



N° 516

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 novembre 2022.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR
LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*tendant à la création d'une **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**,*

PAR MME CAROLINE ABADIE
Députée

SOMMAIRE

—

Pages

EXAMEN DE LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION	5
COMPTE RENDU DES DÉBATS	9
LETTRE DE LA PREMIÈRE MINISTRE	15

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 26 juillet 2022, M. Jean-Félix Acquaviva a déposé une proposition de résolution tendant à la création d'une 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* ».

Lors de la Conférence des Présidents du 3 novembre 2022 ⁽¹⁾, M. Bertrand Pancher, président du groupe Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires, a indiqué faire usage, pour cette proposition de résolution, du droit de tirage que le deuxième alinéa de l'article 141 du Règlement de l'Assemblée nationale reconnaît, une fois par session ordinaire, à chaque président de groupe d'opposition ou minoritaire ⁽²⁾.

Conformément au second alinéa de l'article 140 du Règlement et comme l'a indiqué la Conférence des Présidents, il revient à la commission des Lois, à laquelle a été renvoyée la proposition de résolution, de vérifier si les conditions requises pour la création d'une commission d'enquête sont réunies. Il ne lui appartient pas de se prononcer sur l'opportunité d'une telle initiative.

De même, il n'y aura pas lieu de soumettre au vote de l'Assemblée nationale la proposition de résolution. En effet, en application du deuxième alinéa de l'article 141 précité, la Conférence des Présidents « *prend acte de la création de la commission d'enquête* » dès lors que celle-ci répond aux exigences de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et au chapitre IV de la première partie du titre III du Règlement.

(1) Les conclusions de la Conférence des Présidents sont consultables sur la page <https://assnat.fr/V/CpeI.r>.

(2) Aux termes du deuxième alinéa de l'article 141 du Règlement, « *chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient, de droit, une fois par session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée, la création d'une commission d'enquête satisfaisant aux conditions fixées aux articles 137 à 139* ».

Extraits du Règlement de l'Assemblée nationale

Article 137

Les propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sont déposées sur le bureau de l'Assemblée. Elles doivent déterminer avec précision soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services ou entreprises publics dont la commission doit examiner la gestion. Elles sont examinées et discutées dans les conditions fixées par le présent Règlement.

Article 138

1. Est irrecevable toute proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête ayant le même objet qu'une mission effectuée dans les conditions prévues à l'article 145-1 ou qu'une commission d'enquête antérieure, avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter du terme des travaux de l'une ou de l'autre.
2. L'irrecevabilité est déclarée par le Président de l'Assemblée. En cas de doute, le Président statue après avis du Bureau de l'Assemblée.

Article 139

1. Le dépôt d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête est notifié par le Président de l'Assemblée au garde des Sceaux, ministre de la Justice.
2. Si le garde des Sceaux fait connaître que des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition, celle-ci ne peut être mise en discussion. Si la discussion est déjà commencée, elle est immédiatement interrompue.
3. Lorsqu'une information judiciaire est ouverte après la création de la commission, le Président de l'Assemblée, saisi par le garde des Sceaux, en informe le président de la commission. Celle-ci met immédiatement fin à ses travaux.

● En premier lieu, les propositions de résolution tendant à la création de commissions d'enquête *« doivent déterminer avec précision soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services ou entreprises publics dont la commission doit examiner la gestion »*, en application de l'article 137 du Règlement de l'Assemblée nationale.

En l'occurrence, les faits sur lesquels la commission d'enquête devra se pencher semblent définis avec une précision suffisante puisque, selon l'article unique de la proposition de résolution, elle serait chargée :

– *« d'évaluer les conditions dans lesquelles un détenu, classé détenu particulièrement surveillé, incarcéré à la maison centrale d'Arles le 19 octobre 2019 et placé à l'isolement, a pu bénéficier d'un classement en détention ordinaire, chargé d'un poste d'auxiliaire rémunéré, d'une part, et ne pas être soumis aux étapes de détection de la radicalisation en milieu carcéral, compte tenu de ses antécédents, d'autre part. »*

– et d'étudier *« la genèse et les conditions dans lesquelles le statut de détenu particulièrement signalé a été maintenu pour un détenu. »*

On peut ainsi considérer satisfaite la première condition de recevabilité.

• En second lieu, les propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sont recevables sauf si, dans l'année qui précède leur discussion, a eu lieu une **mission d'information ayant fait usage des pouvoirs dévolus aux rapporteurs des commissions d'enquête** demandés dans le cadre de l'article 145-1 du Règlement ou une **commission d'enquête** ayant le même objet ⁽¹⁾.

Or, ce n'est pas le cas ici. La commission des Lois a cependant procédé à deux auditions relatives à l'évènement qui ont permis d'entendre, le 16 mars 2022, le directeur de l'administration pénitentiaire ⁽²⁾ et, le 30 mars 2022, l'ancienne cheffe et le chef d'établissement de la maison centrale d'Arles ⁽³⁾.

La proposition de résolution respecte donc le deuxième critère de recevabilité.

• Enfin, en application de l'article 139 du Règlement de l'Assemblée nationale, la proposition de résolution ne peut être mise en discussion si le garde des Sceaux « *fait connaître que des **poursuites judiciaires sont en cours** sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition* ». Le troisième alinéa du I de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 prévoit, quant à lui, que la mission d'une commission d'enquête déjà créée « *prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter* ».

Interrogé par le Président de l'Assemblée nationale conformément au premier alinéa de l'article 139 précité, le Gouvernement, par l'intermédiaire de la Première Ministre ⁽⁴⁾, lui a fait savoir, dans un courrier en date du 24 octobre 2022 annexé au présent rapport, que le périmètre de la commission d'enquête envisagée « *est susceptible de recouvrir pour partie [une] procédure judiciaire* » en cours. En effet, « *le parquet national antiterroriste a ouvert, le 6 mars 2022, une information judiciaire du chef de tentative d'assassinat en lien avec une entreprise terroriste, étendue par réquisitoire supplétif du 22 mars 2022 au chef d'assassinat en relation avec une entreprise terroriste, à la suite du décès d'Yvan COLONNA* ».

La commission devra donc veiller, tout au long de ses travaux, à ne pas faire porter ses investigations sur des questions relevant de la compétence exclusive de l'autorité judiciaire.

(1) Article 138 du Règlement de l'Assemblée nationale.

(2) Voir le compte rendu de réunion n° 55.

(3) Voir le compte rendu de réunion n° 56.

(4) En application de l'article 1^{er} du décret n° 2022-847 du 2 juin 2022 pris en application de l'article 2-1 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres, le garde des sceaux, ministre de la justice ne connaît pas des actes de toute nature relevant des attributions fixées par le décret n° 2022-829 du 1^{er} juin 2022 relatif aux attributions du garde des sceaux, ministre de la justice relatifs « aux conditions d'exécution des peines et au régime pénitentiaire de personnes condamnées qui ont été, directement ou indirectement, impliquées dans les affaires dont il a eu à connaître en sa qualité d'avocat ou dont le cabinet Vey a à connaître ».

La Première ministre indique également, dans le courrier précité, qu'un « rapport de l'Inspection Générale de la Justice sur le fonctionnement de la maison centrale d'Arles à la suite de ces faits a été rendu public le 28 juillet 2022 », sans que cette procédure administrative ne puisse être opposée à la commission.

Sous la réserve précitée, il résulte de l'analyse qui précède le caractère juridiquement recevable de la proposition de résolution « 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 ».

*

* *

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Lors de sa deuxième réunion du mercredi 23 novembre 2022, la Commission examine la recevabilité de la proposition de résolution de M. Jean-Félix Acquaviva et plusieurs de ses collègues tendant à la création d'une 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 (n° 170) (Mme Caroline Abadie, rapporteure).

Lien vidéo : <https://assnat.fr/huoIwp>

M. le président Sacha Houlié. Nous allons examiner la recevabilité de la proposition de résolution déposée le 26 juillet 2022 par M. Jean-Félix Acquaviva et plusieurs de ses collègues, qui tend à la création d'une commission d'enquête « chargée de faire la lumière sur les dysfonctionnements au sein de l'administration pénitentiaire et l'appareil judiciaire ayant conduit à l'assassinat d'un détenu le 2 mars 2022, à la maison centrale d'Arles ». M. Bertrand Pancher, président du groupe Libertés, indépendants, outre-mer et territoires (LIOT), ayant décidé de faire usage de son « droit de tirage » le 3 novembre dernier pour la création de cette commission d'enquête, notre commission, en application de l'article 140, alinéa 2, du règlement de l'Assemblée nationale, se prononce uniquement sur la recevabilité de la proposition de résolution, non pas sur son opportunité. Puisqu'il n'est pas prévu d'examen en séance, notre décision s'imposera.

Je donne la parole à Mme Caroline Abadie, que nous avons désignée rapporteure.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Lors de la conférence des présidents du 3 novembre 2022, le président du groupe LIOT a indiqué faire usage pour cette proposition de résolution du « droit de tirage » que le deuxième alinéa de l'article 141 du règlement de l'Assemblée nationale reconnaît à chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire une fois par session ordinaire.

En conséquence, conformément au second alinéa de l'article 140 du règlement, il revient à notre commission de vérifier si les conditions requises pour la création de la commission d'enquête sont réunies. Comme l'a rappelé M. le président, c'est sur la recevabilité, et non l'opportunité de la proposition que nous devons nous prononcer.

Trois conditions sont requises. En premier lieu, en application de l'article 137 de notre règlement, les propositions de résolution tendant à la création de commissions d'enquête « doivent déterminer avec précision les faits qui donnent lieu à enquête ». En l'occurrence, les faits semblent définis avec une précision

suffisante puisque, selon l'article unique de la proposition de résolution, la commission d'enquête serait chargée « d'évaluer les conditions dans lesquelles un détenu, classé détenu particulièrement surveillé, incarcéré à la maison centrale d'Arles le 19 octobre 2019 et placé à l'isolement, a pu bénéficier d'un classement en détention ordinaire, chargé d'un poste d'auxiliaire rémunéré, d'une part, et ne pas être soumis aux étapes de détection de la radicalisation en milieu carcéral, compte tenu de ses antécédents, d'autre part. » Aux termes de la proposition, la commission d'enquête devrait aussi étudier la genèse et les conditions dans lesquelles le statut de détenu particulièrement signalé a été maintenu pour un autre détenu, à savoir Yvan Colonna. Le premier critère est donc rempli.

En second lieu, de telles propositions de résolution sont recevables sauf si, dans l'année qui précède leur discussion, a eu lieu une commission d'enquête ayant le même objet. Ce n'est pas le cas en l'espèce, même si la commission des lois a procédé à deux auditions à ce sujet en mars 2022 : celle de M. Laurent Ridel, directeur de l'administration pénitentiaire, et celle de l'ancienne cheffe d'établissement de la maison centrale d'Arles et du chef d'établissement en fonction. La proposition de résolution remplit donc le deuxième critère de recevabilité.

Enfin, en application de l'article 139 du règlement de l'Assemblée nationale, la proposition de résolution ne peut être mise en discussion si le garde des Sceaux « fait connaître que des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition ». Le troisième alinéa du I de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 prévoit même que la mission d'une commission d'enquête déjà créée « prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter ».

Interrogé par le président de l'Assemblée nationale, le Gouvernement lui a fait savoir, dans un courrier du 24 octobre 2022 signé par Mme la Première ministre, que le périmètre de la commission d'enquête envisagée « est susceptible de recouvrir pour partie [une] procédure judiciaire » en cours. En effet, « le parquet national antiterroriste a ouvert, le 6 mars 2022, une information judiciaire du chef de tentative d'assassinat en lien avec une entreprise terroriste, étendue par réquisitoire supplétif du 22 mars 2022 au chef d'assassinat en relation avec une entreprise terroriste à la suite du décès d'Yvan Colonna ».

La commission devra donc veiller, au long de ses travaux, à ne pas faire porter ses investigations sur des questions relevant de la compétence exclusive de l'autorité judiciaire. Seule l'enquête judiciaire peut éclaircir les motifs de l'agression, délimiter les responsabilités et d'éventuelles complicités. La commission d'enquête, si elle s'en tient à l'objet clairement défini que je vous l'ai lu à l'instant, ne portera donc pas sur des questions relevant de l'autorité judiciaire. Sous cette réserve, il apparaît que la création de cette commission d'enquête est juridiquement recevable.

M. Philippe Schreck (RN). Nous considérons également la proposition de résolution recevable, sous la réserve énoncée par notre rapporteure du non-

empiètement sur l’instruction criminelle en cours, dont le périmètre diffère de l’objet visé ici. Notre groupe émet donc un avis favorable.

M. Andy Kerbrat (LFI-NUPES). Dans le cadre défini par Mme la rapporteure, l’avis de notre groupe est également favorable.

M. Emmanuel Mandon (Dem). Le groupe démocrate approuve les conclusions de Mme la rapporteure, qui constate la recevabilité de la proposition de résolution. J’insiste toutefois sur la nécessaire précaution, imposée par la loi, qui doit conduire à écarter du champ des investigations de la commission d’enquête tout ce qui a trait à la procédure engagée contre l’auteur de la violente agression mortelle commise sur le détenu Yvan Colonna. Cette démarche s’inscrit dans le prolongement des auditions conduites par la commission des lois en mars dernier. Notre groupe approuve la vigilance dont notre rapporteure fait preuve à ce sujet, et dont la commission d’enquête devra elle-même faire constamment preuve, en s’abstenant rigoureusement de toute démarche qui constituerait un empiètement inacceptable sur les prérogatives de la justice. Cela ne dispense évidemment pas de s’interroger de façon générale sur les capacités de détection dont dispose l’administration pénitentiaire s’agissant de détenus aux antécédents djihadistes, ni d’évaluer les mesures à prendre pour améliorer les procédures de repérage et de prévention pour les rendre plus efficaces – je pense, ce disant, aux quartiers d’évaluation de la radicalisation. Plus largement encore, le problème des conditions de sécurité de la détention et de l’encadrement des détenus se trouve ainsi posé. Il reviendra à la commission d’enquête de déterminer si et dans quelle mesure elle entend s’emparer de ces sujets. Pour l’heure, il n’est question que de la recevabilité de la proposition de résolution en faveur de laquelle le groupe démocrate a conclu, je l’ai dit.

M. Philippe Pradal (HOR). Comme l’a exposé Mme la rapporteure, la rédaction de la proposition de résolution nous semble définir de manière à la fois précise et circonscrite les faits qui donneront lieu à l’enquête, encadrant ainsi le champ d’investigation de la commission d’enquête. De plus, ces faits n’ont pas donné lieu à une mission d’information ayant fait usage des pouvoirs dévolus aux rapporteurs des commissions d’enquête. Enfin, l’objet de la proposition vise à faire la lumière sur les dysfonctionnements de l’administration pénitentiaire et de l’appareil judiciaire qui ont conduit à cet événement et, bien que le périmètre de la commission d’enquête envisagée soit susceptible de recouvrir pour partie une procédure judiciaire en cours, il ne fait aucun doute que la commission veillera, tout au long de ses travaux, à ne pas faire porter ses investigations sur des questions relevant de la compétence exclusive de l’autorité judiciaire. Pour ces raisons, le groupe Horizons et apparentés estime que cette proposition de résolution doit être déclarée recevable.

M. Jérémie Iordanoff (Écolo-NUPES). Nous suivons l’analyse de Mme la rapporteure et exprimons un avis favorable à la proposition de résolution.

Mme Emeline K/Bidi (GDR-NUPES). Nous sommes uniquement appelés à nous prononcer sur la recevabilité de cette proposition de résolution, mais je dirai

un mot sur le fond. Le groupe GDR appelle de ses vœux la création de cette commission d'enquête, pour faire toute la lumière sur les faits d'une extrême gravité qui se sont produits. Cette affaire pose aussi la question de la levée du statut de détenu particulièrement signalé, à laquelle notre groupe avait appelé dans une tribune publiée en décembre 2021. Nous regrettons qu'il ait fallu attendre la mort d'Yvan Colonna, le 11 mars 2022, pour que le Premier ministre de l'époque y vienne, par une décision prise « dans un esprit d'apaisement », nous disait-on. À notre sens, la nécessité de cette commission d'enquête procède du même esprit. Nous sommes donc favorables à sa création.

M. Jean-Félix Acquaviva (LIOT). Je remercie Mme la rapporteure pour son rapport, et le président de la commission des lois et la présidente de l'Assemblée nationale d'avoir fait diligence depuis que nous avons déposé cette proposition de résolution, le 26 juillet dernier. Nous prenons acte que le rapport qui vient d'être présenté nous permet d'entrevoir le commencement des travaux de la commission d'enquête qui s'intéressera au fond de cette affaire. Ce qui est en jeu, c'est la soif de justice et de vérité de la société insulaire : la création d'une commission d'enquête parlementaire a été demandée à l'unanimité par les élus de l'Assemblée de Corse, mais aussi par les communes et les forces vives d'une île parcourue par une onde de choc à la suite de l'assassinat d'Yvan Colonna, comme nous l'indiquons dans l'exposé des motifs de la proposition de résolution. Nous nous engageons évidemment à circonscrire les travaux parlementaires à l'objet défini pour ne pas empiéter sur l'enquête judiciaire. La justice et la vérité proviendront de la somme des initiatives. Il y a un rapport de l'inspection générale de la justice, une enquête administrative interne, une enquête judiciaire... Il était normal que le Parlement se saisisse de cette question dans la mesure où, à la suite des premières auditions menées par la commission des lois, la presse a relevé des nombreuses contradictions, notamment sur la gestion de l'évaluation de la radicalisation de la personne concernée et du régime de clémence dont elle a bénéficié. Des zones d'ombres très marquées sont apparues, et tout cela doit être purgé. Un travail démocratique important nous attend, un travail pour la justice et pour la vérité, mais aussi un travail de réconciliation visant à renouer les fils d'un dialogue serein et apaisé, avec des solutions d'avenir pour la Corse et la République.

M. le président Sacha Houlié. Le sujet préoccupe également la commission des lois : une commission d'enquête du groupe Les Républicains, dont la rapporteure est à mes côtés, avait été consacrée aux dysfonctionnements de l'administration pénitentiaire, et l'audition du directeur de l'administration pénitentiaire avait alors été déclenchée par la présidente de la commission des lois immédiatement après les incidents qui font l'objet de la commission d'enquête proposée. Le groupe Renaissance juge également la proposition de résolution recevable et donne un avis favorable à son adoption.

La commission déclare recevable la proposition de résolution, à l'unanimité.

*

* *

En application de l'article 140 alinéa 2 du Règlement, la commission constate que les conditions requises pour la création, demandée par le groupe Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires, de la 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 sont réunies.

LETTRE DE LA PREMIÈRE MINISTRE

La Première Ministre

SECRETARIAT GÉNÉRAL DE LA PRÉSIDENTE
DATE D'ARRIVÉE ... 28/10/22
N° 149

Paris, le 24 OCT. 2022

Madame la Présidente,

Vous avez saisi le garde des Sceaux, ministre de la Justice, le 28 juillet 2022, conformément aux dispositions de l'article 139 du Règlement de l'Assemblée nationale, du dépôt d'une proposition de résolution présentée, le 26 juillet 2022, par Monsieur le député Jean-Félix ACQUAVIVA et plusieurs parlementaires, tendant à la création d'une 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 ».

Au vu du décret de déport du 2 juin 2022 pris en application du décret n°59-178 du 22 janvier 1958 relatif aux attributions des ministres, j'ai été saisie de cette demande, le 15 septembre 2022.

J'ai l'honneur de vous informer qu'un rapport de l'Inspection Générale de la Justice sur le fonctionnement de la maison centrale d'Arles à la suite de ces faits a été rendu public le 28 juillet 2022. Les recommandations, que j'ai décidé de suivre intégralement, sont en cours de mise en œuvre.

Par ailleurs, le parquet national antiterroriste a ouvert, le 6 mars 2022, une information judiciaire du chef de tentative d'assassinat en lien avec une entreprise terroriste, étendue par réquisitoire supplétif du 22 mars 2022 au chef d'assassinat en relation avec une entreprise terroriste, à la suite du décès d'Yvan COLONNA. Cette procédure est toujours en cours. Dès lors, le périmètre de la commission d'enquête envisagée est susceptible de recouvrir pour partie cette procédure judiciaire. Le rapport d'inspection a, par ailleurs, été transmis par mes soins aux magistrats instructeurs afin qu'ils aient à leur disposition tous les éléments utiles pour poursuivre leurs investigations.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma haute considération.



Elisabeth BORNE

Madame Yaël BRAUN-PIVET
Présidente de l'Assemblée nationale
Députée des Yvelines
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP