L'appréhension de la radicalisation **religieuse** en prison par le droit

François XAVIER

Auditeur adjoint au Conseil d'État

Chargé de cours invité à l'UNamur

Colloque "Prisons et spiritualité en Belgique"

Bruxelles, 29 novembre 2024

UNIVERSITÉ DE NAMUR

Plan

1. Introduction : la « radicalisation » en droit pénitentiaire
2. Les détenus CelEx
3. Le placement ou le transfèrement des détenus CelEx
4. Le régime pénitentiaire des détenus CelEx

1. Introduction

UNIVERSITÉ DE NAMUR

La « radicalisation » en droit pénitentiaire

Extrémisme violent !

- Loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté…



La « radicalisation » en droit pénitentiaire

Absence des termes de « radicalisation », d' « extrémisme » ou de termes associés en droit pénitentiaire

MAIS…

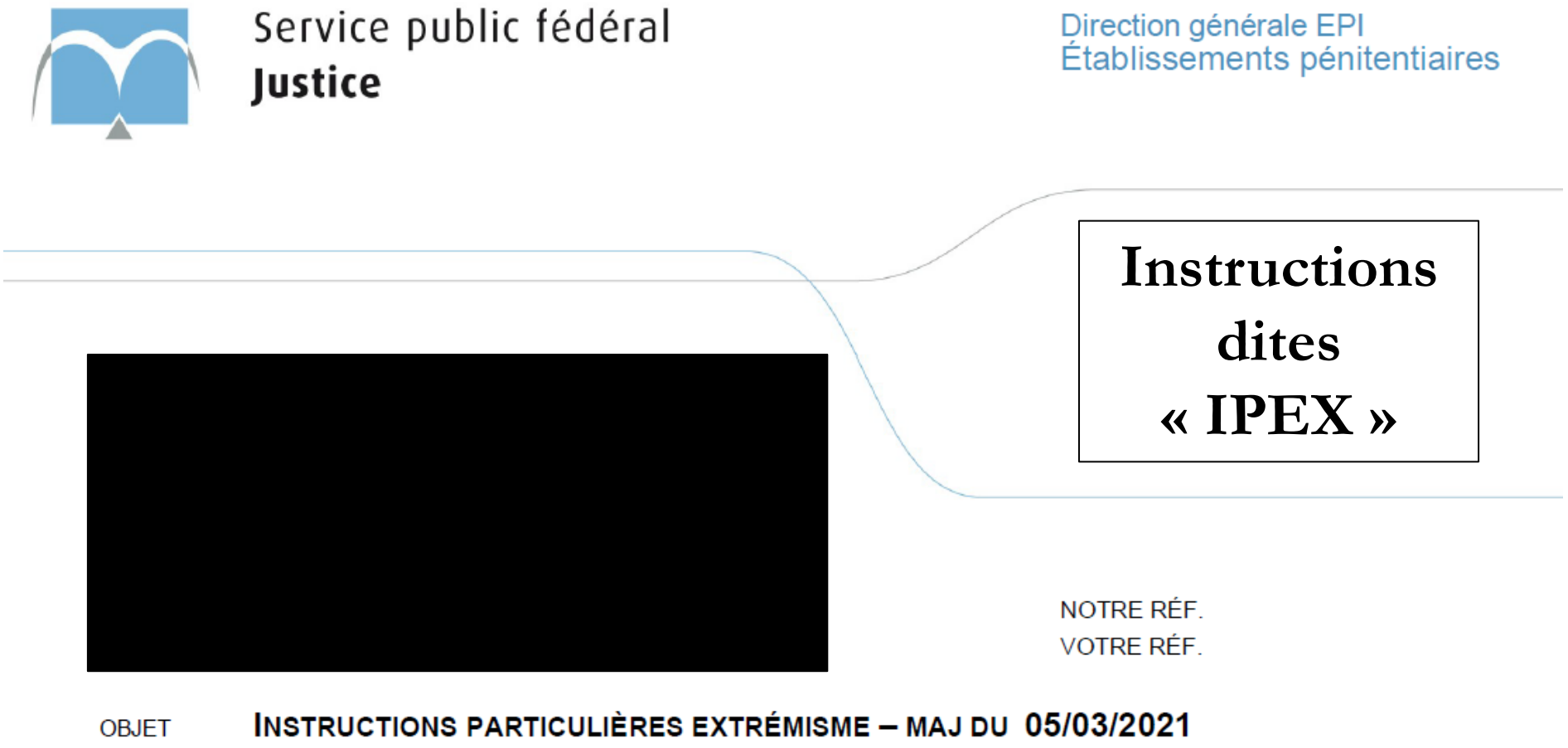
ces termes ont justifié l'adoption de certaines règles, en particulier…

La « radicalisation » en droit pénitentiaire

Le projet s'inscrit dans le cadre des recommandations formulées par la commission d'enquête parlementaire sur les attentats terroristes, plus particulièrement en ce qui concerne l'amélioration de l'accompagnement religieux et non confessionnel, résumé comme suit dans le rapport condensé de la commission d'enquête :

« Il est possible de lutter contre la radicalisation en offrant un accompagnement religieux, spirituel et non confessionnel de qualité aux détenus qui en ressentent le besoin. Davantage de moyens sont déjà prévus à cet effet actuellement, ce qui a permis d'engager plus d'accompagnateurs religieux et laïcs. La qualité de l'offre pourrait encore être améliorée en revalorisant ces fonctions, y compris sur le plan financier. Ces personnes, fortes dans leurs compétences particulières, doivent certainement être associées à l'élaboration de programmes de prévention et d'accompagnement. Bien sûr, leur rôle doit être évalué régulièrement ».

La « radicalisation » en droit pénitentiaire



Service public fédéral
Justice

Direction générale EPI
Établissements pénitentiaires

Instructions dites « IPEX »

[redacted]

NOTRE RÉF.
VOTRE RÉF.

OBJET **INSTRUCTIONS PARTICULIÈRES EXTRÉMISME – MAJ DU 05/03/2021**

2. Les détenus CelEx

UNIVERSITÉ DE NAMUR

Deux critères

Ces personnes présentent un **risque élevé** de :

- Radicaliser d'autres détenus (souvent vulnérables) et/ou
- S'engager dans une lutte violente en raison de **motifs religieux** et/ou idéologiques

7 catégories

OCAM – Banque de données commune

- Foreign terrorist fighters
- Homegrown terrorist fighters
- Propagandistes de haine
- Personnes condamnées pour terrorisme
- Extrémistes potentiellement violents

Instructions IPEX

- Terro EPI
- Violent Extremist Prisoner EPI

Violent Extremist Prisoner EPI

Détenus radicalisés ou extrémistes qui ne font pas l'objet d'une enquête préliminaire auprès de l'OCAM, mais qui nécessitent une **attention particulière** de la part de la DG EPI

critère : potentiel intra-muros actuel violent envers des tiers au nom de l'idéologie

Détection

« Tous les membres du personnel doivent être attentifs en permanence et au maximum à des **signes de radicalisation** et **d'extrémisme** chez des détenus.

Toutes constatations ou indications doivent être signalées immédiatement à la Direction régionale, CelEx, SPSC(Ex) et le SPS local.

En cas de tentative de **prosélytisme** et/ou d'embrigadement, il est important de préciser comment cela se passe dans la pratique et quels détenus sont approchés. »

Suivi par la CelEx

Des rapports d'évaluation bimestriels effectués par les directions des EP sur les détenus CelEx, des fiches d'information, des rapports sur les fouilles, des signalements et des incidents

- Ces informations peuvent concerner les pratiques religieuses des intéressés !

> « Lors des entretiens, le SPS local prête notamment attention à la problématique de la radicalisation, au réseau social, à la pratique religieuse et à la construction de l'identité. »

Conformité avec la protection des DCP ?

DCP = données à caractère personnel

Régime applicable à l'administration pénitentiaire

- Loi du 5 mai 2019 portant dispositions diverses en matière d'informatisation de la Justice, de modernisation du statut des juges consulaires et relativement à la banque des actes notariés, *M.B.*, 19 juin 2019
- Modifiée par la loi du 15 mai 2024 portant dispositions en matière de digitalisation de la justice et dispositions diverses II, *M.B.*, 28 mai 2024
- Arrêté royal du 20 décembre 2019 pris en exécution de l'article 5, § 6, de la loi du 5 mai 2019 portant dispositions diverses en matière d'informatisation de la Justice, de modernisation du statut des juges consulaires et relativement à la banque des actes notariés, *M.B.*, 1er avril 2020

Conformité avec la protection des DCP ?

Système de gestion de la détention = Sidis-suite

Un certain nombre de données à caractère personnel concernant le détenu peuvent être traitées (arts. 3 à 5)

Quid des données **révélant les convictions religieuses** ou philosophiques d'un individu ?





Conformité avec la protection des DCP ?

Nécessité d'un **fondement légal** (formel) explicite !

article 10 de la directive police-justice

article 34 de la loi du 30 juillet 2018

sur la protection des données à caractère personnel

Inexistant pour l'administration pénitentiaire à l'heure actuelle !!!!!!

Conformité avec la protection des DCP ?

Conséquence :

Interdiction de traiter des données à caractère personnel révélant les convictions religieuses ou philosophiques d'un détenu

3. Le placement ou le transfèrement des détenus CelEx

UNIVERSITÉ DE NAMUR

Trois possibilités

Ailes classiques

- Haren
- Marche
- Leuze-en-Hainaut
- …

Prisons satellites

- Andenne
- Bruges
- Gand
- Lantin
- Saint-Gilles

Sections D-Rad:ex

- Hasselt
- Ittre

Sections D-Rad:ex

IPEX crée des « sections » D-Rad:ex au sein des prisons de Hasselt et d'Ittre

Conformité avec la loi de principes du 12 janvier 2005 ?

Sections D-Rad:ex

Art. 14. **Le Roi** répartit les prisons en fonction de leur destination. Il peut les répartir en fonction d'autres critères que leur destination.

Art. 15. § 1er. **Le Roi** détermine la destination des prisons. Il peut désigner une ou plusieurs parties d'une prison comme **section à destination particulière**.

Sections D-Rad:ex

SERVICE PUBLIC FEDERAL JUSTICE

[C − 2019/14179]

17 AOUT 2019. — Arrêté royal portant exécution des dispositions de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, relatives à la destination des prisons et au placement et transfèrement des détenus

- Aucune mention de « sections » D-Rad:ex…

Décisions de placement ou de transfèrement

Décision de placement ou de transfèrement

Réclamation auprès du directeur général

Recours auprès de la commission d'appel

Recours auprès du Conseil d'État

Décisions de placement ou de transfèrement

Ex. : Commission d'appel francophone, décision n° CA/22-0138 du 24 août 2022.

Conformément à l'article 17 de la loi de principes, l'administration pénitentiaire place ou transfère les détenus dans une prison en tenant compte de la destination de l'établissement (hommes-femmes, inculpés-condamnés,…) et, pour les condamnés, en tenant compte du plan de détention individuel.

L'administration pénitentiaire dispose ainsi **d'une certaine liberté d'appréciation** dans l'exercice des décisions de placement ou de transfèrement qui relèvent de sa compétence discrétionnaire.

Cette liberté d'appréciation n'est pas pour autant absolue : il est en effet proscrit d'user de ce pouvoir de manière abusive. En ce sens, la décision de placement ou de transfèrement prise par l'administration doit reposer sur des causes et des motifs légalement admissibles.

S'agissant d'une **compétence discrétionnaire**, le contrôle exercé par la Commission d'appel du Conseil central de surveillance pénitentiaire doit se limiter à un **contrôle marginal**. Ne pourront dès lors être censurées, au-delà de la vérification de l'existence et de la correction des motifs de droit et de fait, que les « **erreurs manifestes d'appréciation** » que commettrait l'administration (D. RENDERS, Droit administratif général, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 378).

Décisions de placement ou de transfèrement

Ex. : Commission d'appel francophone, décision n° CA/22-0138 du 24 août 2022.

1. L'administration pénitentiaire place ou transfère les détenus dans une prison en tenant compte :
    1. De la destination de l'établissement (hommes-femmes, inculpés-condamnés,…)
    2. Du plan de détention individuel pour les condamnés
2. L'administration pénitentiaire dispose d'une certaine liberté d'appréciation dans ce cadre
    1. Elle dispose d'une **compétence discrétionnaire**
    2. Elle ne peut en user de manière abusive
    3. La décision de placement ou de transfèrement prise par l'administration doit reposer sur **des causes et des motifs légalement admissibles**
3. Le contrôle exercé par la Commission d'appel doit se limiter à un **contrôle marginal**
    1. Sanction uniquement des erreurs manifestes d'appréciation ?
    2. **FAUX** ! La commission d'appel exerce d'un contrôle plein et entier dans ce cadre

Assimilation pour le placement en D-Rad:ex

Commission d'appel francophone, décision n° CA/22-0041 du 5 mai 2022

« […] les détenus CelEx, qui sont placés dans une aile classique de prison et non en D-Rad :Ex, ont la possibilité de contester la décision de placement selon la procédure classique accessible à tout détenu qui fait l'objet d'une telle décision. A l'inverse, **les détenus CelEx placés en D-Rad :Ex sont les seuls détenus à ne pas jouir du droit d'introduire un recours** à l'encontre de la décision de placement les concernant.

Pourtant, la procédure de placement et de recours prévue par la loi de principes **vise également les placements dans une section spécifique d'un établissement pénitentiaire** (art. 17). Le fait que l'administration pénitentiaire prévoie une procédure particulière pour décider du placement d'un détenu dans une section spécifique ne peut avoir pour effet de priver le détenu des voies de recours légalement prévues.

Après tout, une décision de placement en section D-Rad :Ex reste une décision de placement au sens de l'article 17 de la loi de principes. Ces décisions ont un impact tout aussi important sur la trajectoire de détention des détenus, comme par exemple sur les contacts extérieurs, la possibilité d'avoir des activités ou le régime appliqué.

Faire une distinction entre les deux types de décisions irait à l'encontre du principe de sécurité juridique pour le détenu et limiterait les possibilités de réclamation et de recours en matière de transfèrement.

Par conséquent, **la procédure de réclamation et de recours telle que prévue par les articles 163 et 165 de la loi de principes est applicable aux décisions de placement en D-Rad :Ex**. Une telle interprétation est conforme aux intentions du législateur, à savoir prévoir une procédure de recours accessible pour de telles décisions prises par l'administration pénitentiaire.

Assimilation pour le placement en D-Rad:ex

Le placement en section D-Rad:ex est une décision de placement !

Conséquences :

1. Réclamation possible auprès du directeur général, puis auprès de la commission d'appel
2. Motivation de la décision de placement

« Une décision de placement sur la section D-Rad :Ex exige un examen approfondi de la situation individuelle et doit faire l'objet d'une motivation formelle circonstanciée, totalement insuffisante en l'espèce, dans la mesure où les **critères de placement** ne sont pas communiqués, et partant, invérifiables »

3. Communication des motifs avant l'audition de l'intéressé

« Afin de permettre à l'appelant de véritablement pouvoir exercer son droit de recours et ses droits de la défense, il importe de le **mettre en possession des pièces sur lesquelles le directeur général s'appuie** pour décider de son placement dans la section D :Rad-Ex de manière à ce qu'il puisse s'en défendre »

Commission d'appel francophone, décision n° CA/22-0041 du 5 mai 2022 ; Commission d'appel francophone, décision n° CA/22-0099 du 11 août 2022.

4. Le régime pénitentiaire des détenus CelEx

Différentes mesures

Mesures d'ordre

Mesures de sécurité particulières

Régime de sécurité particulier individuel

Sanctions disciplinaires

Respect du principe de légalité

Nécessité de **respecter les conditions propres** à chacune de ces mesures, telles qu'elles sont prévues dans la loi de principes

Interdiction de procéder à **une application automatique** des instructions IPEX à tous les détenus CelEx

Ex. : Commission d'appel francophone, décision n° CA/20-0032 du 24 décembre 2020

« Il ne peut exister de systématisme dans les affaires de terrorisme à isoler les prévenus indépendamment de leur comportement. La qualification de la prévention pour laquelle un individu est incarcéré ne peut justifier en soi l'isolement. Un tel automatisme serait contraire à la loi de principes qui requiert une analyse individualisée de la situation du détenu et des risques que celui-ci représente pour la sécurité. »

Mesures d'observation

Instructions IPEX :

« Tous les détenus CelEx doivent faire l'objet **d'une observation méticuleuse** par le personnel et notamment sous l'angle du radicalisme et de l'extrémisme. Les résultats de ces observations sont rapportés quotidiennement par l'agent de section sur la fiche d'observation »

Mesures d'observation

Commission d'appel francophone, décision n° CA/24-0279 du 8 octobre 2024.

« Il convient de constater que l'appelante a été soumise à une « observation durant le jour et la nuit », notamment en raison de **l'allumage de la lumière de sa cellule à trois reprises chaque nuit**, dans le cadre des « observations » prévue par les instructions 'IPEX' et ce, jusqu'au 23 septembre 2024.

Il est à noter que ces instructions ne précisent pas la fréquence de ces « observations », ni n'imposent spécifiquement des « observations » nocturnes.

Il n'est pas contesté non plus que l'appelante n'est soumise à aucun RSPI, cette compétence relevant de la direction générale. […]

Dès lors que l'appelante n'est aucunement soumise à un RSPI et en l'absence de détails sur les modalités d'exécution de l'observation prévue par les instructions IPEX, **la mise en œuvre de ces instructions relève d'une décision individuelle de la direction, s'apparentant à une MSP.**

Il y avait donc lieu de respecter les garanties prévues à l'article 110 de la loi de principes et notamment de vérifier l'existence d'indices démontrant que l'ordre ou la sécurité sont menacés, d'entendre l'appelante préalablement et de motiver les modalités d'exécution de la MSP.

Cela n'a pas été le cas en l'espèce. Les mesures d'observation imposées à l'appelante sont illégales. »

Merci pour votre attention !

UNIVERSITÉ DE NAMUR