

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête chargée de faire la lumière sur les dysfonctionnements au sein de l'administration pénitentiaire et de l'appareil judiciaire ayant conduit à l'assassinat d'un détenu le 2 mars 2022 à la maison centrale d'Arles

Mardi

7 mars 2023

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 18

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

**Présidence de
M. Jean-Félix Acquaviva,
Président de la commission**

- Audition, ouverte à la presse, de M. Olivier Christen, directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la Justice, accompagné de M. Julien Retailleau, sous-directeur de la justice pénale spécialisée, et de Mme Claire Martineau, cheffe du bureau de l'exécution des peines et des grâces..... 2
- Présences en réunion 8



Jeudi 16 février 2023

La séance est ouverte à dix-sept heures cinq.

(Présidence de M. Jean-Félix Acquaviva, président de la commission)

La commission auditionne de M. Olivier Christen, directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la Justice, accompagné de M. Julien Retailleau, sous-directeur de la justice pénale spécialisée, et de Mme Claire Martineau, cheffe du bureau de l'exécution des peines et des grâces.

M. le président Jean-Félix Acquaviva. Je souhaite la bienvenue à M. Olivier Christen, directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la Justice, M. Julien Retailleau, sous-directeur de la justice pénale spécialisée, et Mme Claire Martineau, cheffe du bureau de l'exécution des peines et des grâces.

L'un des thèmes au cœur des travaux de notre commission a trait à la prévention et à la lutte contre la radicalisation en prison. En effet, comme vous le savez, l'agresseur d'Yvan Colonna possédait pour ainsi dire la double « qualité » de terroriste islamiste (TIS) et de radicalisé (RAD). Comme vous le savez, également, cet individu n'aura jamais été orienté en quartier d'évaluation de la radicalisation (QER) au cours de sa détention, et ce en dépit de cinq propositions en ce sens émises par les commissions pluridisciplinaires uniques (CPU) successives qui ont eu à connaître de son dossier.

Nous allons donc nous intéresser aux modalités d'orientation des détenus en QER et à la compétence des différents acteurs susceptibles d'intervenir dans ce domaine. À la lumière du cas qui nous occupe, était-il fréquent que l'autorité judiciaire – le parquet comme le siège – émette des avis sur des propositions d'orientation en QER, ainsi que le relève le rapport de l'Inspection générale de la justice (IGJ) ? Je ne parle pas du transfèrement en tant que tel, pour lequel un tel avis est légitimement requis, mais bien de l'analyse de l'opportunité d'un tel transfèrement en QER. Car c'est bien ce qui s'est passé concernant Franck Elong Abé.

Nous avons également constaté, et l'IGJ le relève également, que le rôle et la vocation des QER étaient diversement appréciés par les acteurs impliqués qui sont venus devant cette commission. Comment l'expliquer, alors que les décisions d'orienter ou non au sein de ces structures peuvent être lourdes de conséquences, comme le drame survenu il y a un an au sein de la maison centrale d'Arles l'a démontré ? Un effort de pédagogie, d'explication et d'harmonisation n'avait-il pas été entrepris suite à la mise en place des QER ? C'est une question que l'on se pose à la lumière des importantes différences d'interprétation, malgré les dispositions figurant au code de procédure pénale.

S'agissant de l'exécution des peines, comment analysez-vous l'application du régime de réductions de peine ou de retrait de telles réductions aux profils les plus complexes et au parcours carcéral chaotique et heurté comme celui de M. Elong Abé ?

Enfin, y a-t-il eu une mobilisation, un traitement particuliers s'agissant du cas des détenus du commando dit « Érignac » et, singulièrement, d'Yvan Colonna ? Avez-vous eu connaissance de faits, de réunions ou d'échanges spécifiques concernant ces détenus ?

Monsieur le directeur, notre rapporteur vous a adressé un questionnaire pour vous permettre de préparer cette audition. Je vous remercie de bien vouloir transmettre ultérieurement à la commission les éléments de réponse écrits, ainsi que tout autre élément d'information que vous jugeriez pertinent.

En application de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, je vais vous demander de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vous prie donc de lever de la main droite et de dire : « Je le jure. »

(M. Olivier Christen, M. Julien Retailleau et Mme Claire Martineau prêtent serment).

M. le président Jean-Félix Acquaviva. À la lumière de ce qu'indique le rapport de l'IGJ, j'aimerais avoir votre avis sur le débat relatif au transfert en QER. En effet, une des grandes critiques émises par l'IGJ correspond, lors du premier débat sur ce transfèrement en 2019, à l'intervention dans le domaine post-sentenciel du juge de l'application des peines antiterroriste et du parquet national antiterroriste. Des avis réservés et très réservés ont été émis vis-à-vis de la demande de transfert en QER de Franck Elong Abé formulée par la CPU de Condé-sur-Sarthe. Ma question est simple : a-t-il existé d'autres cas similaires ? Ou s'agit-il d'un cas exceptionnel en la matière, lié à la perception d'une dangerosité très élevée, comme on le sait aujourd'hui ? En effet, les services de renseignement nous ont indiqué que M. Elong Abé faisait partie du « haut du spectre ». Quel jugement portez-vous sur les conclusions établies sur ce point par l'IGJ et sur les avis contraires, notamment émis par la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) ?

M. Olivier Christen, directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la Justice. Je vous remercie, monsieur le président, monsieur le rapporteur, de nous avoir invités à participer à vos travaux.

À titre liminaire et avant de répondre à vos questions, je tiens à souligner que l'assassinat d'Yvan Colonna a été un drame et un choc pour les institutions judiciaire et pénitentiaire, sous la responsabilité desquelles il était placé lorsqu'il était détenu à la maison centrale d'Arles. Indépendamment des investigations diligentées par les services antiterroristes du tribunal judiciaire de Paris, il nous appartient collectivement d'identifier les potentiels dysfonctionnements à l'origine de ce drame afin d'éviter qu'une telle situation se reproduise. Nous avons d'ailleurs contribué de manière assez importante aux travaux de l'IGJ et nous nous félicitons des travaux conduits ici.

La direction des affaires criminelles et grâces exerce l'attribution du ministère de la Justice en matière pénale. À ce titre, elle assume trois missions principales : contribuer à l'élaboration de la législation et de la réglementation en matière pénale et de procédure pénale ; préparer les instructions générales – le terme est important – d'action publique, coordonner et évaluer leur mise en application ; contrôler l'action publique par les parquets généraux et les parquets. Tel est le cadre dans lequel s'inscrit l'ensemble des relations que nous avons avec les autres départements ministériels du Gouvernement, les autres directions du ministère de la Justice et, lorsque nous travaillons à l'élaboration de la norme, les assemblées parlementaires. Dans le cadre de ses activités, la DACG a participé à l'ensemble des travaux qui ont été conduits en matière de lutte antiterroriste depuis de nombreuses années. Le dispositif antiterroriste, né en 1986, a en effet considérablement évolué, notamment depuis 2016, c'est-à-dire postérieurement à la période d'arrestation et d'incarcération de M. Elong Abé. Je crois qu'il est important de le rappeler afin que le cadre général soit fixé.

Plusieurs lois sont intervenues depuis 2016, qui ont doté les magistrats et les enquêteurs de nouveaux pouvoirs d'investigation. De plus, d'autres dispositifs ont renforcé la réponse pénale s'agissant des peines et des mesures de sûreté encourues, notamment : l'aggravation de la peine pour les associations de malfaiteurs en vue de la préparation de crimes d'atteintes aux personnes ; l'instauration de la période de sûreté spéciale et d'une peine incompressible ; la création de nouvelles mesures de sûreté et de mesures pouvant intervenir à la suite de la remise en liberté des personnes concernées. Enfin, de nombreuses dispositions dérogatoires de suivi des personnes condamnées en matière terroriste ont été consacrées, notamment *via* un durcissement des possibilités d'octroi de libération conditionnelle, l'exclusion du bénéfice des crédits de réduction de peine, ainsi que certains modes d'aménagement de peine. Concrètement, tous ces dispositifs sont apparus à partir de 2016, soit après l'interpellation de M. Elong Abé.

La DACG participe évidemment à la mise en œuvre du plan interministériel d'action contre le terrorisme, piloté par la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT). Ma direction contribue aussi à ce titre au dispositif de prévention et de lutte contre la radicalisation, dont l'autorité judiciaire est un acteur essentiel. Toutes ces actions sont menées en lien avec les autres départements ministériels et, notamment, avec la DAP.

Au-delà de ce que nous faisons, il y a tout ce que nous ne faisons pas. Il est important de le souligner. Le rôle de la direction est d'établir la norme et de donner les instructions générales de mise en œuvre de la norme, les instructions générales en matière de politique pénale, puis d'évaluation des dispositifs mis en œuvre – pour ce faire, nous animons un certain nombre de réseaux, notamment, en matière terroriste, le réseau des référents terroristes. En revanche, si elle prépare les instructions générales et contrôle l'exercice de l'action publique, la DACG ne donne pas d'instructions dans les procédures individuelles ni ne porte d'appréciations sur le traitement des procédures individuelles par les juridictions, conformément à la loi du 27 juillet 2013. Il s'agit d'une évolution majeure de notre cadre d'intervention décidée par le législateur, qui a souhaité s'inscrire dans le respect de la stricte séparation des pouvoirs, telle que définie par la Constitution, entre ce qui relève de l'exécutif – que je représente en partie ici – et de l'autorité judiciaire. L'ensemble des décisions prises s'agissant des mesures individuelles relève de l'appréciation souveraine des magistrats, qu'ils soient du parquet ou du siège.

La loi définit donc un cadre pour les interventions des uns et des autres en ce qui concerne les éventuels lieux d'affectation. Ce cadre prévoit un certain nombre de possibilités d'intervention de l'autorité judiciaire en ce qui concerne, notamment, les transfèrements de personnes, ceux-ci pouvant avoir pour objectif l'éventuelle affectation dans un QER pour les détenus suspectés de radicalisation. La loi définit deux stades quant à l'intervention de l'autorité judiciaire dans le cadre des transfèrements. Le premier concerne les personnes en détention provisoire, qui peuvent être transférées pour faire l'objet d'évaluations. L'administration pénitentiaire peut prendre une telle décision et la soumet au juge d'instruction, lequel peut s'opposer au transfèrement pour des raisons liées aux impératifs de son information judiciaire. L'autre cadre de transfèrement concerne les personnes condamnées : dans ce cas, l'administration pénitentiaire est décisionnaire, mais elle prend l'avis du parquet et du juge d'application des peines. Ceux-ci peuvent émettre un avis, favorable ou non, essentiellement lié au bon suivi des mesures d'application des peines qui sont mises en œuvre. En matière terroriste, depuis la loi de 2016, le système est centralisé à Paris, où est géré l'ensemble de l'application des peines des personnes détenues en matière terroriste.

S'agissant des transfèrements et des affectations en QER, la DACG n'est pas intervenue de manière spécifique *via* les instructions données, au-delà des présentations générales qui avaient pu être faites sur les dispositifs existants en matière de prévention de la radicalisation et sur le positionnement de l'autorité judiciaire en la matière. En effet, ces sujets relèvent de l'appréciation de situations individuelles qui n'appelaient pas de précisions de la part de ma direction. Toutefois, nous avons tenu compte des observations de l'IGJ et, notamment, de la recommandation numéro 8, qui demandait de préciser les éléments à prendre en considération dans ce domaine. Plus exactement, il s'agissait de préciser que certaines situations individuelles ne devaient pas faire obstacle au transfèrement. Cela a fait l'objet d'une note de la DAP expliquant plus en détail comment la situation de dangerosité des personnes ne devait pas constituer un obstacle au fait qu'elles puissent être transférées pour être affectées en QER. J'ai pour ma part rappelé ce point auprès du procureur général de Paris et du procureur de la République antiterroriste.

Il s'agit du seul élément en lien avec ces questions de transfèrement ou d'affectation en QER sur lequel nous avons été appelés à nous prononcer, dans le cadre d'instructions générales, sans appréciation sur les situations individuelles qui pouvaient avoir été soumises antérieurement et qui pourraient l'être postérieurement. Nous ne sommes donc jamais intervenus – car cela aurait été contraire à la loi de 2013 et à l'article 30 du code de procédure pénale – pour porter une appréciation sur une situation individuelle, celle de M. Elong Abé en l'espèce, sur le point de savoir où il devait être détenu ou s'il devait être transféré pour être orienté ou non en QER. Nous ne portons pas d'appréciation particulière sur les situations, dès lors que nous ne connaissons pas les dossiers individuels sur lesquels l'autorité judiciaire peut être amenée à se prononcer.

Pour être tout à fait honnête, le suivi de la direction est en général totalement inexistant sur la situation de détenus dont la condamnation est définitive, qu'il s'agisse de leur lieu de détention ou des éventuels transferts, car il ne s'agit plus d'un sujet de pilotage des politiques pénales mais de la mise en œuvre d'un régime d'exécution.

M. Laurent Marcangeli, rapporteur. J'aimerais vous entendre au sujet des crédits de réduction de peine, y compris pour un individu condamné pour des faits liés au terrorisme islamiste. Comment cela fonctionne-t-il ? Pouvez-vous évoquer les dispositifs dont a bénéficié M. Elong Abé ?

M. Olivier Christen. Le régime des crédits de réduction de peine concernait auparavant les réductions de peine spéciales et il a beaucoup évolué au cours de la période que j'ai évoquée. Trois régimes se sont succédés : avant 2016, de 2016 à 2021, et depuis 2021.

Avant 2016, le régime de droit commun s'appliquait. En 2016, les crédits de réduction de peine ont été supprimés pour les personnes détenues pour des faits de terrorisme, mais le régime des réductions de peine spéciales continuait de s'appliquer à elles. Puis la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire a complètement refondu le dispositif des réductions de peine avec la suppression des crédits de réduction de peine – c'est-à-dire les réductions automatiques –, et le maintien des seules réductions de peine spéciales, qui sont uniquement fondées sur le comportement des détenus. Il existe un régime spécifique pour les détenus en matière terroriste, qui ne peuvent bénéficier que de la moitié du quantum qui peut être attribué aux détenus de droit commun.

Il est important de retenir que tout le système a évolué vers un régime plus sévère, mais qu'il n'est applicable qu'aux personnes ayant commis des faits postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi. M. Elong Abé était donc soumis au régime tel qu'il existait avant 2016, c'est-à-dire au régime de droit commun en matière de terrorisme, qui prévoyait à la fois le système de crédits de réduction de peine classique et celui des réductions de peine spéciales attribuées par le juge d'application des peines. Pour rappel, l'octroi de crédits de réduction de peine était automatique, sauf appréciation particulière que pouvait avoir le juge d'application des peines sur les éventuels retraits de ces crédits.

M. le président Jean-Félix Acquaviva. Nous sommes face à un parcours en miroir de deux individus et nous conservons des interrogations vis-à-vis du parcours judiciaire et carcéral de M. Elong Abé qui, comme Yvan Colonna, relevait du régime des détenus particulièrement signalés (DPS).

Nous ne pouvons pas faire l'économie de la question d'Yvan Colonna et des membres du « commando Érignac ». En effet, d'aucuns pensent qu'Yvan Colonna serait peut-être toujours vivant à l'heure qu'il est si ces détenus avaient été rapprochés.

Vous avez fait partie du cabinet de la garde des Sceaux et vous avez été conseiller justice du Premier ministre en 2016. Avez-vous eu connaissance de réunions particulières portant sur la gestion de certains détenus, notamment des détenus corses liés au « commando Érignac » ? Était-il fait état au cours de ces réunions, directement ou indirectement, de l'extrême attention liée au traumatisme provoqué par l'assassinat du préfet Claude Érignac, de l'attention à l'égard des parties civiles et de la famille concernant les craintes liées au rapprochement familial ou aux aménagements de peine ?

Il y avait une très forte demande politique, sociétale et familiale pour ce rapprochement, dont nous savons qu'il était lié au maintien du statut DPS ou à l'aménagement, *a minima*, d'un quartier spécifique au sein du centre de détention de Borgo. Y a-t-il eu une attention et un traitement particuliers vis-à-vis de ces dossiers lorsque vous occupiez vos précédentes fonctions ? Pensez-vous que le traumatisme de l'assassinat du préfet Érignac a joué un rôle dans l'appréciation du maintien du statut de DPS ou de la non-réalisation d'aménagements liés à un possible transfert ?

M. Olivier Christen. Très sincèrement, je n'ai pas souvenir que des réunions spécifiques aient porté sur la situation des membres du « commando Érignac », de leur lieu d'incarcération et de leur statut particulier lorsque j'occupais les fonctions que vous avez rappelées. Il était question du maintien ou du renouvellement du statut à cette époque, mais cela n'a pas fait l'objet d'un débat particulier, du moins auquel j'aurais participé. L'application du statut de DPS pour des personnes condamnées pour assassinat en lien avec une entreprise terroriste ne soulevait pas en soi des questions particulières. De plus, très peu de personnes étaient concernées par ce statut à ce moment. En effet, étaient condamnés du chef que j'ai rappelé les trois membres du « commando Érignac », auxquels s'ajoutaient trois membres de l'ETA selon mon souvenir. Il s'agissait des personnes qui avaient assassiné des policiers espagnols à Capbreton et le policier français en Seine-et-Marne. L'application du statut de DPS était suffisamment rare pour que la question ne se pose pas de cette manière. Les personnes concernées avaient été condamnées pour des faits comptant parmi les plus graves prévus par le code pénal, et elles pouvaient légitimement être considérées comme présentant une situation de dangerosité particulière justifiant ce statut. Je n'ai pas souvenir de débats particuliers les concernant.

M. le président Jean-Félix Acquaviva. Je vous pose la question par rapport au rapprochement familial. Nous connaissons maintenant les six critères de l'instruction ministérielle concernant les DPS et nous savons très bien, comme l'a dit Laurent Ridet, que trois concernent l'administration pénitentiaire, contrairement aux trois autres. Le parcours carcéral d'Yvan Colonna était jugé correct voire très correct, à l'inverse de celui de M. Elong Abé, à propos duquel nous sommes contraints de constater une marche en avant vers la détention ordinaire et l'emploi au service général malgré sa dangerosité maintenant référencée comme relevant du haut du spectre en tant que terroriste islamiste.

Vous comprenez bien que la mise en relation des deux situations choque quelque peu. Je vous pose cette question car nous éprouvons de la difficulté à admettre qu'il n'y ait pas eu de perception particulière dans les sphères de justice au vu du traumatisme créé par l'assassinat du préfet Érignac, quand on connaît par ailleurs l'histoire des contentieux liés au statut de DPS concernant les membres du « commando Érignac ».

En 2019, Pierre Alessandri a reçu un avis favorable de la commission locale DPS de Poissy pour la levée de son statut. Règlementairement, c'est donc bien la Chancellerie qui a décidé de ne pas suivre l'avis de la commission locale DPS en 2019, dans ce cas, ou, en 2020, le Premier ministre Jean Castex en raison du déport d'Éric Dupond-Moretti. C'est donc bien une décision politique qui a été prise, contraire à l'avis d'une commission locale qui certes ne lie pas l'avis du ministre, mais qui décide de manière pluridisciplinaire la levée du statut DPS. Cela suscite des interrogations de notre part, étant entendu qu'il s'agissait de lever le statut de DPS – pour ceux qui estimaient qu'il devait l'être, comme la commission locale de Poissy – pour permettre le rapprochement familial.

Je vais vous poser la question différemment : comment traitiez-vous les demandes de rapprochement familial de ces détenus ? Y avait-il une réflexion particulière sur ce sujet et sur le maintien ou non du statut de DPS ?

M. Olivier Christen. Non, je n'ai pas souvenir qu'un échange particulier ait porté sur cette approche et sur le fait de savoir si un statut devait être levé pour permettre de bénéficier du rapprochement familial. Quelques personnes étaient condamnées du chef le plus grave prévu par le code pénal et, à ce moment-là, je ne pense pas que d'autres discussions aient porté sur le sujet. Je n'ai pas souvenir qu'ait été abordée la question d'une éventualité réelle d'une levée de statut.

M. le président Jean-Félix Acquaviva. Elle ne s'est jamais posée ?

M. Olivier Christen. Je ne vous dis pas que la question ne s'est jamais posée, mais si le sujet a été abordé, il l'a été sous un angle assez simple : les actes pour lesquels ces personnes avaient été condamnées justifiaient le fait de ne pas lever le statut de DPS. Il n'y a pas eu d'analyse plus poussée à cet égard, du moins pas dans mes souvenirs.

M. le président Jean-Félix Acquaviva. Je n'ai plus de questions, nous pouvons donc mettre un terme à cette audition.

La séance s'achève à dix-sept heures trente-cinq.

Membres présents ou excusés

Présents. – M. Jean-Félix Acquaviva, Mme Bénédicte Auzanot, M. Laurent Marcangeli