

---

## Prise en charge pénitentiaire des personnes « radicalisées » et respect des droits fondamentaux

### *Présentation du rapport*

---

Définie par la loi du 30 octobre 2007, la mission du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), est de veiller au respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté. Depuis 2015, le terrorisme islamiste qui a frappé la France a eu pour conséquence l'incarcération de centaines de personnes. Ce phénomène a conduit à la mise en place de structures et de quartiers spécifiques dans lesquels les modalités de détention sont bien éloignées de celles de la population générale détenue. Loin de mésestimer l'ampleur et la gravité de ce phénomène au regard des problèmes de sécurité qu'il pose, le CGLPL a décidé, conformément à sa mission, de contrôler l'effectivité de l'exercice des droits fondamentaux des personnes détenues concernées, et d'observer si la politique pénitentiaire mise en place est susceptible d'entraîner des atteintes à ces droits.

**Le CGLPL a publié, en 2015 et 2016, deux rapports sur la prise en charge des personnes détenues poursuivies ou condamnées pour des faits en lien avec une entreprise terroriste** ou considérées par les services de renseignement et par l'administration pénitentiaire comme imprégnées d'une idéologie islamiste prônant l'exercice de la violence. **Ce troisième rapport poursuit l'exploration de ce sujet**, devenu majeur dans les prisons françaises, à la fois du fait du nombre de personnes détenues concernées et des bouleversements intervenus dans leur prise en charge.

**Comme il l'avait annoncé en 2016 dans son rapport consacré à l'étude des unités dédiées, le CGLPL souhaite contrôler l'évolution des dispositifs de prise en charge des personnes détenues concernées par la radicalisation islamiste.** Hors des seuls quartiers spécifiques réservés à l'évaluation (QER) ou à la prise en charge (QPR) des intéressés, l'étude s'est élargie à l'ensemble des établissements pénitentiaires, dotés ou non de tels quartiers, qu'ils fassent partie de la liste des établissements dits « sensibles » ou non, qu'ils accueillent des hommes ou des femmes. Le présent rapport a ainsi vocation à rendre compte de la mise en œuvre du « parcours pénitentiaire » réservé aux personnes « radicalisées », de leur arrivée à leur sortie d'établissement, au gré des transferts et des différents processus d'évaluation.

En 2014, une ébauche d'unité dédiée a été mise en place à la maison d'arrêt de Fresnes à la seule initiative de son directeur. Regroupant exclusivement des personnes détenues mises en examen pour des faits liés au terrorisme, ce nouvel espace spécifique avait alors été vivement critiqué par le ministère de la justice. Sous la pression des événements (la multiplication des attentats commis sur le sol français, auxquels avaient participé des personnes qui pour certaines paraissaient avoir été gagnées par l'islam radical au cours de périodes de détention antérieures), des unités dédiées avaient été mises en place. La philosophie du dispositif consistait à regrouper les personnes détenues concernées afin de sécuriser le reste des détentions et de tenter de combattre le prosélytisme.

Le CGLPL s'était alors prononcé contre ce regroupement, considérant qu'il entraînait plus d'inconvénients que d'avantages, et présentait des risques importants d'atteintes aux droits fondamentaux. L'ouverture des unités dédiées, par la suite, avait aussi entraîné des critiques du CGLPL notamment sur l'aspect discrétionnaire du placement dans des quartiers spécifiques, où un statut de détention particulier était créé, sans qu'un cadre juridique prévoyant les voies de recours nécessaires garantisse aux personnes concernées l'exercice normal de leurs droits<sup>1</sup>.

**Au fil du temps, grâce des retours d'expérience et à des programmes de recherche, la politique de la direction de l'administration pénitentiaire a évolué** pour aboutir à la situation actuelle où un système mixte « *ni regroupement, ni dispersion* » l'a pour le moment emporté.

On ne peut mésestimer les risques inhérents à la présence en détention de personnes détenues poursuivies, condamnées voire seulement repérées pour des actes ou des comportements ancrés dans un islamisme politique prônant la violence. Des agressions, considérées par l'administration pénitentiaire comme des attentats, ont été commises contre des agents pénitentiaires, à Osny, Vendin-le-Vieil et Condé-sur-Sarthe. Certains ont été très gravement blessés, et ces actes ont entraîné des réactions légitimes d'angoisse et de peur et de profonds traumatismes parmi le personnel.

Malgré la tendance à la baisse du nombre de personnes actuellement incarcérées concernées par la question de la radicalisation islamiste, le phénomène est loin de s'éteindre. L'allongement des peines encourues provoque des incarcérations de plus en plus longues, qui désormais concernent aussi les femmes poursuivies et condamnées non seulement pour leur départ vers des zones de conflit, mais aussi pour leur participation à la préparation et à la réalisation d'actes terroristes sur le territoire français.

**Dans ce troisième rapport, le CGLPL revient sur la prise en charge des personnes dites « radicalisées » en détention et, en particulier, sur la question du respect de leurs droits fondamentaux.** A partir des saisines reçues, des visites et des entretiens réalisés, le CGLPL constate, dans la continuité de ses premiers travaux, que le mode de prise en charge des personnes constituant la catégorie pénitentiaire des « personnes radicalisées » est loin de satisfaire aux critères essentiels qui doivent présider aux conditions de leur détention et qu'il est de nature à porter atteinte, de diverses manières, à leurs droits fondamentaux.

**La catégorie pénitentiaire quasi-autonome des « personnes radicalisées », terroristes islamistes (« TIS ») et détenus de droit commun susceptibles de radicalisation (« DCSR ») repose sur un processus de repérage dépourvu de toute garantie procédurale,** globalement vecteur d'insécurité juridique pour un public déjà peu informé de ses droits. Les critères présidant à l'intégration de personnes détenues au sein de la catégorie des « personnes radicalisées » sont opaques et discriminants, laissés à l'appréciation de chaque établissement, voire de chaque agent. L'entrée dans la catégorie des personnes écrouées non pas pour des faits de terrorisme mais pour des faits de droit commun, repérées par l'administration comme étant susceptibles de « radicalisation » - les « DCSR » - ne donne lieu à aucune information de la personne concernée.

**La création d'une catégorie pénitentiaire spécifique constitue un risque pour les droits fondamentaux en ce qu'elle est susceptible de faire obstacle à la nécessité impérieuse de personnaliser la prise en charge et le suivi des personnes ;** l'identification d'une catégorie de personnes détenues conduit de fait à appliquer des mesures trop systématiques à une population dont on ne peut ignorer l'hétérogénéité. Dans son rapport annuel 2015, le CGLPL avait rappelé « *l'exigence de faire preuve de discernement dans la prise en charge des personnes détenues (...) Bien que le souci*

---

<sup>1</sup> Quelques jours avant la remise du second rapport du CGLPL en 2016, la création des unités a été encadrée par la loi, l'article 726-2 du code de procédure pénale prévoyant que la décision d'affectation au sein d'une unité dédiée « *peut faire l'objet d'un recours devant le juge administratif* ».

*de la sécurité soit légitime, il conduit trop souvent à des mesures indifférenciées qui, par esprit de système, par souci de simplicité ou par précaution, sont appliquées à des situations très diverses ».*

Malgré un cadre supposé commun, les prises en charge diffèrent considérablement d'un établissement à l'autre. Pourtant c'est partout le statut de l'intéressé – « TIS » ou « DSCR » –, bien plus que son comportement ou même que son niveau d'ancrage dans le radicalisme, qui détermine sa prise en charge.

Bien que désormais encadré par décret<sup>2</sup>, **le régime des quartiers spécifiques, quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER) et quartiers de prise en charge de la radicalisation (QPR), ne paraît pas offrir un cadre juridique solidement sécurisé.** Ainsi, les garanties en matière d'information, de recours, de contestation en particulier des évaluations, n'y sont pas abordées. Le processus même de repérage, à l'origine de profondes modifications de la prise en charge, est dépourvu de toute garantie.

Le principe de « l'évaluation de la radicalisation » en quartier spécifique (QER), principalement destinée à décider de l'affectation de personnes détenues, a des effets indéniables sur le parcours pénitentiaire et judiciaire des intéressés. Tant l'affectation dans ces quartiers que les régimes de détention qui y sont appliqués peuvent faire grief à ceux qui les subissent. Or, comme le précise l'article L211-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *les personnes ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent* ». **Le CGLPL considère que toute mesure de contrainte ou de mise à l'écart fait grief à la personne qu'elle concerne et doit pouvoir faire l'objet de recours.** Les critères d'affectation en quartier d'évaluation doivent donc être précisés et s'accompagner d'une information suffisante des personnes concernées. La possibilité d'un recours contre les décisions d'affectation dans ces quartiers doit être garantie par une disposition législative explicite.

**Les conditions d'organisation des évaluations, leur encadrement juridique et la mise en œuvre des décisions prises au sein de ces quartiers suscitent l'inquiétude.**

**Des questions déontologiques et éthiques se posent aux professionnels qui en ont la charge.** Il n'est pas admissible que certains professionnels, chargés de l'évaluation de personnes détenues camouflent les objectifs de leurs entretiens avec elles. Officiellement proscrite par la direction de l'administration pénitentiaire, cette attitude doit être rigoureusement interdite et des consignes strictes doivent être transmises. La déontologie des psychologues doit faire l'objet de rappels et d'une façon plus générale les fonctions des professionnels doivent être précisées, et ceux-ci laissés moins seuls dans la conduite de leur mission. La liberté d'organisation laissée aux équipes locales ne doit pas permettre des disparités de traitement inacceptables selon la politique conduite dans chaque établissement.

De même, **le rôle du renseignement pénitentiaire doit être clarifié.** Au cours des évaluations, les professionnels partagent devant les agents du renseignement des informations sans avoir la moindre idée de l'usage qui peut en être fait, ce qui les place régulièrement en porte à faux par rapport à la déontologie de leurs professions respectives.

**Les conséquences réellement tirées des évaluations sont mal connues.** Les cas examinés par le CGLPL permettent de penser que les affectations en sortie de QER ne sont pas toujours conformes aux conclusions de l'évaluation. L'administration pénitentiaire n'est du reste pas en mesure d'analyser les parcours pénitentiaires des personnes passées par les QER, ce qui ôte une part de son sens à la procédure d'évaluation. Dans ces conditions, la gestion des personnes radicalisées s'apparente plus à

---

<sup>2</sup> Décret n° 2019-1579 du 31 décembre 2019 modifiant le code de procédure pénale (partie réglementaire - décrets en Conseil d'État) et relatif aux quartiers de prise en charge de la radicalisation – Journal officiel du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

celle d'un flux traité dans une succession de mesures ponctuelles qu'à la gestion de parcours liés à une personnalité et orientés vers une réinsertion.

**Les établissements pénitentiaires, par ailleurs largement contraints par d'autres impératifs, notamment la surpopulation, mettent en place un principe de précaution** : des mesures de sécurité en découlent, telles que des placements de longue durée à l'isolement ou des placements prolongés, jusqu'à un an, au quartier des arrivants. La tentation est forte de remplacer une logique de prise en charge par une pratique de neutralisation. Le nombre relativement faible des personnes concernées, environ 1500, le permet.

**La mise en place de quartiers spécifiques s'inscrit dans la logique de l'administration pénitentiaire de multiplier des régimes dits « différenciés » à connotation disciplinaire.** En cela, l'affectation post-QER apparaît davantage comme un outil de gestion de la détention qu'un outil permettant la prise en charge des personnes évaluées. La création de QPR, conçus pour accueillir des personnes de manière temporaire, au maximum dix-huit mois, poursuit en réalité une logique de mise à l'écart à long terme, parfois jusqu'à la libération. Au-delà, le placement au quartier d'isolement préconisé en QER devient une affectation officielle, de longue durée qui revient à faire de l'isolement un régime de détention autonome et durable appliqué sans fondement juridique.

Qu'elles soient incarcérées en détention ordinaire ou dans des quartiers spécifiques, qu'elles soient poursuivies ou condamnées pour des faits en lien avec une entreprise terroriste ou qu'il s'agisse de personnes détenues de droit commun repérées comme radicalisées, ces personnes subissent des conditions de détention qui dérogent au régime de droit commun.

**Pour les personnes incarcérées dans les quartiers spécifiques le régime de détention est quasi-équivalent à celui de l'isolement. Pour celles qui sont en détention ordinaire les contraintes supplémentaires ou les restrictions aux droits sont nombreuses** : surveillance accrue ; accès fréquemment impossible au travail, à l'enseignement, à la formation professionnelle, aux unités de vie familiales ; contrôle accru des communications et des correspondances ; mise en œuvre de régimes de fouille exorbitants pour la plupart ; présence quasi-systématique du personnel de surveillance pendant les soins, etc. Ces conditions de détention justifiées par des impératifs de sécurité ont un caractère systématique qui interroge sur leur légalité et des conséquences néfastes sur la vie en détention de personnes qui sont toutes amenées un jour à sortir de prison.

Le CGLPL est à cet égard particulièrement inquiet des décisions prises par certains établissements pénitentiaires, de restreindre l'accès aux activités professionnelles des personnes écrouées pour des faits de terrorisme, alors même qu'aucune disposition ne l'autorise. En réponse aux sollicitations de la Contrôleure générale, la direction de l'administration pénitentiaire assure que les mesures restrictives prises en matière d'accès au travail des personnes « TIS » n'ont pas pour objet de stigmatiser une certaine partie de la population pénale et sont liées, en application de l'article D.432-3 du code de procédure pénale « *au profil pénitentiaire des demandeurs de travail et aux nécessités de bon fonctionnement des établissements* ». Le CGLPL considère néanmoins qu'une consigne empêchant toute une catégorie de personnes détenues d'exercer un travail ou de suivre une formation professionnelle, sans aucune individualisation ni évaluation de leur situation familiale est en contradiction avec l'objectif de réinsertion que revêt l'activité professionnelle en détention.

Le fait que l'administration pénitentiaire ne soit pas en capacité de produire des chiffres permettant d'évaluer la réalité de l'accès des personnes « TIS » et « DCSR » au travail, à la formation professionnelle, à l'enseignement et aux unités de vie familiale est tout à fait inacceptable et démontre, s'il en était besoin, que ces droits, acquis pour l'ensemble des personnes détenues et destinés à favoriser leur réinsertion, ne sont pas considérés comme essentiels pour cette catégorie de la population pénale.

**De nombreux établissements pénitentiaires se sont dotés de programmes de prévention de la radicalisation violente (PPRV) sans parvenir à les pérenniser.** Si les activités sont variées (sculpture, création de meubles, photographie, sophrologie, conférences-débats...), les conventions relatives aux actions mises en œuvre, dont l'objectif poursuivi est présenté par les services compétents comme étant la lutte contre la radicalisation violente, ne précisent généralement pas les modalités concrètes de cette prévention. En pratique, ces programmes peinent à atteindre leur public.

**La préparation à la sortie n'est pas pensée et les mesures d'aménagements de peine sont inaccessibles.** Dépourvue de projet d'aménagement de peine et de perspectives sociales ou professionnelles, la prise en charge de la « radicalisation » proposée apparaît sans effet. Il est paradoxal que pour ces personnes considérées par l'administration pénitentiaire comme nécessitant une prise en charge spécifique, le retour à la vie en société soit moins bien préparé encore que pour les autres.

**Qu'il s'agisse de quartiers spécifiques ou de détention ordinaire, les mesures de sécurité et les nombreuses restrictions imposées aux personnes dites « radicalisées » entravent l'exercice de leurs droits fondamentaux.** À cet égard, le CGLPL constate que l'objectif de sécurité prend le pas sur toute autre considération, notamment celle de la préparation à la sortie.

Dès lors, on voit mal comment ce dispositif, qui n'est marqué que par des contraintes dont la gestion quotidienne crée une tension généralisée parmi le personnel pénitentiaire, les personnes détenues et leur entourage, pourrait participer à la prévention de la violence et de la récidive.

**Si le principe d'une prise en charge spécifique des personnes « radicalisées » ne semble pas devoir être remis en cause, son organisation actuelle ne peut être regardée comme satisfaisante.** Il convient :

- de garantir la transparence des affectations dans ce régime et des évaluations ;
- de respecter les droits de la défense des personnes concernées ;
- de respecter la déontologie de chacune des catégories de professionnels intervenant dans le dispositif ;
- d'assurer des conditions de détention personnalisées, adaptées au comportement et au niveau d'ancrage de chacun ;
- de prévoir des modalités de prise en charge faisant place à des programmes efficaces de prévention de la radicalisation violente tout en assurant les modalités de préparation de la sortie nécessaires pour une réinsertion réussie.

Depuis six ans, la succession de dispositifs dont l'encadrement juridique est toujours mis en place *a posteriori* crée une instabilité dommageable aussi bien pour le personnel que pour les personnes détenues. Ces changements ne sont pas le résultat d'une réflexion prenant en compte une évaluation approfondie des dispositifs antérieurs, mais celui des pressions de l'actualité ou de la commande politique. Les mesures de sécurité, déjà exorbitantes du droit commun, conduisent à isoler davantage encore les personnes détenues « radicalisées ». Les exigences croissantes de sécurité portent atteinte aux droits fondamentaux sans être pour autant le gage d'une sécurité véritable.