

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



Les vingt-neuf recommandations du rapport poursuivent un triple objectif : éclairer, apaiser et avancer.



M. Laurent Marcangeli, rapporteur



Président et rapporteur

M. Jean-Félix Acquaviva, président
Député de Haute-Corse, LIOT

M. Laurent Marcangeli, rapporteur
Député de Corse-du-Sud, HOR



Les chiffres clés de la commission d'enquête

28 députés membres de la
commission d'enquête, issus des dix
groupes de l'Assemblée nationale

6 mois de travail

37 auditions

71 personnes entendues sous
serment

Près de 55 heures de réunion

9 députés se sont rendus à la maison
centrale d'Arles à l'occasion d'un
déplacement de la commission
d'enquête

29 recommandations

Les faits à l'origine de la commission d'enquête

Le 2 mars 2022 à 10 h 13, Yvan Colonna, condamné à la réclusion criminelle à perpétuité pour l'assassinat du préfet Claude Érignac le 6 février 1998, est violemment agressé dans la salle de cardio-training de la maison centrale d'Arles par Franck Elong Abé, codétenu chargé de l'entretien de la salle en tant qu'auxiliaire de service. Il décède le 21 mars 2022 à l'Hôpital nord de Marseille.

L'agression provoque une très forte émotion en Corse, où des mobilisations de grande ampleur ont lieu entre le 9 mars et le 3 avril 2022.

Une commission d'enquête demandée par le groupe Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires

La commission d'enquête a été créée à la suite de la Conférence des présidents du 28 novembre 2022, qui a pris acte du « droit de tirage » demandé par le groupe Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires (LIOT) en application de l'article 141 du Règlement de l'Assemblée nationale.

La proposition de résolution tendant à la création de la commission d'enquête s'interroge sur les conditions dans lesquelles Franck Elong Abé, « 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 ».

Elle visait également à faire la lumière les conditions dans lesquelles le statut de détenu particulièrement signalé (DPS) a été maintenu pour Yvan Colonna tout au long de sa détention.

Une gestion particulièrement rigoureuse de la détention d'Yvan Colonna, qui contraste avec son bon comportement

Au terme des travaux de la commission d'enquête, **le rapporteur s'interroge sur la gestion particulièrement stricte de la détention d'Yvan Colonna**, au regard de son parcours carcéral sans réel incident pendant dix-neuf ans et de sa **dangerosité inexistante**.

Le statut de **détenu particulièrement signalé (DPS)** a été appliqué à Yvan Colonna pendant **l'intégralité de son incarcération**, ce qui a empêché tout rapprochement familial sur son île d'origine.

Le statut de DPS a ainsi engendré une forme de **double peine** aux conséquences inacceptables sur l'exercice de son droit à la vie familiale.

Sept recommandations pour faire évoluer le statut des détenus particulièrement signalés (DPS)

Le rapporteur appelle solennellement les pouvoirs publics à **s'engager dans un processus politique clair en saisissant la main tendue par les élus corses** depuis des années sur ce sujet majeur. Il invite l'État à s'engager formellement sur la question du **rapprochement familial des détenus corses en parachevant les travaux de sécurisation du centre pénitentiaire de Borgo** et en le dotant, si besoin, d'un **quartier maison centrale**.

Plus généralement, il recommande de **repenser un statut dont le cadre juridique ne permet à l'évidence pas d'objectiver totalement les décisions** d'inscription ou de maintien au répertoire des DPS.

Cela implique de **fixer dans la loi les critères d'inscription et de maintien au répertoire des DPS**, en consacrant le principe selon lequel le statut de DPS **n'a pas vocation, a priori, à revêtir un caractère définitif**, et doit faire l'objet d'un **réexamen régulier fondé sur des critères objectifs**.

Le rapporteur recommande de **fixer à un an la durée de validité de la décision d'inscription ou de maintien au répertoire des DPS**, en imposant le **réexamen de la situation** avant l'expiration de cette période.

Le rapporteur appelle également à subordonner les décisions d'inscription et de maintien au répertoire des DPS à une **meilleure prise en compte de la dangerosité pénitentiaire réelle** de la personne détenue.

Il convient enfin de permettre aux détenus de **saisir le juge des référés pour contester leur inscription ou leur maintien au répertoire**.

Une gestion erratique, voire permissive, du parcours de Franck Elong Abé

Le parcours carcéral de Franck Elong Abé **contraste de manière flagrante avec celui d'Yvan Colonna**. Alors que la **dangerosité** et l'**instabilité** de l'individu étaient manifestes, l'administration pénitentiaire va faire preuve, à certains égards, d'une **mansuétude certaine et assez inexplicable** à son endroit.

Deux sujets ont particulièrement attiré l'attention de la commission d'enquête : la **non-orientation de Franck Elong Abé en quartier d'évaluation de la radicalisation (QER)**, et son **classement au service général**.

Au total, auront été formulées **huit demandes d'orientation sur la période 2016-2022, toutes vaines, sauf la dernière, intervenue trop tardivement**.

En **2019**, Franck Elong Abé est transféré à la maison centrale d'Arles. Ce transfert par mesure d'ordre depuis le centre pénitentiaire d'Alençon-Condé-sur-Sarthe a été décidé **au détriment de deux alternatives** : l'**orientation en QER**, mais aussi, et surtout, une **prise en charge sanitaire et médicale renforcée**, voire une **hospitalisation**, mesures qui se justifiaient par la dégradation générale de son état psychique.

La non-orientation de Franck Elong Abé au cours de l'année **2021** constitue **une autre faillite de l'administration pénitentiaire** – de la cheffe d'établissement en premier lieu, mais aussi de l'ensemble de la chaîne hiérarchique – dans le sens où **cette orientation aurait permis de déterminer le régime de prise en charge adapté à la dangerosité de l'individu** et d'accompagner le relâchement de sa prise en charge sécuritaire.

Pour la commission d'enquête, la **décision de classement au service général** de Franck Elong Abé à la maison centrale d'Arles constitue le symbole de la mansuétude qui, par certains aspects, a caractérisé la manière dont il a été pris en charge dans cet établissement et l'erreur manifeste d'appréciation de sa dangerosité, le rapport montrant que le classement d'un TIS inscrit au répertoire DPS au service général est tout à fait hors norme de manière générale, et incompréhensible s'agissant plus particulièrement d'un détenu avec le profil de Franck Elong Abé.

Porter une attention spécifique au classement au travail des détenus les plus dangereux

Le rapporteur préconise de **proscrire le classement des détenus présentant un risque de passage à l'acte violent aux missions du service général** impliquant une autonomie de déplacement. À défaut, l'**autonomie de déplacement doit être assortie garanties suffisantes en termes de surveillance**, y compris *a posteriori*, par exemple en étudiant la possibilité de doter ces détenus d'une caméra piéton pour l'exercice de leurs tâches.

Le rapporteur recommande également de permettre aux services pénitentiaires de **déclasser à tout moment un détenu lorsqu'il ne satisfait plus aux critères qui ont fondé son classement au travail**, y compris pour des motifs étrangers à l'exercice direct de l'activité réalisée à ce titre.

Faire évoluer la gestion de la radicalisation en détention

Au-delà, l'analyse de la prise en charge carcérale de Franck Elong Abé est l'occasion d'établir un **premier bilan de la stratégie de gestion de la radicalisation en détention développée depuis 2016**. Une stratégie opérante et complète a été mise en œuvre dans un contexte contraignant, mais elle suscite **certaines critiques**, notamment de la part des personnels de surveillance durement éprouvés par les attentats islamistes qu'ils ont subis ces dernières années.

Le rapporteur recommande **d'instituer une procédure obligatoire et spéciale de signalement des changements de comportement chez les détenus radicalisés ou dangereux**, en garantissant son traitement de manière rapide et pluridisciplinaire.

Face au constat d'une circulation des informations défailante à la maison centrale, le rapporteur appelle également à **faire du renseignement pénitentiaire un réel outil d'anticipation, de détection et de prévention du risque de passage à l'acte violent**.

Enfin, il recommande de renommer les quartiers de prise en charge de la radicalisation (QPR) en **quartiers de prise en charge de la radicalisation et de la dangerosité (QPRD)**, et d'accroître, en leur sein, la prise en charge des détenus présentant un risque de passage à l'acte violent.

Passer du triptyque « détection, évaluation, prise en charge » à un quadriptyque incluant la préparation de la fin de peine

Le triptyque « détection, évaluation, prise en charge » promu par la stratégie de gestion de la radicalisation en détention depuis 2016 **doit être complété** par un quatrième volet relatif à la **préparation de la fin de peine**, qui a fait défaut dans le traitement de Franck Elong Abé.

Le rapporteur appelle sur ce point à définir une **doctrine globale** reposant sur l'**obligation ou, à défaut, la généralisation de l'évaluation de la radicalisation et de la dangerosité avant et éventuellement après la sortie de prison**.

À Arles, des défaillances importantes pour une maison centrale supposée sécuritaire

Si le rapporteur se garde d'affirmer catégoriquement que le drame du 2 mars 2022 était évitable, les travaux de la commission d'enquête, comme ceux de l'IGJ, ont révélé un certain nombre de **défaillances dans le fonctionnement de la maison centrale d'Arles**. Cet établissement au profil supposément sécuritaire a été marqué, pendant de nombreuses années, par un **contexte social tendu**, des **difficultés significatives** et un **sentiment de laisser-aller sous la précédente direction**, éléments que les membres de la commission d'enquête ont pu appréhender lors de leur déplacement sur place.

À l'issue de ses auditions et de ce déplacement, la commission d'enquête relève comme principales difficultés la présence de **détenus aux profils lourds**, des **personnels en nombre insuffisant**, et des **conditions de travail et de sécurité inquiétantes**.

À ces difficultés s'est ajouté, le jour du drame, un **défaut de surveillance anormal dans une maison centrale**. L'agression d'Yvan Colonna s'est **anormalement prolongée pendant plus de dix minutes, de 10 h 13 à 10 h 25**, entre le moment où Franck Elong Abé entre dans la salle de sport et celui où un surveillant trouve Yvan Colonna inconscient.

Les travaux de la commission d'enquête ont également mis en lumière que, à la maison centrale d'Arles, le circuit de remontée des informations était **manifestement défaillant**. Sur ce point, la commission d'enquête, au moment de conclure ses travaux, n'est **pas parvenue à faire toute la lumière** sur les éléments qui ont été portés à sa connaissance, notamment au regard des contradictions et des incohérences qui ont été soulevées lors des dernières auditions au sujet d'un possible changement de comportement de l'agresseur et d'une phrase (« Je vais le tuer ») qui aurait été prononcée au cours d'une conversation entre trois détenus, dont Franck Elong Abé, la veille de l'agression.

Un système de vidéosurveillance paradoxalement étoffé mais totalement inexploitable le jour de l'agression

Au moment de l'agression, si le surveillant avait souhaité visualiser l'intérieur de la salle de sport, se serait affiché **non pas cet espace, mais la zone environnant le poste d'information et de contrôle (PIC) du bâtiment**. Il s'agit d'un **dysfonctionnement grave du système de vidéosurveillance** qui perd dès lors tout son intérêt dans le contrôle actif des mouvements dans le bâtiment.

Le rapporteur précise que l'utilisation de la vidéosurveillance, si elle est clairement défaillante dans la maison centrale d'Arles, est une **problématique fréquente dans les établissements pénitentiaires**. Il relève que la doctrine d'emploi de la vidéosurveillance est **principalement axée sur la constitution « d'éléments de preuve » a posteriori en cas d'incident et moins sur la surveillance directe en temps réel**.

C'est pourquoi le rapporteur propose d'édicter une **nouvelle doctrine d'emploi pour la vidéosurveillance** et d'envisager la possibilité de **recourir à la surveillance vidéo intelligente pour mieux lutter contre les violences**.

Trois chantiers prioritaires pour soulager un système carcéral en souffrance

La situation alarmante des violences entre détenus

Les 11 703 agressions physiques commises entre personnes détenues recensées en 2022 révèlent une hausse de 19 % de ces faits par rapport à 2021, et de 21 % par rapport à 2019. **Sur la période 2010-2022, la hausse atteint même 50 %.**

Face à cette situation alarmante, l'administration pénitentiaire a adopté, au premier semestre de l'année 2023, un **plan pluriannuel de lutte contre les violences commises en milieu pénitentiaire**. Le rapporteur soutient tout particulièrement la stricte application de la recommandation n° 51 de ce plan : « Proposer une **orientation en QPR spécialisé dans l'évaluation pour les personnes détenues violentes repérées au titre de la radicalisation** ».

Face à la dégradation de la santé mentale des personnes détenues, des dispositifs de prise en charge dépassés

La commission d'enquête a également été alertée, à partir du cas de la maison centrale d'Arles, sur la question plus générale de **la prise en charge des troubles psychiatriques des détenus**.

Après la lutte contre les violences, le rapporteur estime que la prise en charge de la santé mentale des personnes détenues doit constituer le **prochain chantier d'ampleur de l'administration pénitentiaire**.

Cela implique de **renforcer les structures de prise en charge des troubles psychiatriques**, en achevant notamment le programme de construction des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA), aujourd'hui au milieu du gué avec 440 places construites sur les 705 prévues.

Pour celles et ceux qui constituent les piliers du système pénitentiaire, un besoin de considération et de reconnaissance

Face à un **malaise qui reste palpable malgré les moyens financiers apportés depuis 2018** à l'administration pénitentiaire, le rapporteur formule deux recommandations.

Il s'agit d'abord **d'améliorer la prise en compte du travail de surveillance des personnels pénitentiaires**, en définissant les modalités concrètes permettant aux surveillants pénitentiaires de contribuer de manière effective aux propositions de prise en charge adaptée des détenus par leur travail de surveillance.

Face au constat précédemment évoqué des défaillances dans la circulation de l'information en milieu pénitentiaire, le rapporteur appelle également à **renforcer les liens entre tous les acteurs de la détention**. Cela implique de **renforcer les effectifs des juges de l'application des peines, notamment antiterroristes**, afin, entre autres, de renforcer leur présence en détention.

Les recommandations de la commission d'enquête

Recommandation n° 1 : Permettre le rapprochement familial des détenus corses en parachevant les travaux de sécurisation du centre pénitentiaire de Borgo et en le dotant, si besoin, d'un quartier maison centrale.

Recommandation n° 2 : Définir au niveau législatif le statut de DPS en fixant les critères d'inscription et de maintien à ce répertoire.

Recommandation n° 3 : Déterminer clairement les modalités de mise en œuvre de la procédure, au niveau local comme au niveau national.

Recommandation n° 4 : Fixer dans la loi le principe selon lequel le statut de DPS n'a pas vocation, a priori, à revêtir un caractère définitif et consacrer explicitement le fait que celui-ci doit faire l'objet d'un réexamen régulier fondé sur des critères objectifs.

Recommandation n° 5 : Renforcer l'exigence de motivation des décisions d'inscription et de maintien d'une personne détenue au répertoire des DPS.

Recommandation n° 6 : Subordonner les décisions d'inscription et de maintien au répertoire des DPS à une meilleure prise en compte de la dangerosité pénitentiaire réelle de la personne détenue.

Recommandation n° 7 : Fixer de manière expresse à un an la durée de validité de la décision d'inscription ou de maintien au répertoire des DPS et imposer le réexamen de la situation avant l'expiration de cette période.

Recommandation n° 8 : Introduire dans la loi la possibilité pour les personnes détenues de saisir le juge des référés dans le cadre de la procédure prévue à l'article L. 521-2 du code justice administrative pour contester leur inscription ou leur maintien au répertoire des DPS.

Recommandation n° 9 : Clarifier, dans le code pénitentiaire, les modalités d'intervention de l'autorité judiciaire dans la procédure d'orientation en QER en définissant un cadre juridique spécifique et respectueux des prérogatives de chacun des intervenants.

Recommandation n° 10 : Rendre obligatoire l'évaluation ou la réévaluation d'un détenu condamné pour terrorisme islamiste (TIS) avant son intégration en détention ordinaire.

Recommandation n° 11 : Renommer les quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER) en quartiers d'évaluation de la radicalisation et de la dangerosité (QERD), et renforcer, en leur sein, l'évaluation du risque de passage à l'acte violent afin de mieux le prévenir.

Recommandation n° 12 : Définir des critères objectifs, notamment en ce qui concerne le comportement, pour permettre le classement d'un détenu au travail.

Les recommandations de la commission d'enquête

Recommandation n° 13 : Prévoir de manière expresse que, dès lors qu'un détenu candidat au classement provoque un incident ou adopte un comportement répréhensible, la possibilité de candidater à un tel classement est suspendue pendant une période donnée, en fonction de la gravité des faits.

Recommandation n° 14 : Prévoir la possibilité de déclasser à tout moment un détenu lorsqu'il ne satisfait plus aux critères qui ont fondé son classement au travail, y compris pour des motifs étrangers à l'exercice direct de l'activité réalisée à ce titre.

Recommandation n° 15 : Proscrire le classement des détenus présentant un risque de passage à l'acte violent aux missions du service général impliquant une autonomie de déplacement. À défaut, assortir l'autonomie de déplacement de garanties suffisantes en termes de surveillance, y compris a posteriori, par exemple en étudiant la possibilité de doter ces détenus d'une caméra piéton pour l'exercice de leurs tâches.

Recommandation n° 16 : Édicter une nouvelle doctrine d'emploi pour la vidéosurveillance dans les prisons et envisager la possibilité de recourir à la surveillance vidéo intelligente pour appuyer les personnels de surveillance dans leurs tâches et mieux lutter contre les violences.

Recommandation n° 17 : Clarifier et formaliser l'organisation des échanges entre le délégué local ou le correspondant local au renseignement pénitentiaire et le chef de l'établissement pénitentiaire.

Recommandation n° 18 : Faire du renseignement pénitentiaire un réel outil d'anticipation, de détection et de prévention du risque de passage à l'acte violent.

Recommandation n° 19 : Prévoir la présence d'un médecin psychiatre de liaison dans les groupes d'évaluation départementaux de la radicalisation violente (GED) afin de permettre une évaluation plus fine de la dangerosité réelle de l'individu dont la situation est examinée.

Recommandation n° 20 : Intégrer un représentant de la direction interrégionale des services pénitentiaires dans les GED concernés afin de mieux prendre en compte la gestion de la détention dans l'évaluation de la dangerosité de l'individu, et inversement.

Recommandation n° 21 : Instaurer une procédure obligatoire et spéciale de signalement des changements de comportement chez les détenus radicalisés ou dangereux et garantir son traitement de manière rapide et pluridisciplinaire.

Les recommandations de la commission d'enquête

Recommandation n° 22 : Faire de la préparation de la fin de peine une composante à part entière de la stratégie de lutte contre la radicalisation et définir une doctrine globale reposant sur l'obligation ou, à défaut, la généralisation de l'évaluation de la radicalisation et de la dangerosité avant et éventuellement après la sortie de prison.

Recommandation n° 23 : Renommer les quartiers de prise en charge de la radicalisation (QPR) en quartiers de prise en charge de la radicalisation et de la dangerosité (QPRD), et accroître, en leur sein, la prise en charge des détenus présentant un risque de passage à l'acte violent.

Recommandation n° 24 : Faire de l'affectation en QPRD une véritable transition entre l'isolement et la détention ordinaire lorsque cela s'avère opportun dans le parcours carcéral du détenu.

Recommandation n° 25 : Veiller à la stricte application de la proposition n° 51 du plan pluriannuel de lutte contre les violences commises en milieu pénitentiaire.

Recommandation n° 26 : Élaborer un plan pluriannuel pour la santé mentale des personnes détenues fondé sur un état des lieux précis de la situation.

Recommandation n° 27 : Prévoir, dans le cadre de l'élaboration du plan pluriannuel, une actualisation des besoins en matière de prise en charge des troubles psychiatriques et, sur ce fondement, achever le programme de construction des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA).

Recommandation n° 28 : Définir les modalités concrètes permettant aux surveillants pénitentiaires de contribuer de manière effective aux propositions de prise en charge adaptée des détenus par son travail de surveillance.

Recommandation n° 29 : Augmenter les effectifs des juges de l'application des peines, notamment antiterroristes, afin, entre autres, de renforcer leur présence en détention.

