

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission d'enquête sur les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française

Mercredi  
15 septembre 2021  
Séance de 14 heures 30

Compte rendu n° 2

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

- Audition de M. Laurent Ridel, directeur de l'administration pénitentiaire (DAP) du ministère de la justice, et de M. Pierre Azzopardi, chef du service de l'administration de la DAP .....2
- Présences en réunion..... 15

**Présidence de**  
***M. Philippe Benassaya,***  
***président de la commission***



## COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES DYSFONCTIONNEMENTS ET MANQUEMENTS DE LA POLITIQUE PÉNITENTIAIRE FRANÇAISE

**Mercredi 15 septembre 2021**

*La séance est ouverte à quatorze heures trente.*

---

*(Présidence de M. Philippe Benassaya, président de la commission)*

**M. le président Philippe Benassaya.** Je vous souhaite la bienvenue à la première session de notre commission d'enquête visant à identifier les dysfonctionnements et les manquements de la politique pénitentiaire française. Cette commission d'enquête a été créée à la demande du groupe Les Républicains, dont je suis membre. Il s'agit d'un sujet vaste, intéressant et complexe. Ces dysfonctionnements ont été constatés de longue date, mais les pouvoirs publics peinent à les corriger.

Nous nous sommes fixé un vaste cadre d'investigation qui vous a été communiqué. Nous entamons le cycle de nos auditions avec vous. Vous avez été informé que nous auditionnerons l'ensemble de vos services. Nous effectuerons également plusieurs déplacements dans des établissements pénitentiaires. Nous commencerons par la visite de l'établissement de la Santé puis nous nous rendrons aux Baumettes.

Je note que vos collaborateurs déjà sollicités par la commission d'enquête se sont montrés très coopératifs et transparents. Je profite de cette première audition pour rappeler à nos collègues qu'ils sont invités à se signaler auprès du secrétariat s'ils veulent participer à ces visites d'établissement. Il vous est demandé de commencer par prononcer un exposé d'une quinzaine de minutes afin d'apporter de premiers éclaircissements sur une série de questions qui ont été préalablement adressées. Ce questionnaire étant très fourni, il ne vous sera probablement pas possible d'y répondre de manière exhaustive en une heure et demie. Vous serez donc invités à nous communiquer par écrit les informations complémentaires.

**Mme Caroline Abadie, rapporteure.** Je vous souhaite la bienvenue à l'Assemblée nationale. Monsieur Ridel, en l'espace de quelques mois c'est la troisième fois que je vous auditionne dans différents cadres. Vous êtes le premier directeur de l'administration pénitentiaire issu de ses rangs. Grâce à cela, vous êtes en mesure de nous apporter un éclairage concret des situations vécues par les personnels de l'administration pénitentiaire. Il s'agit d'un sujet important pour les députés de cette législature.

L'intitulé de cette commission d'enquête, choisi par le groupe Les Républicains, évoque « les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française ». Pour ma part, je souhaiterais trouver des leviers d'action supplémentaires. Nous savons que l'administration pénitentiaire fait tout son possible. Cependant, il existe probablement des leviers d'actions supplémentaires que nous pouvons mettre à votre disposition, et ce, malgré différents textes que nous avons votés ici. Le dernier portant sur la confiance dans l'institution judiciaire est en cours d'examen au Sénat.

Votre mission est souvent méconnue de nos citoyens. Votre audition sera donc l'occasion d'apporter un éclairage sur les missions que remplit l'administration pénitentiaire. Parmi les sujets d'interrogations soulevés par le groupe Les Républicains, il y avait le souci

d'identifier les éventuels facteurs de la surpopulation carcérale et de la dégradation progressive des conditions de détention, d'étudier le lien de causalité entre les conditions d'incarcération et le phénomène de radicalisation en détention, de déterminer si l'insuffisance du nombre de places avait un impact sur une dégradation de la réponse pénale, d'évaluer l'efficacité des dispositifs d'insertion et d'étudier la question du traitement carcéral des délinquants mineurs. La réponse à ces questions peut se trouver dans l'entretien du parc immobilier et la construction de nouvelles places de prison, la gestion des ressources humaines ou les conditions de détention.

**M. le président Philippe Benassaya.** L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vous invite donc à lever la main droite et à dire : « Je le jure ».

*(M. Laurent Ridel et M. Pierre Azzopardi prêtent successivement serment.)*

**M. Laurent Ridel, directeur de l'administration pénitentiaire (DAP) du ministère de la justice.** Monsieur le président, madame la rapporteure, pour commencer, je souhaiterais évoquer l'intituler de la commission d'enquête. Je me réjouis que l'Assemblée nationale se penche sur ce sujet important. Je souhaiterais néanmoins insister sur la capacité d'adaptation de l'administration pénitentiaire, ainsi que sur sa capacité à faire face. Je commencerai par ce premier point, puis me tiendrais à votre disposition pour répondre à l'ensemble de vos questions. Je vous transmettrai par ailleurs l'intégralité des documents demandés.

Tout d'abord, il est important de rappeler que l'administration pénitentiaire est l'une des administrations qui a le plus évolué en l'espace d'une génération. La prison a toujours été une institution sociale et elle a grandement évolué. Je prendrais quelques exemples pour illustrer cette évolution.

Le premier exemple concerne le rapport au droit. Lorsque j'ai débuté ma carrière, le droit en prison n'existait pas. Ce n'est plus le cas à l'heure actuelle. La prison est devenue un lieu de droit et les détenus ont un nombre considérable de droits à faire valoir. Les conditions d'exercice peuvent parfois poser difficulté. Dans ce cas les détenus peuvent recourir aux tribunaux et ils ne s'en privent pas, ce qui est une excellente chose.

Le deuxième exemple porte sur le développement du milieu ouvert. Il y a quarante ans, prison et administration pénitentiaire étaient synonymes. Ce qui, encore une fois, n'est plus le cas aujourd'hui. À l'heure actuelle, nous avons 68 500 détenus et 165 000 personnes suivies sur mandat judiciaire en milieu ouvert au titre de mesures de probation. Ainsi, le taux de détention en France – 105 pour 100 000 habitants – se situe dans la moyenne européenne. Cependant, le taux de personnes suivies en probation – 265 pour 100 000 habitants – est l'un des plus élevés d'Europe de l'Ouest, avec l'Angleterre. Ceci signifie que le nombre de personnes suivies par l'administration pénitentiaire est l'un des plus élevés d'Europe. Ces chiffres permettent de resituer le débat portant sur l'exécution des sanctions pénales.

Le troisième élément notable porte sur la capacité de l'administration pénitentiaire à s'être inscrite en une génération dans des politiques partenariales. Il s'agit d'un choix d'ouverture de l'administration pénitentiaire aux autres administrations et de l'intervention des services publics au sein des établissements pénitentiaires : c'est le cas de la santé, de l'enseignement, de la culture, de ministères ainsi que de collectivités régionales pilotes en

matière de formation professionnelle. Ainsi, la politique pénitentiaire est portée par l'ensemble des institutions françaises.

Je souhaiterais également insister sur l'objectif fixé à l'administration pénitentiaire de prévention de la récidive et qui permet d'évaluer de sa réussite ou de son échec. C'est extrêmement important. Pour ma part, je considère qu'il n'existe pas d'action d'insertion possible sans sentiment de sécurité. Inversement, je pense qu'il n'existe pas de meilleure sécurité qu'une insertion sociale réussie. En la matière, l'administration pénitentiaire a réalisé une révolution criminologique et s'organise pour que le temps de détention en milieu ouvert soit utile au regard de la prévention de la récidive.

Cette capacité à s'adapter a été vérifiée au regard du phénomène de la radicalisation. En 2014-2015, il y a eu une grande vague de radicalisation en prison comme dans l'ensemble de la société française. L'administration pénitentiaire n'avait pas l'habitude de gérer un nombre aussi important de terroristes, dans une période aussi courte et réalisant un tel prosélytisme. L'administration pénitentiaire a néanmoins fait face et le modèle français de prévention de la radicalisation est actuellement reconnu au niveau européen.

Depuis 2020, la crise sanitaire a sidéré la France et soulevé de nouvelles problématiques. Les fonctionnaires pénitentiaires ont cependant poursuivi leur travail en présentiel en vue d'assurer la sécurité et prise en charge des personnes détenues. Compte tenu des caractéristiques du milieu pénitentiaire, il était annoncé que celui-ci subirait de lourdes conséquences sur le plan sanitaire. Ces prédictions ne se sont pas vérifiées dans les faits, en raison de la stratégie appliquée, mais aussi de la connaissance, du professionnalisme, du sang-froid et du courage du personnel pénitentiaire. C'est aussi en raison de la présence des unités hospitalières au cœur de la détention, qui ont permis une réactivité médicale paradoxalement supérieure au reste de la société civile.

Enfin, la diversité des métiers pénitentiaires illustre la plasticité de l'administration pénitentiaire face aux missions qui lui sont assignées. Actuellement, un surveillant fait du renseignement pénitentiaire, peut être maître-chien, peut être formé par le GIGN – groupe d'Intervention de la gendarmerie nationale – pour intégrer une équipe d'intervention régionale, pratique les extractions judiciaires, se rend au domicile des délinquants pour poser, réparer et vérifier les dispositifs de bracelets électroniques. Autant de missions nouvelles pour lesquelles l'administration pénitentiaire s'est adaptée.

Concernant sa capacité à assurer la neutralisation de certaines personnes hors de la société, l'administration pénitentiaire française est l'une des administrations les plus sécurisées d'Europe : nous avons un nombre extrêmement faible d'évasions, de mutineries et d'homicides en détention, malgré la violence caractéristique de ce milieu.

Dans un second temps, mon propos concerne les marges de progression, qui sont évidentes. Nous exerçons un métier difficile, dont la réussite d'un instant est toujours remise en cause l'instant suivant. Nous avons besoin de moyens. Il faut que les politiques assument la prison. La prison est une institution sociale et nécessite un budget conséquent : l'administration pénitentiaire est composée de 43 000 personnels et de dizaines de milliers d'intervenants extérieurs, de 65 800 détenus, de 165 000 probationnaires, de 189 établissements, et de 103 services pénitentiaires d'insertion et de probation, ou SPIP.

Le budget consacré à l'administration pénitentiaire a longtemps été sous-estimé. Néanmoins, il est en progression depuis plusieurs années : il a augmenté de 30 % entre 2016

et 2021. L'effort devrait s'accroître sur 2022. Le budget consacré aux actions de réinsertion est lui passé de 69 millions d'euros en 2016 à 95 millions d'euros en 2021.

Par ailleurs, malgré la nécessité de construire des prisons, il est également essentiel de les entretenir. Pendant longtemps, cet entretien constituait le talon d'Achille de la pénitencier avec un budget insuffisant de 60 millions d'euros par an, au lieu des 130 millions nécessaires. Actuellement, le budget alloué à la maintenance des établissements est de 130 millions à 140 millions d'euros. Cependant, certains établissements sont trop dégradés et nécessitent l'entreprise de lourds travaux de rénovation.

À mon sens, la question de la construction est incontournable. Je n'oppose pas le développement de la probation et le nombre de places de prison. Nous disposons d'un parc immobilier ancien, offrant des conditions de détention qui ne sont pas dignes. Mon rôle n'est pas d'évaluer le travail des magistrats qui rendent la justice au nom du peuple français. En trente-sept ans d'exercice professionnel, je n'ai connu que deux ou trois années où la question de la surpopulation ne s'est pas posée à l'administration pénitencier. Il existe un programme à hauteur de 4,5 milliards d'euros qui a été annoncé : le programme 15 000. Je souhaiterais qu'il soit plus aisé de trouver des lieux pour construire des prisons. En effet, la question est complexe, notamment dans les grandes agglomérations.

Nous avons également besoin de ressources humaines. Le besoin en la matière est important et s'explique par la construction d'établissements et l'affectation de nouvelles missions. La ressource doit être continue dans le temps. En la matière, nous avons bénéficié, depuis cinq ans, de 5 000 créations d'emploi.

Je terminerai mon propos sur les marges de progression que j'identifie pour une meilleure efficacité de l'administration pénitencier.

La première concerne l'état d'esprit de la société. Il faut aborder une approche constructive sur le long terme, qui dépasse la question des postures politiques de populisme ou d'angélisme pénal.

La deuxième concerne la surpopulation carcérale. Il s'agit d'un mal endémique et structurel qui nécessite un effort continu en termes d'investissement. Ces programmes entrepris ces trente dernières années sont insuffisants. Surtout, il n'existe pas de continuité dans la construction d'établissements pénitenciers.

La troisième concerne la réponse aux peines de probation. Je suis persuadé que ces réponses doivent être crédibles et que la question du surpeuplement est centrale. On compte actuellement 1 300 matelas au sol dans nos établissements pénitenciers, ce qui entraîne une surchauffe de l'ensemble du système pénitencier et affecte négativement l'ensemble des activités pouvant s'y dérouler. En outre, il n'existe pas d'indexation des personnels sur le nombre de détenus. Or le fait d'avoir un surveillant pour quarante détenus présente de nombreux avantages en matière d'accompagnement, de surveillance, etc. Enfin, l'incarcération dans des conditions peu dignes entraîne un effet pervers en créant un sentiment d'humiliation chez les détenus, qui souvent entretiennent déjà un sentiment de victimisation. Ce surpeuplement peut également favoriser le prosélytisme ou l'entraînement dans des actions néfastes.

La quatrième marge de progression concerne la reconnaissance des missions de l'administration pénitencier et de ceux qui la servent. Il faut que l'ensemble de la société

assume ses prisons et que l'on cesse ce regard biaisé, composé de stigmatisations et d'amalgames. Si l'on souhaite que le personnel de l'administration pénitentiaire soit parfait dans son travail, il faut lui apporter un soutien bienveillant. Je rappellerai également deux lois mises en place par Robert Badinter. La première est la « loi d'airain » concernant les conditions de détention. Il est difficile pour les responsables politiques de s'intéresser aux prisons. En effet selon cette loi, toute société a des difficultés à accepter qu'un détenu soit aussi bien traité que le travailleur le plus pauvre dans la société libre. Le deuxième axiome de Robert Badinter était le principe de subsidiarité : au moment où une dépense pénitentiaire survient, elle est en concurrence avec d'autres dépenses – éducation, santé, etc. –. La tendance naturelle est donc que l'autre dépense vienne prendre le pas.

La cinquième marge de progression repose sur la nécessité de veiller à ce que la politique pénale soit en cohérence avec la politique pénitentiaire ou avec les réalités pénitentiaires. J'approuve la logique de politique des peines.

La sixième marge de progression possible repose sur l'idée qu'il ne faut pas trop demander à l'administration pénitentiaire, au risque de la placer en échec. En effet, il est demandé à l'administration pénitentiaire de réussir là où l'ensemble des acteurs – la famille, l'école, les politiques sociales, etc. – ont échoué. Ainsi, l'administration pénitentiaire devrait se voir assigner uniquement une obligation de moyens et non de résultat. Je rappelle que le taux de récidive est de 40 % dans les cinq ans suivant la sortie de détention. Cela signifie que près de 6 détenus sur 10 ne reviennent pas en prison, ce qui n'est pas un chiffre négligeable.

La septième marge de progression porte sur la nécessité de mettre en place de véritables outils d'évaluation de la récidive. C'est ce qui permettra d'évaluer les politiques pénitentiaires sur le long terme. Nous avons en France, un retard en la matière. Nous devons combler ce retard en travaillant avec le monde universitaire et celui de la recherche.

**M. le président Philippe Benassaya.** Je voudrais aborder la question des ressources humaines. Pouvez-vous établir une carte d'identité des effectifs du personnel administratif, de surveillance et de direction ? Le personnel pénitentiaire a-t-il évolué en même temps que la prison ?

**M. Laurent Ridel.** Il s'agit d'une vaste question. Oui, le personnel a évolué. Il est d'ailleurs le reflet des évolutions de la population en général. Nous disposons d'un personnel jeune. Quantitativement, il a aussi évolué. En effet, la montée en puissance de l'administration pénitentiaire – construction d'établissements, développement de la probation, etc. – fait que nous recrutons beaucoup. Actuellement, nous disposons de 43 000 personnels pénitentiaires. Par rapport à 2018, ce sont 3 000 personnels supplémentaires actuellement en poste dans nos établissements et SPIP.

Le personnel de surveillance compte 30 000 personnes. Nous recrutons pour faire face aux nouvelles fonctions exigées de l'administration pénitentiaire ainsi que pour améliorer le taux de couverture dans les établissements. Nous avons un déficit depuis de nombreuses années. Un plan de rattrapage nous a permis de passer de 2 500 vacances d'emploi à 1 000, actuellement, ce qui représente un taux de couverture de 95 %. Cependant, je rappelle que les organigrammes des établissements ne sont pas indexés sur le taux d'occupation de ceux-ci.

Nous avons réalisé un effort appuyé concernant les personnels des services d'insertion et de probation. Tous les gouvernements ont participé à cet effort. Sous le quinquennat actuel, nous comptons 1 500 effectifs supplémentaires. Les SPIP sont des structures

pluridisciplinaires composées conseillers d'insertion et de probation, de psychologues, de surveillants spécialisés, d'éducateurs, etc., qui rassemblent plus de 6 000 agents. Un conseiller d'insertion et de probation suit en moyenne 60 personnes, contre 100 à 130 personnes dans le passé.

Nous avons également réalisé un rattrapage important sur les personnels administratifs, bien qu'il existe encore des marges de progression. Ceux-ci sont gérés directement par le secrétariat général du ministère de la justice.

Par ailleurs, la reconnaissance des métiers pénitentiaires suppose également l'adoption de mesures indemnitaires et statutaires. En la matière, il y a eu des avancées notables : le passage en catégorie A+ des directeurs de services pénitentiaires, la création d'un corps intermédiaire de catégorie A, des mesures indemnitaires importantes pour l'ensemble du personnel, notamment pour les personnels de surveillance et les personnels d'insertion et de probation. Tous ces éléments représentent un effort non négligeable au regard des finances publiques. C'était pourtant nécessaire eu égard à la difficulté et à l'importance de ces fonctions.

Enfin, il est à signaler que le recrutement des surveillants connaît une difficulté particulière : les bassins d'emploi ne correspondent pas aux bassins de recrutement. Les bassins de recrutement sont de plus en plus situés en outre-mer et dans le Nord de la France. Nous imaginons le choc de ces agents au moment de découvrir le milieu carcéral en Île-de-France. C'est la raison pour laquelle nous avons mis en place des dispositifs d'accueil et de fidélisation. L'objectif est de lutter contre le sentiment d'insécurité et d'isolement chez ces agents. C'est d'abord un devoir vis-à-vis de ces agents qui exercent un métier difficile, mais cela représente également un intérêt pour l'administration. Le métier est compliqué et les agents ne doivent pas se rendre au travail la tête encombrée de problématiques personnelles. Nous avons réalisé un effort massif en la matière, notamment avec la création d'une prime de fidélisation de 8 000 euros en l'échange de six années passées sur un établissement peu attractif ou de certaines agglomérations. Au-delà de cette prime, nous avons mis en place un accompagnement social, permettant notamment la recherche de logement.

**Mme Caroline Abadie, rapporteure.** Nous avons également une série de questions sur l'évolution de la population carcérale. Comment évolue-t-elle par rapport à la population générale et par rapport au volume de condamnations ? Arrive-t-on à faire face à toutes les demandes de magistrats ? Incarcère-t-on plus qu'auparavant ? La durée de détention est-elle plus longue ? Il m'a semblé que c'était le cas. Qu'en est-il de l'évolution de l'âge des détenus ?

**M. Laurent Ridel.** Je souhaiterais citer trois chiffres en la matière, permettant de nous resituer par rapport au contexte européen :

Le taux d'incarcération français, de 105 pour 100 000 habitants, se situe dans la moyenne du conseil de l'Europe. La justice française n'est donc ni plus laxiste ni plus répressive que la moyenne du Conseil de l'Europe.

Le taux de probation français est de 265 pour 100 000 habitants. Seule l'Angleterre fait plus. Ces deux chiffres montrent que le recours massif à la probation n'entraîne pas une diminution mécanique du taux d'incarcération. En Angleterre, les taux d'incarcération et de probation sont tous les deux très élevés. La réponse pénale française arrive immédiatement

après celle de l'Angleterre. Le nombre de personnes prises en charge par l'administration pénitentiaire française est extrêmement élevé par rapport à la moyenne européenne.

Le taux de densité carcérale française – 115 % d'occupation – nous place en cinquième position en partant de la fin, devant la Turquie, Chypre, l'Italie et la Belgique. La surpopulation se concentre en maison d'arrêt – 130 à 135 % selon les régions. Au regard de la situation européenne, la problématique française est donc celle du surencombrement.

Nos publics détenus ou probationnaires présentent souvent les mêmes caractéristiques. Il s'agit d'une population relativement jeune, en moyenne 32-33 ans. Le nombre de mineurs n'a quant à lui pas augmenté depuis vingt ans : il oscille entre 600 et 800. Depuis une vingtaine d'années, la PJJ – protection judiciaire de la jeunesse – a développé un système intermédiaire dans la prise en charge des mineurs entre la mesure en milieu libre et l'incarcération.

Cette population est essentiellement masculine. Il n'y a que 3 à 4 % de femmes en détention, contre un taux de 5 à 6 % en Europe. La moitié des actes de délinquance sont des actes de violence, phénomène qui se développe. Le reste des actes de délinquance est constitué de trafic de stupéfiants, de vols avec violence, de délinquance routière, de vols simples, etc.

Du point de vue des caractéristiques socioprofessionnelles, ce public est carencé dans tous les domaines : carences éducatives, carences psychologiques et psychiatriques non traitées, carences professionnelles, etc. Dans la sphère privée, le parcours affectif et familial est souvent très cabossé ; peu de personnes incarcérées disposent d'une situation amoureuse et familiale stable. La prison arrive souvent en dernier ressort face à un public aux caractéristiques particulièrement lourdes en ce qui concerne la prise en charge.

Par ailleurs, ce public suit les évolutions de la société. Je ne pense pas que les détenus soient plus difficiles actuellement. La prison est un lieu difficile de tout temps. Les menaces sont différentes. On craint plus actuellement les actes de violence individuelle et les actes de personnes souffrant de troubles psychiatriques, que les personnels ont beaucoup de mal à anticiper et à accepter. Cependant, le phénomène d'individualisme qui a gagné notre société a gagné également les détenus, ce qui est à notre bénéfice. Il n'y a plus de mutineries organisées, comme dans les décennies 1970-1980, sur fond de revendications politiques. Ces actes sont devenus rares. En revanche, les incidents individuels sont plus présents. C'est la raison pour laquelle je souhaite mettre en place un grand plan de lutte contre les violences.

Enfin, la durée de détention effective a augmenté. Elle est actuellement de onze mois, contre neuf mois auparavant.

**M. Éric Diard.** Monsieur le directeur, j'avais eu le plaisir de vous auditionner dans le cadre de la mission d'information parlementaire sur la radicalisation dans les services publics – vous étiez à l'époque, directeur interrégional Ile-de-France. Je voudrais aborder la problématique de la radicalisation dans les prisons. On pourrait se féliciter de l'augmentation du renseignement pénitentiaire depuis quelques années. C'est une très bonne chose. Pour autant, cela reste un mal endémique.

Depuis 2019, on vérifie si les agents pénitentiaires sont inscrits au FSPRT – le fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste. En mars 2019,

les chiffres qui m'ont été adressés faisaient état de 6 000 personnes recrutées et 160 personnes écartées, dont une dizaine pour radicalisation islamiste.

Premièrement, avez-vous ces chiffres à disposition ?

Deuxièmement, combien de détenus terroristes islamistes, ou TIS, ainsi que de détenus de droit commun susceptibles de radicalisation, ou DCSR, sont incarcérés ? L'évaluation des DCSR devait prendre fin cette année ? Est-ce le cas ?

Troisièmement, je souhaitais aborder la situation de Salah Abdeslam. Celui-ci communique avec les autres détenus à travers sa fenêtre, se distingue par son prosélytisme, a reçu des ouvrages salafistes ou wahhabites et a fait évoluer son apparence physique depuis le début de son incarcération. Quoique placé en isolement, il continue à faire œuvre de prosélytisme auprès d'autres détenus dans une prison qui reçoit souvent les personnes en détention provisoire ou étant condamnés à des peines n'excédant pas deux ans. Des dispositions supplémentaires sont-elles prises à l'égard de cette personne ?

**Mme Cécile Untermaier.** L'intitulé de la commission d'enquête a fait débat : sans le vouloir, nous avons froissé les personnes qui se dévouent à cette mission. Or il n'est pas du tout dans l'esprit de la commission d'enquête de mettre le doigt sur des dysfonctionnements qui existent dans toutes les administrations. Au contraire, cet intitulé révélait la difficulté de cette mission. Nous sommes tous d'accord pour partager cette analyse.

Il est vrai que les politiques sont très réservés sur ce sujet. Il vaut mieux s'occuper d'autres secteurs que de s'occuper des prisons, la loi d'airain est là pour nous le rappeler. Je pense que nous avons une importante responsabilité en la matière puisque la politique pénale n'est jamais discutée au Parlement. Ainsi, nous favorisons un terreau de messages populistes dangereux.

Au sujet de la surpopulation carcérale, merci de nous avoir donné les chiffres. Vous avez évoqué 1 300 matelas au sol, alors que système était sain en sortie de crise du covid. Cet élément doit nous faire réfléchir. La surpopulation carcérale est un obstacle à la lutte contre la récidive et pour le bien-être des surveillants.

Au sujet de la santé mentale, nous discutons actuellement d'un texte sur l'irresponsabilité pénale contenant deux infractions autonomes qui permettront à des personnes en difficulté mentale de rejoindre la prison. Je voudrais savoir comment vous vous préparez à cette éventualité. On parle d'environ 30 % des détenus qui n'auraient pas leur place en prison ; j'aimerais connaître le taux précis. Il s'agit d'une piste qui doit être sérieusement étudiée, par humanité et par souci de lutte contre la récidive. J'aimerais connaître le nombre d'hospitalisations d'office de détenus en situation de malaise psychiatrique. Comment sont organisés les soins de ces personnes ? À leur sortie, comment s'assure-t-on que les soins indispensables réclamés par leur état sont dispensés ?

**M. le président Philippe Benassaya.** Je m'associe à la première partie des propos de ma collègue. Il y a un hiatus entre ce que l'on veut faire et ce qui a été ressenti. Notamment, le terme de dysfonctionnement est apparu excessif aux yeux de certains. Nous devons nous expliquer sur ce point.

**M. Laurent Ridel.** L'ensemble des chiffres vous seront adressés par écrit. Le nombre de TIS – terroristes islamistes – est actuellement stable : 450 personnes détenues, réparties sur

78 établissements. Nous comptons 600 détenus radicalisés, nombre qui est également stable. Notre capacité à évaluer les signes de radicalisation a nettement évolué. En raison des nombreuses formations et de l'expérience acquise sur le terrain, les signaux sont mieux interprétés. Ainsi, je considère que ces nombres sont crédibles. En milieu ouvert, 300 détenus TIS et entre 300 et 400 détenus DCSR – de droit commun susceptibles de radicalisation – font l'objet d'un suivi adapté. Je ne reviens pas sur toute la stratégie que nous appliquons en la matière, elle vous sera adressée par écrit.

En détention, nous traitons principalement trois risques.

Le risque de prosélytisme : nous avons réalisé beaucoup de progrès dans ce domaine. Les détentions ne sont pas livrées aux islamistes. Il y a eu parfois des tentatives. Cependant, les situations ont évolué de manière favorable grâce à notre capacité de détection et d'adaptation. Par ailleurs, une majorité de détenus n'adhèrent pas aux messages des islamistes.

Le risque d'attentat à l'intérieur et à l'extérieur des établissements : ce point mobilise l'intérêt du renseignement pénitentiaire et suscite des observations de la part des agents. O a déploré quatre attentats islamistes en détention, mais cela fait plusieurs années que nous n'en avons pas eu. Je reste très prudent dans mes propos mais je considère que nous avons gagné en efficacité en matière de renseignement pénitentiaire.

Le risque lié à la sortie : il faut préparer la sortie en travaillant sur la prévention de la récidive. Il faut également travailler en lien avec les services partenaires pour que la sortie soit aussi suivie que possible. Sur les quartiers d'évaluation de la radicalisation et de prise en charge de la radicalisation, nous avons concentré nos efforts sur les TIS identifiés comme tels par la justice. Ils sont tous entrés en dispositif d'évaluation. Nous réalisons actuellement l'évaluation des DCRS qui le nécessitent. Par ailleurs, nous avons augmenté le nombre de places disponibles en quartier d'évaluation de la radicalisation, les QER : nous disposons actuellement de 188 places réparties sur six sites. Nous disposons également de 230 à 240 places en quartiers de prise en charge de la radicalisation, ou QPR, répartis sur six ou sept sites.

Nous sommes en cours de finalisation du dispositif avec la création d'un QER à Fresnes pour les femmes et d'un QPR à Rennes, également pour les femmes. Dans une première approche, nous avons pensé qu'elles agissaient sous emprise. Si c'est le cas pour certaines, d'autres en revanche sont particulièrement moteurs et nécessitent de bénéficier du même dispositif d'évaluation que les hommes.

Concernant Salah Abdeslam, notre mission première était de le garder pour qu'il puisse rendre des comptes à la justice et affronter les parties civiles. Cela a nécessité la mise en place de dispositifs exorbitants du droit commun, ayant notamment recours à de la vidéosurveillance. Nous avons conduit à bien cet objectif.

Les conditions de détention de Salah Abdeslam sont les mêmes que celle des autres détenus, hormis sa mise à l'isolement. Par ailleurs, son isolement est plus strict, il entretient très peu de contacts avec autrui et tout est toujours écouté et sous contrôle. À ma connaissance, il n'a pas fait œuvre de prosélytisme. Il est en relation constante avec le personnel et il peut, sous le contrôle du juge d'instruction, rencontrer sa famille au parloir.

La question prise en charge psychiatrique relève de la responsabilité du ministère de la santé. Il existe trois niveaux de prise en charge :

Premier niveau : l'intervention d'un psychiatre et psychologue dans tous les établissements.

Deuxième niveau : si le détenu a besoin de soins plus poussés et d'une hospitalisation de jour, il est pris en charge par le service médico-psychologique régional. Il en existe par exemple à Bois-d'Arcy, Fleury-Merogis et Fresnes.

Troisième niveau : l'hospitalisation en milieu pénitentiaire, les fameuses UHSA – unités hospitalières spécialement aménagées. Il en existe neuf sur l'ensemble du territoire. Ce sont des structures très sécurisées à l'intérieur d'hôpitaux psychiatriques, dont la sécurité est assurée par l'administration pénitentiaire. En l'absence de place en UHSA, nous avons recours à l'hospitalisation classique.

Sur le papier, beaucoup de détenus ont un meilleur accès aux soins psychiatriques que lorsqu'ils étaient à l'extérieur, ce qui est paradoxal. En revanche, nous sommes touchés par le déficit de démographie médicale et le manque de psychiatres dans les hôpitaux, puisque nous avons recours à des praticiens hospitaliers. Nous souffrons particulièrement de ce manque dans les zones considérées comme des déserts médicaux.

Notre seconde difficulté concerne l'hospitalisation. Les UHSA ne sont pas suffisamment nombreuses et l'on constate une réticence de certains préfets à procéder à des hospitalisations en milieu hospitalier libre. Ceci signifie que nous conservons des détenus qui devraient être hospitalisés. Il faudrait renforcer le système des UHSA et mettre en place des dispositifs incitatifs à destination visant à encourager la venue des psychiatres dans nos établissements *via* les hôpitaux de rattachement.

Le taux évoqué de 30 %, issu d'études relativement anciennes, est stable. Nous devons conduire une nouvelle étude en partenariat avec le ministère de la santé afin d'avoir une vision très précise de la situation psychiatrique en détention. Cependant, je confirme que 30 % au moins des détenus souffrent de troubles avérés du comportement. En outre, les spécialistes s'accordent sur le fait que le nombre de personnes atteintes de psychoses est au moins 5 à 7 fois supérieur en détention. Cette population est très carencée et nous devons porter nos efforts sur cette problématique, autant pour eux que pour le personnel et pour la société. Généralement, il est nécessaire de trouver une structure en mesure de les encadrer à la sortie de la détention. Malheureusement, il n'y a pas suffisamment de structures volontaires pour les prendre en charge.

**M. Sacha Houlié.** J'ai deux questions, dont une pour le compte de Raphaël Gérard, qui s'interroge sur les détenus à profil particulier.

Premièrement, concernant les crédits accordés par le Parlement, quel est le calendrier de création des places nouvelles, ainsi que leur nature ?

Deuxièmement, concernant les détenus à profil particulier, nous avons évoqué la situation des détenus radicalisés. Cependant, doivent également être évoquées les situations des personnes transsexuelles, placées à l'isolement pour leur propre sécurité, ainsi que la situation des détenus très âgés, comme ceux présents à la prison de Bedenac. Ces détenus relèvent de la gériatrie en raison du vieillissement de la population carcérale. Ces personnes

ont fait l'objet d'un rapport de la contrôleuse générale des lieux de privation de liberté sur leurs conditions de détention ou leurs problématiques de santé. De quelle manière l'administration pénitentiaire envisage-t-elle ces situations ?

**M. Laurent Ridet.** Le programme immobilier ambitionne la création de 15 000 places variées. Tous les détenus ne nécessitent pas l'application des mêmes mesures de sécurité, il est donc nécessaire de les traiter différemment selon leurs situations. Une place de prison coûte en moyenne 220 000 euros, et la journée de détention, entre 100 et 110 euros.

Le programme prévoit la création de 16 structures d'accompagnement vers la sortie – SAS – ainsi que des places classiques, surtout en maison d'arrêt. Nous portons l'objectif d'aller vers l'encellulement individuel, sauf exception particulière. Cependant, il faut aussi s'interroger sur la manière dont les détenus sont occupés au cours de la journée, la cellule devant être réservée à la nuit.

Le programme prévoit également la création de quartiers spécifiques comme des unités pour détenus violents ou des unités de préparation à la sortie.

Le programme 7 000 est en cours de déploiement : tous les terrains ont été achetés et d'ici la fin de l'année, l'ensemble des procédures seront entamées. Par ailleurs, 2 000 places ont d'ores et déjà été livrées. Cette première partie sera achevée en 2023 ou 2024.

**M. Pierre Azzopardi, chef du service de l'administration de la DAP.** Effectivement, le programme 15 000 prévoyait la création de 2 000 places de SAS, de 2 500 places très sécurisées et de trois établissements tournés vers le travail. Le reste des créations correspondent à des maisons d'arrêt à niveau de sûreté normale. Ce plan permet la réalisation d'un apport net de 15 000 places par rapport à la situation existante en vue de la résorber. À cette fin, 3 000 places seront fermées et 18 000 nouvelles places seront créées.

Sur les 7 000 places prévues dans cette première partie, notre niveau d'avancement est conforme à ce qui était prévu : 2 000 places ont été livrées et quatorze opérations sont en cours de construction. Six nouvelles opérations de constructions seront lancées au premier semestre 2022. L'ensemble des places seront en 2022, soit livrées, soit à un stade de construction avancé.

Dans le même temps, nous lançons la construction de 8 000 places supplémentaires. À ce titre, cinq opérations sont lancées depuis 2020, quatre seront lancées en 2021 et les six dernières seront lancées en 2022. Il est prévu que ces places soient livrées pour 2027.

**M. Laurent Ridet.** À propos de la seconde question, je confirme la difficulté de prise en charge du public des transsexuels, notamment pour la réalisation de fouilles corporelles. Ce public est peu nombreux et mérite donc toute notre attention. Autant que faire se peut, nous essayons de placer ces personnes dans des quartiers spécifiques, par exemple existant à Fleury-Mérogis, et non à l'isolement. Dans le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, vous avez adopté un amendement en vue de mieux prendre en compte les droits de ces personnes. Nous sortirons prochainement une circulaire sur ce sujet et avons d'ores et déjà travaillé à l'amélioration de leur quotidien, notamment en matière de vêtements, de cantine et de formation des agents.

Pour répondre à votre seconde question, je confirme que la problématique vieillissement en prison se pose actuellement, notamment à travers l'allongement des peines

et la dénonciation de certains actes touchant les personnes âgées : 2 500 personnes âgées de plus de 60 ans sont incarcérées. Cependant, la prison est un univers fait pour un public jeune. Nous travaillons sur cette problématique pour permettre le meilleur traitement possible pour ces personnes.

Au sujet de Bedenac, lorsque l'état de santé d'un détenu est incompatible avec la détention, la réponse doit être la suspension de peine. De notre côté, nous nous efforçons de développer avec les collectivités territoriales, les dispositifs d'aide à la personne pour ces publics.

**M. Jacques Krabal.** Je rejoins votre réflexion sur le terme « dysfonctionnements ». Je constate, dans le centre pénitentiaire de Château-Thierry, qu'il n'y a pas de dysfonctionnement concernant l'action des fonctionnaires pénitentiaires. La prison n'a pas évolué du point de vue des locaux, mais a beaucoup évolué dans la manière de faire de ses acteurs.

La question de la surpopulation carcérale doit être traitée. Pour ma part, j'aimerais appeler l'attention sur le fait que la privation de liberté ne doit pas correspondre à une privation de dignité. Or, à Château-Thierry, la dignité est altérée en raison des locaux proposés. Qu'est-il envisagé pour les locaux nécessitant une rénovation lourde ? Le centre pénitentiaire de Château-Thierry est spécialisé et accueille des détenus fragiles sur le plan psychiatrique et condamnés à de longues peines. Or la plupart de ses cellules sont complètement inadaptées à la dignité humaine. Quel est le nombre de créations de places individuelles prévu pour cet établissement ?

La prime de fidélisation à destination des agents concerne-t-elle l'ensemble des territoires, et plus particulièrement tous les Hauts-de-France ?

Enfin, nos demandes concernant l'implantation d'un UHSA sont restées sans réponse.

**M. Laurent Ridel.** Le centre pénitentiaire de Château-Thierry est un établissement classique qui prend en charge des détenus atteints sur le plan psychiatrique depuis près de soixante-dix ans. Il fait partie des établissements en très mauvais état nécessitant de grandes rénovations. Nous demanderons pour le prochain quinquennat à ce que ces établissements soient totalement réhabilités.

Concernant les cellules individuelles, nous avons actuellement 45 % de détenus hébergés en cellule individuelle, dont 25 % dans les maisons d'arrêt. La surpopulation se concentre en maison d'arrêt, ce qui explique le faible taux d'encellulement. Nous en sommes au cinquième moratoire. L'objectif du programme est d'arriver à 80 % de places en encellulement individuel, sachant que certains détenus ne le souhaitent pas, et que d'autres nécessitent d'être en compagnie de quelqu'un.

La notion d'encellulement individuel est très française. Dans les autres pays, on parle plutôt de respect de la dignité. Par exemple, en Espagne, les cellules peuvent être doublées si les conditions d'aménagement sont adaptées et il est porté une attention particulière sur le maintien d'une activité des détenus pendant la journée.

Les personnels exerçant dans les Hauts-de-France ne sont pas éligibles au dispositif de fidélisation. En effet, les Hauts-de-France sont un bassin de recrutement important. Or le

dispositif repose sur l'absence d'attractivité des lieux de travail, ce qui n'est pas le cas pour cette région.

**Mme Caroline Abadie, rapporteure.** La question de l'encellulement individuel est souvent abordée. Beaucoup oublient pourtant qu'en 1875, ce principe avait été établi dans l'objectif de sanctionner les détenus. Par ailleurs, l'éclairage de l'Espagne est intéressant. Nous devons nous demander s'il s'agit encore d'un idéal à poursuivre et s'il présente des bénéfices importants. Ne faudrait-il pas mieux investir dans l'encadrement plutôt que dans les murs, en vue d'une meilleure chance de réinsertion des détenus ?

*La réunion se termine à seize heures dix.*

---

**Membres présents ou excusés**

**Commission d'enquête sur les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française**

*Présents.* - Mme Caroline Abadie, Mme Françoise Ballet-Blu, M. Philippe Benassaya, Mme Aude Bono-Vandorme, M. Éric Diard, M. Olivier Falorni, M. Sacha Houlié, M. Jacques Krabal, Mme Michèle Tabarot, Mme Cécile Untermaier

*Excusés.* - M. Alain David, Mme Maud Gatel, M. Stéphane Trompille