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme sous toutes ses formes, y compris le discours de haine, l'antisémitisme et l'islamophobie, en favorisant la cohésion sociale et le sentiment d'appartenance à la société. Cette démarche peut prendre de nombreuses formes, par exemple en faisant appel à l'action des ONG, aux communautés religieuses et, à titre individuel, à d'anciens extrémistes. Les dirigeants et les communautés musulmanes sont bien placés pour lutter

¹⁶ Recommandation 197 (2006) sur la sécurité urbaine en Europe <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=983773&Site=Congress>

activement contre l'extrémisme islamiste ; certains l'ont déjà fait, mais ils sont encore trop nombreux à garder le silence ou à ne pas réagir suffisamment lorsque les jeunes tombent dans l'extrémisme. Les communautés musulmanes sont des partenaires incontournables de la prévention et les villes doivent établir d'excellents rapports avec elles et les encourager à mener cette action de prévention. Face aux mosquées radicales, il est indispensable que les villes puissent agir avec fermeté et qu'elles défendent sans détours les valeurs de liberté et de démocratie.

h. Financer les mesures proposées : cette décision appartient bien souvent aux collectivités locales, qui sont compétentes pour définir le budget à leur consacrer. Il importe que cette action de prévention ne soit pas conçue comme une solution de fortune, mais comme un poste budgétaire ordinaire doté d'un financement stable et durable.

i. Financement et recherche de partenaires locaux : il importe que les collectivités locales fassent preuve de transparence dans leurs rapports avec les associations ethniques ou religieuses lorsqu'elles leur accordent une aide financière. Les collectivités locales doivent s'abstenir de s'associer avec des partenaires peu fiables et choisir des partenaires crédibles, en veillant à bien établir une transparence systématique dans la manière dont ils dépensent les fonds alloués. Dans certaines situations, les villes peuvent avoir du mal à gérer elles-mêmes une situation. Dans ce cas, il peut être utile d'obtenir une aide à l'échelon régional, voire national.

VI. CONCLUSIONS

26. Le nombre alarmant de combattants étrangers originaires d'Europe en Syrie, les attentats terroristes commis à Paris et à Copenhague, ainsi que la menace de l'extrémisme véhiculé par les partis d'extrême droite sont autant de signes qui doivent pousser les villes à prendre de meilleures mesures préventives, plus efficaces, pour préserver les personnes vulnérables des tentations de l'extrémisme. Contrairement à la législation, qui relève le plus souvent de la compétence nationale, la prévention incombe en général aux collectivités locales et sa conception et sa gestion appartiennent dans une large mesure aux villes elles-mêmes. Comme nous l'avons indiqué plus haut, il s'agit là de leur domaine par excellence.

27. Plusieurs villes de l'Union européenne ont déjà pris ces avertissements au sérieux et ont réagi en prenant des mesures structurelles pour prévenir la radicalisation menant à l'extrémisme violent. Ces villes ont acquis des connaissances et mis en place des structures dont les autres villes peuvent s'inspirer, en les adaptant à leurs besoins particuliers, en fonction de leur dynamique locale. Les villes disposent également des précieuses données que leur fournit, par exemple, le Réseau de sensibilisation à la radicalisation (RSR) de l'Union européenne, notamment sous la forme d'une série de pratiques et de projets, dont les autres villes peuvent tirer des enseignements et s'inspirer, tout comme les informations relatives à la sécurité urbaine données par le Forum européen pour la sécurité urbaine (EFUS).

28. Les collectivités locales auront besoin de l'aide et de la collaboration des familles, des communautés religieuses et d'autres acteurs importants de la société civile afin de renforcer la résilience locale et l'efficacité des mesures de prévention. Elles devront prendre l'initiative de rechercher des partenaires locaux crédibles afin de mettre en place et de constituer ces partenariats. Le Congrès a déjà insisté sur ce point dans une précédente recommandation « en soulignant le rôle primordial des pouvoirs locaux et régionaux pour mettre en place un nouveau partenariat destiné à renforcer la sécurité urbaine en mobilisant tous les acteurs sociaux (populations, citoyens) et les professionnels de la sécurité (police, justice) en vue d'instaurer une police de proximité efficace, démocratique et intégrée »¹⁷.

29. De nombreuses villes d'Europe sont susceptibles d'être confrontées pendant longtemps encore au problème de la radicalisation et de l'extrémisme violent. Face à un problème durable, il convient de recourir à des solutions tout aussi durables. Le fait d'affronter au dernier moment une crise est très certainement plus coûteux et moins efficace que de la prévenir par une action réfléchie et structurée.

30. Ce rôle appartient sans conteste aux villes et aux collectivités locales d'Europe et on ne saurait surestimer l'importance que revêt le fait de s'atteler avec succès à cette tâche.

¹⁷ Recommandation 216 (2007) sur la police de proximité : les pouvoirs locaux et régionaux garants d'un nouveau partenariat. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1123875&Site=Congress>