
AVIS

du 11 juin 2015

du Contrôleur général des lieux de privation de liberté

relatif à la prise en charge de la radicalisation islamiste en milieu carcéral

Le phénomène de radicalisation islamiste dans les établissements pénitentiaires n'est pas récent. Il a été souligné depuis de nombreuses années par les personnels, sans que ces alertes n'aient été entendues. Les attentats de janvier 2015, dont deux des auteurs avaient purgé des peines d'emprisonnement, ont poussé les pouvoirs publics à prendre des mesures dans l'urgence, et à lancer un programme expérimental de traitement de la question de la radicalisation en prison.

Il faut d'abord relever que la prison est loin d'être le lieu premier de la radicalisation, qui se développe en amont. En effet, selon le ministère de la justice, 16% seulement des personnes incarcérées pour des actes liés au radicalisme islamiste avaient déjà été incarcérées auparavant. Il n'est pour autant pas contestable que le phénomène de radicalisation s'amplifie en milieu carcéral, compte tenu des conditions de prise en charge des personnes détenues (notamment de la surpopulation carcérale) et de la faible place laissée à l'objectif de réinsertion des personnes incarcérées.

Le 21 janvier 2015, dans le cadre d'un plan de lutte contre le terrorisme, le premier ministre a annoncé la création, d'ici la fin de l'année 2015, de cinq quartiers dédiés au regroupement des personnes détenues radicalisées ou perméables au prosélytisme. Ce regroupement, dont les modalités ne sont pas déterminées, ne correspond a priori à aucun cadre légal précis.

Cette prise en compte tardive du phénomène par les pouvoirs publics est regrettable. Les décisions ont été prises par le gouvernement après une longue période d'immobilisme, et sans concertation avec les acteurs concernés.

En octobre 2014, une expérience de regroupement des personnes détenues islamistes radicales avait été mise en œuvre au sein du centre pénitentiaire de Fresnes par le directeur de l'établissement. Une « duplication » de cette mesure selon le terme utilisé par la garde des sceaux, a été annoncée dans d'autres établissements de la région parisienne (maisons d'arrêt d'Osny et de Fleury-Mérogis) et dans le Nord de la France (centre pénitentiaire de Lille-Annoeullin).

La mission du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, telle que définie par la loi du 30 octobre 2007 modifiée, est de veiller au respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté.

C'est à ce titre que le contrôle général a décidé d'étudier en profondeur le phénomène de radicalisation islamiste en détention et d'analyser l'expérience de regroupement mise en œuvre au centre pénitentiaire de Fresnes, ainsi que la création de quartiers dédiés dans d'autres établissements. Outre Fresnes, des déplacements ont été effectués dans trois autres établissements

pénitentiaires de la région parisienne (les maisons d'arrêt de Bois d'Arcy et d'Osny et le centre pénitentiaire Sud-francilien), pressentis pour accueillir des unités de regroupement de personnes détenues islamistes radicales, afin d'apprécier les modalités d'encadrement et de mise en œuvre du regroupement ainsi que les programmes de déradicalisation qui viennent de démarrer.

Ce phénomène pose des questions extrêmement complexes, car il doit concilier l'exigence de sécurité et l'indispensable respect des droits fondamentaux des personnes détenues.

En application de l'article 10 de la loi du 30 octobre 2007 modifiée, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté émet les recommandations suivantes.

1/ Le regroupement de Fresnes dit Unité de prévention du prosélytisme (UP2) a été mis en place au milieu du mois d'octobre 2014 de façon empirique par la direction de l'établissement. Il a été motivé par l'importante progression du nombre des personnes incarcérées au sein de cet établissement pour des faits de terrorisme ou d'association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste, ainsi que par l'augmentation des pratiques de prosélytisme, voire des pressions exercées à l'encontre de certaines personnes détenues (interdiction d'évoquer des sujets « profanes » et de se mettre nu dans les douches communes, appels à la prière, obligations religieuses et alimentaires.). Sa première initiative – modifier les affectations de cellule – n'ayant pas suffi à faire revenir le calme, la direction a décidé d'opérer un regroupement de certaines personnes détenues dans un espace dédié au sein de la première division. Le but était de garantir une détention plus sereine, et de réduire l'influence des personnes détenues prosélytes. Aucune prise en charge spécifique du phénomène de radicalisation n'était cependant mise en place.

Les entretiens menés avec les personnels du centre pénitentiaire de Fresnes ne démontrent pas que cette pratique nouvelle ait eu un effet apaisant sur le reste de la détention. A l'inverse, les personnes regroupées rencontrées par le contrôle général ont pour la plupart confié leur crainte d'être étiquetées durablement comme islamistes radicaux, et de ne pouvoir se défaire de l'emprise de leurs codétenus, n'ayant désormais plus aucun lien avec la population générale de la détention. Le critère retenu à Fresnes est celui de la mise en cause ou de la condamnation pour des faits en lien avec une entreprise terroriste. Ainsi, vingt-deux des vingt-neuf personnes prévenues ou condamnées pour terrorisme ou association de malfaiteurs et qui appartiennent à la mouvance islamiste font partie de ce regroupement. Elles ont toutes été rencontrées par les contrôleurs.

La valeur de ce critère est discutable. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté considère que ce modèle de regroupement, aussi objectif qu'il puisse paraître, ne saurait être transposé à l'identique dans d'autres établissements : ainsi, il ne prend pas en compte les cas de personnes détenues pour d'autres motifs, susceptibles d'être davantage ancrés dans un processus de délinquance. Par ailleurs, la décision de regrouper des personnes détenues n'a pas été entourée de garanties et ne fait pas l'objet de réévaluation. Le risque de discriminations et de stigmatisation des personnes visées est réel.

L'identification des personnes détenues concernées par le phénomène de radicalisation doit être précise, pluridisciplinaire, et conçue dans le respect des droits fondamentaux, afin notamment de ne pas y inclure des personnes présentant a priori peu de risque et qui se trouveraient regroupées avec des personnes détenues enracinées de longue date dans une radicalisation profonde. La question des modalités de détection est cruciale. A ce titre, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté demeure attentif à la refonte de la grille « dangerosité-radicalisation » qui n'est plus adaptée au phénomène actuel de radicalisation et à ses manifestations, ainsi qu'au renforcement en moyens humains (recrutement de soixante-six personnels) du service du renseignement pénitentiaire.

2/ Les personnes regroupées au sein de l’U2P de Fresnes sont soumises à un régime de détention sui generis. Quatorze d’entre elles sont affectées en cellule double, trois sont triplées et seules cinq bénéficient d’un encellulement individuel. Elles ne sont donc pas soumises à un isolement stricto sensu dans leur hébergement. Mais elles ne peuvent se rendre en promenade qu’entre personnes regroupées. Cette restriction peut être rapprochée des dispositions applicables aux personnes isolées prévues à l’article R.57-7-62 du code de procédure pénale selon lesquelles la personne détenue mise à l’isolement « ne peut participer aux promenades [...] auxquelles peuvent prétendre les personnes détenues soumises au régime de détention ordinaire [...] ». A l’inverse, elles peuvent, sans excéder le nombre de trois, participer à des activités socioculturelles avec des personnes en situation de détention normale. Toutefois, les personnes regroupées peuvent communiquer entre elles et l’exercice de leurs droits familiaux n’est pas restreint. La plupart d’entre elles sont inscrites au sport extérieur et à la musculation. Deux suivent un enseignement, deux autres sont inscrites à l’activité informatique et une travaille. Leur participation à des activités ponctuelles est également possible.

Les rares précisions communiquées au moment de l’annonce de leur lancement permettent de penser que les dispositifs envisagés dans les nouveaux quartiers dévolus aux personnes détenues radicalisées seront différents de la pratique constatée à Fresnes. Il est en effet prévu que les personnes placées dans ces quartiers dédiés bénéficient d’un encellulement individuel. Mais rien n’est dit du régime de détention qui y serait appliqué, ni des modalités d’accès aux activités, des mesures de sécurité imposées, des éventuelles restrictions des droits.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté demeure vigilant quant au respect des droits fondamentaux des personnes regroupées. Il recommande d’encadrer ce régime juridique sui generis et rappelle que la mise à l’isolement obéit à un cadre législatif et réglementaire strict (article R.57.7.62 et suivants du code de procédure pénale, aux termes duquel la durée maximale de la durée de l’isolement est de deux ans sauf, à titre exceptionnel, lorsqu’il constitue l’unique moyen d’assurer la sécurité des personnes ou de l’établissement, mais la décision de prolongation doit alors être spécialement motivée). A ce titre, l’isolement ne peut être imposé à aucune personne détenue sans les garanties procédurales qui entourent cette mesure, lourde de conséquences et restrictive des droits fondamentaux.

On peut regretter que les personnels chargés de la surveillance des personnes détenues affectées dans cette unité n’aient pas reçu de formation particulière. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté rappelle les recommandations émises dans l’avis du 17 juin 2011 relatif à la supervision des personnels de surveillance et de sécurité, qui préconisait la mise en place d’une supervision systématique pour les agents publics de surveillance et de sécurité afin de mieux assurer le lien entre conditions de travail et respect des droits fondamentaux. Il était également recommandé de créer des instruments donnant la possibilité aux agents d’évoquer auprès d’un tiers de confiance la manière dont ils accomplissent leurs tâches, en particulier lorsque celles-ci leur posent des difficultés particulières qui peuvent retentir jusque dans leur vie personnelle. La réalisation de ces mesures apparaît nécessaire au regard de la mission spécifique confiée aux personnels assurant la prise en charge des personnes regroupées. A cet égard, il y a lieu de relever la difficulté croissante des agents pénitentiaires à faire face au phénomène de radicalisation islamiste, dans un contexte de travail déjà dégradé par la surpopulation carcérale et la baisse des effectifs pendant de nombreuses années.

3/ Le regroupement de personnes détenues dans des établissements pénitentiaires qui sont tous localisés dans la région parisienne (à l’exception de celui du Nord) soulève une difficulté importante. Le droit au maintien des liens familiaux est en effet consacré par l’article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme et des libertés fondamentales. Une attention particulière doit être portée aux situations individuelles familiales par les magistrats

spécialisés en charge de ces dossiers compte tenu notamment des délais exceptionnellement longs des instructions. De nombreux experts soulignent le rôle que peut jouer la famille de personnes jeunes entrées depuis peu sur la voie de la radicalisation violente, pour les convaincre de changer de voie. Ils insistent sur le caractère indispensable de leur présence pour favoriser la réinsertion de leur proche incarcéré. L'éloignement de leur région d'origine et de leur famille du fait du regroupement est une raison supplémentaire de s'inquiéter d'une prise de décision dont toutes les conséquences ne paraissent pas avoir été envisagées à long terme.

Certains magistrats anti-terroristes font leur possible – malgré les difficultés à obtenir des transferts – pour que les personnes mises en examen rejoignent leur région d'origine, une fois que les actes d'instruction indispensables à l'enquête ont été réalisés. Ceci est aux yeux du contrôle général une bonne pratique qu'il conviendrait de généraliser chaque fois que cela est possible. Il est d'ailleurs regrettable que les autorités judiciaires chargées des affaires de terrorisme n'aient pas été consultées sur la question du regroupement.

4/ La maison d'arrêt d'Osny est l'un des établissements pénitentiaires – avec la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis – où se déroule la « recherche-action » pilotée par l'Association française des victimes de terrorisme et l'Association dialogue citoyen. Un quartier dédié de vingt places doit y être prochainement installé. Les personnes détenues seront affectées seules en cellule. Selon les informations portées à la connaissance du contrôle général, ces personnes devraient avoir accès à tous les services communs de la détention, aux activités socioculturelles, aux parloirs, au travail et à la formation professionnelle, et à l'enseignement. Le quartier dispose toutefois de sa propre cour de promenade. Dans l'hypothèse où ce régime ne correspondrait ni au régime ordinaire de détention ni à l'isolement, le risque existe qu'une nouvelle catégorie de personnes détenues soient créée, sans cadre juridique.

5/ Il est prématuré de porter une appréciation sur les programmes dits de déradicalisation. En effet, si l'appel d'offres a été lancé au cours du deuxième semestre 2014, les premiers ateliers n'ont effectivement démarré qu'en mai 2015. Leur mise en œuvre appelle néanmoins d'ores et déjà plusieurs remarques au regard des droits fondamentaux.

Ces programmes reposant sur la base du volontariat ne sont pas en eux-mêmes constitutifs d'une atteinte aux droits fondamentaux. Néanmoins le Contrôleur général des lieux de privation de liberté souligne que l'adhésion de la personne doit être recherchée de façon continue. Il demeure attentif à ce que le contenu de ces programmes et leur déroulement ne puissent constituer d'éventuelles atteintes aux droits fondamentaux des personnes détenues. Il conviendra de s'assurer qu'une évaluation du dispositif sera effectivement réalisée et que les intervenants seront encadrés et formés à cet objectif.

Il faut observer que la France est très en retard sur ce type d'expérimentations, en comparaison des autres pays européens concernés par le même phénomène (Royaume-Uni, Belgique, Pays-Bas et Danemark notamment).

L'objectif des programmes de déradicalisation est d'investir la période de détention par des stages de citoyenneté, des groupes de parole et toute activité qui paraît utile pour briser le repli identitaire. Il s'agit de proposer un accompagnement au renoncement à la violence et non pas de remettre en cause un attachement à la religion musulmane. Il sera nécessaire de veiller à ce que, dans la pratique, l'administration pénitentiaire, en charge de la mise en œuvre de ces programmes, ne s'éloigne pas de l'objectif initial. Une vigilance particulière devra aussi être portée au respect de la liberté de conscience et de religion.

6/ La surpopulation carcérale des établissements pénitentiaires – et de fait, la faible possibilité d’encellulement individuel – entraîne une aggravation des conditions de détention des personnes détenues et une promiscuité propre à favoriser des comportements radicaux. Au 1er mai 2015 les prisons françaises comptaient 66 967 personnes détenues, dont 44 910 en maison d’arrêt, pour 57 826 places. La surpopulation carcérale atteint en moyenne 134 % dans les maisons d’arrêt. Ainsi, par exemple, à la maison d’arrêt de Fleury-Mérogis on compte 4200 personnes détenues pour 2600 places ; à la maison d’arrêt d’Osny, 928 personnes détenues pour 580 places. Prévu par la loi du 15 juin 2000 sur la présomption d’innocence, l’application effective de l’encellulement individuel n’a cessé d’être reportée.

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 avait permis une dérogation au principe de l’encellulement individuel jusqu’au 25 novembre 2014. Actuellement 26000 personnes détenues bénéficient d’une cellule individuelle, dont 5000 seulement dans les maisons d’arrêt (pour 44 910 personnes détenues écrouées dans ce type d’établissement). A la fin de l’année 2014, un amendement au projet de loi de finances rectificative pour 2014 a été voté, validant le principe d’un nouveau moratoire jusqu’à la fin 2019. Cette solution est totalement insatisfaisante au regard des droits fondamentaux des personnes détenues et de la qualité des conditions de travail des personnels de l’administration pénitentiaire. Elle a très souvent été dénoncée par le contrôle général et a notamment fait l’objet d’un avis relatif à la surpopulation carcérale en date du 22 mai 2012.

L’importance de la surpopulation carcérale, dont les pouvoirs publics semblent avoir pris la mesure mais sans y apporter de réponse suffisante, a un impact direct sur les conditions de prise en charge des personnes détenues : promiscuité, cohabitation de personnes détenues plus ou moins ancrées dans un processus de délinquance, pratiques de « caïdat » et pressions sur les plus faibles, absence d’accès au travail et de chances de réinsertion. Les phénomènes de prosélytisme s’y développent à l’évidence beaucoup plus facilement. Ce lien de causalité n’est pas suffisamment pris en compte par les pouvoirs publics dans la réflexion sur la radicalisation en milieu carcéral.

7/ Le libre exercice du culte, droit fondamental, est garanti par le principe de laïcité, à valeur constitutionnelle. L’article 26 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 garantit la liberté d’opinion, de conscience et de religion à toutes les personnes détenues et dispose qu’elles peuvent exercer le culte de leur choix, dans le respect du principe de laïcité. Conformément à l’article R.57-9-3 du code de procédure pénale « chaque personne détenue doit pouvoir satisfaire aux exigences de sa vie religieuse, morale et spirituelle ». A cet effet, elle bénéficie du droit de recevoir la visite d’un ministre du culte et d’assister aux offices religieux organisés par les personnes agréées. Il va de soi que ces dispositions s’imposent à toutes les religions, sans discrimination aucune. Or, le nombre d’aumôniers musulmans agréés est très faible. Ainsi, au centre pénitentiaire de Fresnes, un seul intervient pour une population de 2200 personnes dont plus de 60% est de confession musulmane. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté demeure attentif à ce que le plan de recrutement de soixante aumôniers musulmans annoncé par le premier ministre soit effectivement réalisé.

Conclusion

Pour les raisons développées ci-dessus, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté n'est pas favorable au dispositif de regroupement tel qu'annoncé par les pouvoirs publics en janvier 2015.

En effet, outre son caractère potentiellement dangereux, le regroupement de personnes détenues au sein de quartiers dédiés ne découle d'aucune disposition légale applicable, ce régime sui generis ne s'apparentant ni à la détention ordinaire, ni à la mise à l'isolement.

La décision de regroupement, prise de façon discrétionnaire par la direction de l'établissement, ne peut faire l'objet d'aucune des voies de recours habituelles. Or elle peut faire grief si elle restreint les droits fondamentaux et détériore les conditions de détention. L'absence d'informations précises quant aux modalités d'encadrement et aux conditions de détention de ces nouveaux quartiers de regroupement laisse craindre un éventuel glissement de ce régime vers un isolement de facto de ces personnes.

En ce qui concerne les programmes dits de déradicalisation, qui s'appuient sur le volontariat des personnes concernées, une évaluation sera nécessaire. D'ores et déjà, il convient de veiller à ce que les fonds alloués à ces programmes ne le soient pas au détriment des actions de réinsertion en direction d'autres personnes détenues et n'obèrent pas la prise en charge de l'ensemble de la population pénale.

Enfin, une réflexion doit être engagée par les pouvoirs publics sur la nature de la prise en charge des jeunes de retour des zones de conflit, étant observé que l'incarcération ne peut pas être le mode de traitement indifférencié d'un phénomène qui touche désormais plusieurs centaines de personnes au degré d'engagement disparate.

Adeline HAZAN