

Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Avis du 11 juin 2015 sur la prise en charge de la radicalisation islamiste en milieu carcéral

NOR : CPLX1515216V

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-Annœullin).

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.

Ce projet d'avis a été communiqué le 11 juin 2015 au Premier ministre, à la garde des sceaux et au ministre de l'intérieur ; il leur a été demandé de faire part de leurs observations au CGLPL avant le 26 juin. Le Gouvernement a souhaité apporter à ce projet une réponse unique adressée au CGLPL par la garde des sceaux ; elle est publiée à la suite du présent avis.

1. Le regroupement de Fresnes dit Unité de prévention du prosélytisme (U2P) 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 risques 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 1^{er} 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 4 200 personnes détenues pour 2 600 places ; à la maison d’arrêt d’Osny, 928 personnes détenues pour 580 places. Prévues 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 26 000 personnes détenues bénéficient d’une cellule individuelle, dont 5 000 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 2 200 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.

A. HAZAN



LA GARDE DES SCAUX
MINISTRE DE LA JUSTICE

Paris, le 26 JUIN 2015

N°Ref: 201510034122

Madame la Contrôleure générale,

Par correspondance du 11 juin 2015, vous m'avez fait parvenir le rapport relatif à la prise en charge de la radicalisation islamiste en milieu carcéral.

Je ne peux qu'être satisfaite que vous ayez décidé de vous saisir de cette question extrêmement difficile, sur laquelle j'ai demandé à mes services d'agir bien avant les attentats dramatiques de janvier, dans le respect scrupuleux du cadre légal, avec prudence et réflexion, en faisant appel à des expertises et compétences extérieures au ministère de la justice ainsi qu'internationales.

Depuis les visites que vous avez réalisées, entre janvier et avril 2015, les réflexions relatives aux unités dédiées ont particulièrement avancé, répondant ainsi à une partie des interrogations, voire des inquiétudes, relevées dans votre rapport, tant sur les modalités de fonctionnement des unités que sur les modes de prise en charge des personnes détenues qui ont vocation à y être affectées.

Il importe également de préciser que la logique de dispersion des personnes détenues pour des faits de terrorisme lié à l'islam radical a rapidement été mise en échec par l'augmentation du nombre d'écrous de cette nature, dont la majorité a lieu sur les établissements pénitentiaires du ressort de la direction interrégionale des services pénitentiaires de Paris. Ainsi, à la date du 6 juin 2015, 190 personnes sont détenues pour des faits de terrorisme, contre 90 fin 2013.

Madame A. HAZAN
Contrôleure générale des lieux de privation de liberté
16-18 quai de la Loire
BP 10 301
75921 PARIS Cedex 19

1. La définition d'une doctrine d'emploi des unités dédiées en cours d'élaboration

1.1. Un régime de détention ordinaire

Il n'est pas envisagé de créer un nouveau régime de détention spécifique. C'est la raison pour laquelle le terme d'« unité » a été préféré à celui de « quartier », de manière à éviter toute confusion avec un régime de détention se rapprochant de celui de l'isolement ou du disciplinaire. Il est important de préciser à ce stade que l'encellulement individuel sera garanti à toute personne détenue affectée en unité dédiée, condition préalable et indispensable à sa prise en charge.

La mise en œuvre de telles unités répond à la nécessité de proposer une prise en charge adaptée des personnes détenues radicalisées ou en voie de radicalisation, tout en garantissant le respect de l'ensemble de leurs droits au sens de l'article 22 de la loi pénitentiaire (maintien des liens familiaux, accès aux activités de travail, de formation et socioculturelles, etc.) et de préserver l'équilibre des détentions en protégeant les autres personnes détenues d'éventuelles actions prosélytes.

Ces mesures sont évidemment prises dans le respect des dispositions de l'article 717-1 du code de procédure pénale qui imposent une individualisation du régime de détention. L'affectation d'une personne détenue en unité dédiée sera décidée après une évaluation pluridisciplinaire à partir notamment de la grille de détection en cours d'actualisation et d'entretiens conduits par une équipe pluridisciplinaire.

Si le critère de la qualification pénale est un élément important, le cadre législatif et réglementaire permet dès aujourd'hui d'envisager une affectation en unité dédiée sur la base d'autres éléments. En effet, le Chef d'établissement dispose du pouvoir d'affecter les personnes détenues dans les cellules qu'il désigne (article R. 57-6-24 du Code de procédure pénale). Ces décisions d'affectation constituent des mesures d'ordre intérieur dès lors que ne sont pas en cause les libertés et droits fondamentaux des personnes détenues. Or l'affectation en unité dédiée ne prive le détenu d'aucun de ses droits, et il conserve notamment l'accès à l'ensemble des activités, de manière encadrée.

L'expérimentation conduite à la maison d'arrêt de Fresnes, les marges de progression identifiées notamment par l'inspection des services pénitentiaires¹ ainsi qu'une recherche-action en cours (voir au paragraphe 2 les différentes recherches-actions lancées par l'administration pénitentiaire) déterminent les modalités d'utilisation de ces unités. L'objectif ne consiste pas simplement en un regroupement géographique de personnes détenues signalées, mais une prise en charge effective de ces profils.

1

¹ Rapport relatif à l'expérimentation du regroupement de personnes détenues poursuivies pour des infractions de terrorisme en lien avec la pratique d'un islam radical au sein de la MAH de Fresnes (ISP, janv. 2015)

1.2. Le repérage des personnes détenues susceptibles d'être affectées en unité dédiée

Comme évoqué précédemment, et pour répondre à la question de la sélection des personnes détenues susceptibles d'être affectées en unité dédiée, seront principalement concernées les personnes écrouées pour des faits de terrorisme liés à l'islamisme radical violent.

Mais le titre de détention ne doit pas demeurer le seul critère d'affectation de personnes détenues en unité dédiée. Certaines, bien qu'incarcérées pour des faits d'une nature toute autre, sont repérées en détention comme radicalisées, en voie de radicalisation, et prônant le recours à une action violente.

Je vous rejoins à cet égard sur les précautions qui doivent être prises quant au repérage des personnes détenues et je veille particulièrement à ce que l'écueil d'un amalgame entre pratique fondamentaliste et radicalisme violent soit évité.

Le renforcement du renseignement pénitentiaire, notamment par le biais de recrutements complémentaires, concourt à l'amélioration de la détection du phénomène radical dans les établissements pénitentiaires. À ce propos, un outil de détection des phénomènes de radicalisation a été mis en place dès 2010, en transposant un guide européen des bonnes pratiques, de manière notamment à instaurer un suivi statistique trimestriel (quantifier le phénomène politique et religieux et identifier les structures pénitentiaires les plus affectées).

La mise en place de l'unité dédiée à la maison d'arrêt (MA) de Fresnes a amené les services pénitentiaires à actualiser cette première grille en 2014, utilisée pour l'instant dans les établissements pénitentiaires du ressort de la direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP) de Paris. Cependant compte tenu de la modification des comportements et de leur dissimulation, un travail d'amélioration de la grille s'est engagé début 2015. L'une des missions confiées à l'association française des victimes du terrorisme (AFVT) en partenariat avec l'association Dialogue Citoyen dans le cadre de la première recherche-action (voir paragraphe 2) consiste précisément à actualiser et parfaire cet outil opérationnel de détection mis à disposition des personnels pénitentiaires.

C'est notamment sur la base de cette grille actualisée et sur la pluridisciplinarité mise en œuvre par les professionnels mobilisés que seront actées les affectations en unité dédiée.

1.3. Évaluation et prise en charge en unité dédiée

Il a été décidé que deux des cinq unités seront consacrées à l'évaluation des personnes détenues radicalisées ou en voie de radicalisation, afin de repérer celles qui seraient susceptibles d'intégrer un des programmes de prise en charge. Les unités dédiées à l'évaluation seront implantées aux CP de Fleury Mérogis et de Fresnes, ce dernier bénéficiant de la proximité du Centre National d'Évaluation (CNE). Une réflexion est en cours avec les magistrats du tribunal de grande instance de Paris pour que les personnes

écrouées pour des faits de terrorisme ou d'association de malfaiteurs en vue de la commission d'actes terroristes soient prioritairement orientées vers l'un ou l'autre de ces établissements.

La méthode et les outils d'évaluation sont en cours de définition, grâce à l'expertise des équipes pluridisciplinaires du CNE.

A la suite de cette évaluation, l'affectation des personnes détenues sera décidée en fonction de leur profil et de leur réceptivité à un programme de prise en charge.

A ce stade, au vu de la configuration des unités retenues et selon les résultats des recherches-actions en cours, les personnes détenues accessibles à une remise en question pourraient être affectées dans les unités dédiées de la MA d'Osny ou de Fleury Mérogis sur la base du volontariat, pour y suivre un programme de prise en charge de plusieurs semaines. L'objectif est que l'affectation dans ces unités dédiées soit nécessairement temporaire et poursuive un but d'évaluation dans un premier temps, de prise en charge dans un second.

S'agissant des personnes détenues plus opposantes à toute prise en charge, une réflexion est engagée sur leur affectation au CP d'Annœullin. Cet établissement dispose en effet d'une structure autonome sécurisée (ancien QMC) permettant d'éviter qu'elles ne tentent de radicaliser d'autres personnes. L'intérêt de cette hypothèse de travail est d'offrir une alternative à une affectation de ces détenus dans les quartiers d'isolement de la région parisienne. Pour ces personnes détenues, il y a fort à parier que si une prise en charge est possible, elle ne pourra être que très individualisée et très progressive.

Il va sans dire que la gestion des détenus les plus dangereux, pour lesquels tout regroupement présenterait des risques pour la sécurité publique continuera d'obéir aux principes de dispersion et d'isolement.

2. Les modalités de prise en charge des personnes détenues affectées en unité dédiée

Comme vous l'indiquez et comme le relevait également le rapport de l'inspection des services pénitentiaires que j'avais demandé, il n'existait, jusqu'à récemment, aucun programme de prise en charge des personnes détenues radicalisées ou en voie de radicalisation. C'est la raison pour laquelle une première recherche-action menée par l'AfVT et Dialogue Citoyen est en cours dans les maisons d'arrêt d'Osny et de Fleury-Mérogis, dont les premiers programmes de prise en charge de personnes détenues radicalisées ont respectivement débuté les 18 et 27 mai. Les programmes, qui concernent une douzaine de personnes détenues dans chacun des établissements, se déroulent sous forme de séances collectives autour de grands thèmes (laïcité, vivre ensemble, etc.) et d'entretiens individuels sur une durée de 7 semaines.

Un premier rapport d'étape sera remis, à l'issue de la mise en œuvre de ces premiers programmes, dans le courant de l'été, avant de démarrer deux nouveaux programmes en septembre. A l'issue de cette première recherche-action, fin décembre, l'AfVT transmettra au personnel pénitentiaire une méthodologie de prise en charge applicable à l'ensemble des établissements pénitentiaires, et prioritairement à ceux comprenant une unité dédiée, accueillant des personnes détenues radicalisées.

La direction de l'administration pénitentiaire (DAP) a parallèlement lancé deux autres recherches-actions en milieu fermé. La première d'entre elle porte sur la prise en charge des personnes radicalisées prévenues et condamnées à des peines inférieures ou égales à 2 ans, axée essentiellement sur la préparation à la sortie et éventuellement le passage de relais avec les structures du milieu ouvert. La seconde a pour objectif la prise en charge des personnes radicalisées condamnées à une peine supérieure ou égale à 10 ans, détenues en maison centrale ou quartier maison centrale, la prise en charge ne concernant les personnes détenues que sur une très courte partie de leur temps d'incarcération.

Les conclusions des différentes recherches-actions menées en milieu fermé permettront de déterminer des modalités adaptées de prise en charge des publics affectés en unité dédiée.

Il importe également de préciser qu'au-delà des mesures spécifiques de prise en charge de personnes détenues radicalisées, c'est une politique de prévention à destination de toutes les personnes détenues qui est mise en œuvre. Ainsi, 60 aumôniers musulmans supplémentaires viendront renforcer les 180 actuellement en poste, le budget de l'aumônerie musulmane est doublé dès 2015, une réflexion est en cours pour améliorer le statut, la rémunération et la qualification des aumôniers intervenant en prison en lien avec le ministère de l'Intérieur. En matière de prévention de la récidive, les services de l'administration pénitentiaire doivent mettre en œuvre dès l'accueil en établissement pénitentiaire une intervention visant à mobiliser les personnes détenues sur l'exécution de leur peine et leur parcours d'insertion.

Il importe par conséquent de mettre en place des interventions collectives au sein des quartiers arrivants des maisons d'arrêt tant sur le cadre d'exécution de la loi (principe des stages citoyenneté en milieu ouvert) que sur la mobilisation des ressources nécessaires pour préparer sur un plan socio-économique un aménagement de peine ou un parcours d'exécution de peine. Ces stages permettront également d'identifier les personnes détenues réfractaires aux principes républicains et susceptibles de se radicaliser ou en voie de l'être.

Ces premières mesures s'accompagnent de la mise en œuvre de modules scolaires laïcité/citoyenneté pour mineurs et jeunes adultes de moins de 25 ans.

3. La formation des personnels pénitentiaires

Enfin, et comme vous le soulignez, la question de la formation des personnels est essentielle. Ainsi, s'agissant de la formation initiale, différents modules sont d'ores et déjà intégrés dans le parcours de formation de l'ensemble des corps constituant le personnel pénitentiaire. Les surveillants notamment suivent une formation initiale de 8 mois avant leur affectation au cours de laquelle, les élèves sont formés à détecter le profil à risques des personnes placées sous leur responsabilité ainsi qu'à mettre en œuvre toutes les procédures de sécurité inhérentes.

Il est dans cet ordre d'idée inexact que les mises en garde du personnel aient été « négligées ». La formation prend effectivement et concrètement en compte le phénomène, et il convient de dire que la France est l'un des premiers pays ayant mis en œuvre, dès 2008, des grilles de détection du phénomène de la radicalisation utilisées sur le terrain par les agents. En renforçant le renseignement pénitentiaire et en consacrant 2 200 000 euros à la formation des personnels dès 2015, de même qu'en actualisant la formation initiale et la formation continue, nous avons intensifié cette option.

Concernant la formation continue, en plus des actions de formation déjà en cours au niveau régional, et de celles dispensées notamment par le comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD) dont bénéficient les personnels pénitentiaires, une action de sensibilisation à l'attention de l'ensemble des surveillants, premiers surveillants et conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (Milieu ouvert et Milieu fermé) des 27 établissements accueillant des détenus sensibles, sera dispensée par des binômes formateurs – délégués locaux au renseignement pénitentiaire sur la base d'un film produit par la DAP et l'ENAP.

Une formation plus approfondie à destination des cadres (premiers surveillants, officiers, DPIP, DSP) d'une durée de 2 jours est en cours d'élaboration, s'inspirant notamment des formations et des partenariats déjà existants (IIMM, MIVILUDES, CIPD, Institut du Monde arabe, DGSI, DRPP,...).

Les agents affectés en quartiers dédiés bénéficieront pour leur part d'une formation d'adaptation lors de leur prise de fonctions.

Ainsi, comme vous pouvez le constater, le Gouvernement n'a pas attendu les attentats dramatiques de janvier pour agir. Cette problématique qui s'intensifie, particulièrement mise en lumière ces derniers mois, est complexe, comme le montrent la diversité des réponses étrangères et les questionnements que nous partageons. Nous construisons progressivement et de manière collective des réponses et mettons en place des expérimentations par définition évolutives mais toujours dans le respect de la loi. Des évaluations sont réalisées au fur et à mesure et les enseignements en sont tirés pour progresser.

Enfin, le plan de lutte contre le terrorisme annoncé par le Premier ministre le 20 janvier dernier consacre 80 millions d'euros de crédits pour l'action de l'administration pénitentiaire, hors masse salariale. Ce budget vient donc compléter le budget dédié à la réinsertion.

Je reste bien évidemment ouverte à toute proposition que vous pourrez formuler pour améliorer le dispositif que nous sommes en train de mettre en place et suis disposée à analyser avec attention des solutions alternatives qu'il vous paraîtrait utile de me soumettre.

Je vous prie de croire, Madame la Contrôleure générale, à l'assurance de ma considération distinguée.



Christiane TAUBIRA