

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 des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République**

- Audition de M. Stéphane Bredin, directeur de l'administration pénitentiaire..... 2
- Informations relatives à la Commission ..... 27

Mardi

21 novembre 2017

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 16

**SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018**

**Présidence de  
Mme Yaël Braun-Pivet,  
*Présidente***



*La réunion débute à 17 heures 15.*

*Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente.*

*La Commission entend M. Stéphane Bredin, directeur de l'administration pénitentiaire.*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Mes chers collègues, dans le cadre de notre travail sur le monde pénitentiaire, nous avons procédé à des visites et entendu, la semaine dernière, Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté. Nous poursuivons notre séquence avec l'audition de M. Stéphane Bredin, directeur de l'administration pénitentiaire.

Nous avons choisi d'organiser cette audition autour de quatre thèmes : l'exécution budgétaire et, plus particulièrement, le plan de construction de quinze mille places de prison supplémentaires ; le pilotage de l'administration pénitentiaire et la gestion des personnels ; la prise en charge de certains détenus ; l'état du parc pénitentiaire et les conditions de détention.

Le principe de la thématization a été approuvé par le Bureau : son application est donc revêtue de l'autorité qui s'attache à ses décisions, et je vous demanderai d'en respecter les règles.

**M. Stéphane Bredin, directeur de l'administration pénitentiaire.** La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 dispose en son article 2 que « *le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions pénales. Il contribue à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues. Il est organisé de manière à assurer l'individualisation et l'aménagement des peines des personnes condamnées* ».

L'administration pénitentiaire est l'ultime maillon de la chaîne pénale, chargée à la fois d'une mission de sécurité publique – elle assure la surveillance des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire pour l'exécution de leur peine – et d'une mission de prévention de la récidive et de réinsertion sociale.

Ces missions – et, au-delà, la réalité du monde carcéral – sont largement méconnues de l'opinion, en particulier le travail des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), notamment parce qu'il n'existe guère de parole institutionnelle sur la prison et que les autres discours publics sont soit intermittents – on se souvient des débats passionnés du début des années 2000 ou de ceux qui ont accompagné le vote de la loi du 15 août 2014 –, soit dépourvus de bienveillance, sur l'un des services publics de la République parmi les plus difficiles à exercer.

De ce point de vue, l'initiative de la commission des Lois au début de ce mois est remarquable : il est essentiel en effet, pour dépasser les représentations que nous nous faisons de la réalité carcérale, de se rendre dans les établissements pénitentiaires et les SPIP, à la rencontre des personnels, des partenaires du service public pénitentiaire et des détenus, pour mesurer ce que sont effectivement les conditions de travail des agents et les conditions de détention, l'impact très fort qu'ont sur ces conditions la surpopulation, le sous-investissement immobilier chronique, l'insuffisance et les difficultés pratiques des aménagements de peines.

J'ai évoqué les SPIP : nos missions s'exercent en effet en milieu fermé comme en milieu ouvert, dans la proportion – souvent méconnue elle aussi – de 80 000 personnes écrouées pour 165 000 personnes placées sous main de justice et suivies en milieu ouvert. Ces deux chiffres renvoient à un constat brutal : l'administration pénitentiaire fait face au défi de la surpopulation carcérale.

Ainsi, au 1<sup>er</sup> novembre, le nombre de personnes écrouées s'élevait à 79 999 – proche du record historique de l'été 2016, dont 69 307 détenus, parmi lesquels 20 302 prévenus – soit une augmentation de 2,3 % en un an – et 831 mineurs, soit une augmentation de 13 %.

La densité carcérale atteint 120 % des capacités en moyenne nationale. Elle culmine à des niveaux jamais connus depuis la libération dans les interrégions pénitentiaires de Toulouse – 158 % – ou Paris – 170 %. La direction de l'administration pénitentiaire (DAP) recense par ailleurs, au 1<sup>er</sup> novembre, 1 473 matelas au sol, dans ses 188 établissements.

Aucun des indicateurs de la surpopulation pénale n'est orienté aujourd'hui à la baisse, et la dernière phase de croissance de la population carcérale, depuis la fin de l'année 2015, présente, par rapport aux précédentes, plusieurs caractéristiques inquiétantes.

Premièrement, l'augmentation du nombre de personnes détenues est pour l'essentiel liée à celle du nombre de personnes prévenues.

Deuxièmement, cette augmentation provient pour partie d'une augmentation du nombre d'entrées de prévenus – en hausse de 15 % entre 2014 et 2016 – et le nombre d'incarcérations de condamnés à des courtes peines, c'est-à-dire de moins de six mois, est également en forte hausse : + 22 % entre 2014 et 2016.

Troisièmement, cette augmentation de la population pénale touche tous les profils, y compris les mineurs, dont la situation est particulièrement inquiétante en Île-de-France, et les femmes, ainsi que les personnes de nationalité étrangère, dont la part est passée de 19,5 % à 20,3 % entre les 1<sup>er</sup> janvier 2016 et 2017.

En revanche, elle touche inégalement les territoires : les directions interrégionales des services pénitentiaires de Paris, Toulouse, Lyon et d'outre-mer présentent des taux de croissance annuelle respectifs de 8 %, 10 %, 10 % et 11 %, contre 4 % en moyenne pour l'ensemble du territoire.

Enfin, cette hausse de la population carcérale va de pair, d'une part, avec la stagnation des aménagements de peine sous écrou et hors écrou, d'autre part, avec l'augmentation, entamée en 2009, du nombre de personnes détenues pour des courtes peines – en augmentation pour la seule année 2016 de 7 % pour les cumuls de peines de six mois ou moins, et de 9 % pour les cumuls de peines supérieurs à un an et inférieurs ou égaux à deux ans.

Cette évolution place aujourd'hui les maisons d'arrêt dans un état de saturation jamais atteint : la densité carcérale, c'est-à-dire le rapport entre le nombre de détenus et le nombre de places opérationnelles, recensées principalement par rapport à la superficie des cellules, s'élève à 143 % dans ces établissements en avril 2017 ; à cette date, 40 000 personnes étaient détenues dans des maisons d'arrêt dont la densité carcérale était supérieure à 120 %.

À l'échelle du ministère de la Justice, l'administration pénitentiaire se voit allouer des moyens importants, et en hausse continue ces dernières années : les crédits du programme 107 « Administration pénitentiaire » s'élèvent ainsi à 3,6 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2018, soit une hausse de 2 % à périmètre constant, dont 1,1 milliard d'euros pour le fonctionnement et l'investissement, ce qui est remarquable et signifie que nous disposons de crédits pour fonctionner et investir, qui augmentent eux-mêmes de 4 % hors immobilier.

Le plafond d'emplois de l'administration pénitentiaire est porté à 40 228 équivalents temps plein travaillés (ETPT), ce qui représente 6 % de l'augmentation du plafond d'emplois de la fonction publique de l'État, alors que son poids n'est que de 2 % au sein de cette fonction publique de l'État ; cela donne une idée de l'effort de solidarité nationale accompli en faveur de la DAP.

Mais, si importants que soient les moyens dont elle dispose, l'administration pénitentiaire est confrontée à une crise : il manque plus de quinze mille places, et l'effort de construction consenti depuis trente ans ne rattrape pas l'augmentation continue de la population pénale.

Pour accompagner dans leurs parcours de peine ce nombre croissant de détenus, la DAP a bénéficié de créations d'emploi mais rencontre des difficultés considérables pour recruter et, partant, ne parvient pas à résorber un niveau élevé de postes vacants, essentiellement en détention.

Le défi qui nous attend dans les quatre années qui viennent sont les départs en retraite massifs des personnels recrutés à la fin des années 1980 et au début des années 1990 pour accompagner les ouvertures d'établissements du programme Chalandon de 1987. Le nombre des départs en retraite doit ainsi augmenter de 40 % dans les trois ans qui viennent pour atteindre environ 900 par an.

Les difficultés de recrutement sont également liées à la concurrence accrue que se font les métiers de la sécurité publique – polices municipales, police et gendarmerie nationales, service des douanes –, si bien que le solde des départs et des entrées dans l'administration pénitentiaire se dégrade d'année en année ; d'un solde négatif de 198 en 2012, nous sommes passé à - 433 en 2016 et devrions atteindre - 600 à la fin de cette année.

En ce qui concerne enfin les investissements dans les programmes immobiliers, s'ils ont permis depuis 1987, date du programme immobilier Chalandon, de fermer nombre d'établissements parmi les plus vétustes, ils ont en revanche été insuffisants pour assurer l'entretien du parc existant, d'où une dégradation des conditions de détention, qui sont aussi, dans l'administration pénitentiaire, les conditions de travail de nos agents.

Ces phénomènes, pour ne citer que les plus structurants, illustrent assez les difficultés qui entravent aujourd'hui l'action de l'administration pénitentiaire. Mais ils peuvent aussi convaincre d'une chose, pour peu qu'on les considère dans le temps long : c'est que la réponse à ces défis doit être politique et sortir du balancier entre le tout carcéral – construire de nouvelles places – et le tout probation, pour dire les choses de manière impropre mais parlante.

Une politique pénitentiaire équilibrée doit s'appuyer sur deux jambes, et d'abord sur un programme immobilier ambitieux. Nous manquons en effet de places en maisons d'arrêt

dans les zones très fortement surpeuplées, mais également en établissements pour peine, ces établissements pour peine que nous voulons d'un genre nouveau où les détenus puissent préparer activement leur sortie et éviter les sorties sèches, qui fabriquent la récidive. Il nous faut également un programme immobilier qui n'oublie pas l'entretien du parc existant, dont la remise à niveau ne peut attendre que soit atteint l'objectif encore lointain de l'encellulement individuel. Ce chantier-là est ouvert, c'est celui de la loi de programmation pour la justice, qui sera discutée devant le Parlement à partir du printemps.

Notre second appui, et donc notre seconde priorité d'action pour la pénitentiaire, c'est évidemment la mise en place d'un système de peine efficace, qui doit faire l'objet du cinquième chantier ouvert par le Premier ministre et la garde des Sceaux, le 6 octobre dernier. Comment doit évoluer la réponse pénale ? Sur la détention provisoire, dix-sept ans après la loi sur la présomption d'innocence, a-t-on tout essayé ou peut-on réfléchir – comme il y a dix ans avec le placement sous surveillance électronique (PSE) – aux moyens de développer, par exemple, le recours à l'assignation à résidence sous surveillance électronique ? Comment peut-on alléger le rôle des commissions d'aménagement des peines pour leur permettre de se recentrer sur leurs tâches essentielles ? Jusqu'où est-on allé dans la juridictionnalisation du droit de l'application des peines ? Comment peut-on décentrer notre système de peines de la peine d'emprisonnement, et promouvoir à égalité de considération les peines qu'on qualifie encore, de manière symptomatique, de peines alternatives – je pense notamment aux travaux d'intérêt général (TIG) ou au PSE ?

Voici, madame la présidente, les quelques pistes que je voulais tracer pour ouvrir notre discussion.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Nous vous remercions. Je vais donc poser la première question : quelle part l'administration pénitentiaire prend-elle habituellement dans les mesures de régulation des crédits budgétaires, par rapport aux autres administrations de la justice ? Est-elle plus durement mise à contribution ?

**M. Arnaud Viala.** Les pouvoirs publics ont décidé de faire porter leurs efforts sur la création de quinze mille nouvelles places de prison. Quels vont-êtré les délais de réalisation et pour quel coût ? Qu'en est-il par ailleurs de la réhabilitation des places déjà existantes ? À combien évaluez-vous les travaux nécessaires par rapport à ce que va coûter la création des nouvelles places ?

**Mme Cécile Untermaier.** Quels sont les critères qui déterminent les lieux où seront construits les nouveaux lieux de détention ?

**Mme Marie-France Lorho.** Je suis très heureuse que notre commission et sa présidente aient organisé cette audition.

Le Conseil de l'Europe a pointé en mars 2017 la surpopulation carcérale dans notre pays. Au Pontet, dans mon département du Vaucluse, la densité carcérale est supérieure à 150 % des capacités de l'établissement. La France compte moins de 60 000 places de prison, et 25 000 peines d'emprisonnement prononcées chaque année ne sont pas exécutées. L'administration pénitentiaire est essentielle pour que la justice prenne en compte deux des acteurs trop oubliés de son cycle : les victimes et la société. Le plan prévoyant la création de quinze mille places supplémentaires, dont certains disent par ailleurs qu'il ne pourra être réalisé sur la durée du quinquennat, est donc largement insuffisant. Intégrez-vous dans votre réflexion la rupture, toujours plus criante, entre le peuple et l'administration judiciaire ?

Prenez-vous bien en compte cette question de l'administration pénitentiaire comme l'un de ses symptômes les plus évidents ?

**M. Jean-Louis Masson.** Le Président de la République s'est engagé à construire quinze mille places de prison, ce à quoi Les Républicains souscrivent, d'autant que cela répond à une nécessité déjà mise en exergue sous le quinquennat de M. François Hollande, l'ancien garde des Sceaux, M. Jean-Jacques Urvoas, ayant déjà lancé, il y a un an, un plan prévoyant la création de dix mille places.

Or, selon *Le Figaro*, en date du 15 novembre dernier, le dossier avance à petits pas : est-ce pour des raisons budgétaires ou politiques ? Selon le député de La République en Marche, M. Jean Terrier, cité dans ce même article, construire de nouvelles places de prison serait une fausse bonne idée. Je pose donc la question au directeur de l'administration pénitentiaire : combien de temps faudra-t-il pour construire ces 15 000 places et quel est le calendrier envisagé, étant entendu que ces places sont vitales pour le personnel pénitentiaire et les détenus ?

**M. Stéphane Bredin.** Vous m'avez interrogé, madame la présidente, sur la régulation budgétaire. On a longtemps considéré que l'essentiel de l'effort de régulation budgétaire au sein du ministère de la justice portait sur les services judiciaires. Aujourd'hui, même si cette idée demeure ancrée dans les esprits, l'effort est beaucoup plus équitablement réparti entre les grandes directions en réseau du ministère, ce qui signifie que l'administration pénitentiaire prend davantage sa part dans l'exercice de régulation budgétaire infra-annuel. Ce rééquilibrage était indispensable, sachant que les deux grandes directions du ministère, les services judiciaires d'une part, les services pénitentiaires d'autre part, pèsent chacune pour 40 % de la mission « Justice ».

Par ailleurs, l'administration pénitentiaire se caractérise par la part importante des crédits de fonctionnement et d'investissement dans son budget. Or, lorsque il y a des arbitrages à prendre en cours d'année, il est toujours plus facile et moins douloureux, en tout cas moins immédiatement douloureux, de différer des programmes d'investissement que de tailler dans les crédits de fonctionnement de l'administration pénitentiaire, des services judiciaires ou de la protection judiciaire de la jeunesse.

Cela explique pour une large part le rééquilibrage qui s'est opéré pour l'essentiel sous la précédente législature et qui fait qu'aujourd'hui l'administration pénitentiaire assume entre 40 et 60 % des efforts du ministère de la justice, lesquels pèsent prioritairement sur son programme immobilier. Mieux vaut en effet retarder un projet de construction que de mettre en difficulté des fournisseurs, en tout cas tant que les travaux n'ont pas été lancés car, dans ce dernier cas, les intérêts moratoires ou les indemnités de dédit peuvent coûter très cher.

Quoi qu'il en soit, la régulation budgétaire est pour partie responsable des fréquents retards subis par les programmes immobiliers pointés par le rapport remis au Parlement le 20 septembre 2016, lequel avait servi de base à la réflexion sur le programme immobilier lancé à la fin du précédent quinquennat.

J'ajoute que ces coupes budgétaires ont une deuxième conséquence : elles affectent également les crédits destinés à l'entretien du parc existant, qui vieillit d'autant plus vite qu'il est suroccupé.

Cela m'amène à la question des réhabilitations prévues. Il y a deux manières de réhabiliter un établissement pénitentiaire. La première consiste à fermer intégralement l'établissement. C'est ainsi que l'on a procédé ces trente dernières années, car la plupart des établissements avaient souffert d'un tel sous-investissement qu'il était difficile de faire autrement. Cela renchérit pourtant considérablement le coût des programmes car, pour augmenter la capacité d'accueil nette, il faut construire davantage puisque on commence par fermer un établissement avant d'ouvrir le nouveau. À titre d'exemple, le nouvel établissement d'Aix-en-Provence que nous allons bientôt réceptionner a une capacité de 732 places, mais il n'accroîtra en réalité la capacité d'accueil globale de la direction interrégionale des services pénitentiaires de Marseille que de 200 places.

La première méthode consiste donc à fermer purement et simplement un établissement dont on estime le coût de réhabilitation trop élevé. La seconde, utilisée notamment quand l'établissement a une capacité importante dont on ne peut pas se passer sur le territoire en question, est d'entreprendre une réhabilitation lourde. Nous l'avons fait à Fleury-Mérogis et à la Santé ; nous sommes en train de le faire aux Baumettes ; et nous serons probablement obligés de le faire à Fresnes. À chaque fois, le coût de la réhabilitation s'élève à plusieurs centaines de millions d'euros. Pour la Santé, je ne peux pas vous donner un montant précis car il s'agit d'un partenariat public-privé (PPP) où il faut distinguer coût de construction, loyer et dette financière. À Fleury-Mérogis, la réhabilitation a pris plus de quinze ans et a coûté plus de 400 millions d'euros.

Plutôt que d'entreprendre des opérations de réhabilitation lourdes, la voie habituelle est de consentir un effort régulier d'entretien des établissements. Il vaut mieux les maintenir à niveau grâce à un effort de maintenance plutôt que d'être obligé, tous les trente ans, de les fermer ou de les reconstruire. Dans un programme immobilier, il existe deux types d'investissements : ceux qui servent à construire des places neuves ; ceux qui visent à entretenir le parc existant et qui ne sont pas à négliger si l'on ne veut pas avoir à refaire les établissements quasiment à neuf quelques décennies plus tard. Si la prison de Fleury-Mérogis avait été mieux entretenue depuis sa construction en 1967, nous n'aurions sans doute pas été obligés de dépenser 400 millions d'euros en quinze ans pour la restaurer.

En réponse à votre question, madame Untermaier, je dirais que le programme 15 000 s'inscrit en rupture avec tous ceux qui l'ont précédé.

Les programmes immobiliers conçus depuis 1987 – 13 000, 4 000, 13 200, le Nouveau programme immobilier (NPI) et autres – ont été élaborés à partir de trois critères : vétusté, surpopulation, rattrapage en faveur des territoires d'outre-mer. La fermeture des établissements les plus vétustes a été la grande affaire des deux dernières décennies. Les prisons de Lyon, la prison Saint-Michel de Toulouse, les prisons de Nancy ou de Strasbourg figuraient parmi les établissements les plus indignes. Même s'il en reste, les grosses structures très dégradées ont été réhabilitées ou fermées au cours des trente dernières années. Les programmes ont aussi tenu compte de la surpopulation et donc la capacité d'accueil insuffisante de tel ou tel établissement. Enfin, au cours de la dernière décennie, un effort spécifique de rattrapage a été consenti en faveur des territoires d'outre-mer, au sens large.

Le programme 1 000 marque une rupture méthodologique : la cartographie des besoins est établie à partir de projections concernant la population pénale à l'horizon 2027, en raisonnant toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire à politiques pénales inchangées. Cette précision n'est pas anodine pour les parlementaires que vous êtes. À partir de la population pénale estimée en 2027, on calcule l'écart entre les projections et les capacités existantes. Ces

données sont ensuite redressées, c'est-à-dire affinées pour tenir compte des places qui seront livrées dans l'intervalle et aussi des anomalies statistiques. Quand on prolonge une tendance, il faut intégrer l'influence de phénomènes extraordinaires, en l'occurrence les fermetures ou les ouvertures d'établissements qui produisent des variations artificielles de la population pénale de tel ou tel département.

Prenons l'exemple du département de l'Oise et essayons d'évaluer sa population pénale en 2027, en prolongeant la tendance observée pendant la période 2014-2016. Il va falloir intégrer le fait qu'un centre pénitentiaire a été ouvert dans ce département, dont la capacité d'accueil est bien supérieure aux capacités cumulées antérieures des maisons d'arrêt de Beauvais et de Compiègne. L'augmentation de la population pénale de l'Oise ne doit absolument rien à l'évolution de la délinquance dans ce département. Elle est artificielle, en quelque sorte : l'administration pénitentiaire a créé des places dans l'Oise pour essayer de désencombrer les établissements franciliens.

Une fois ces corrections effectuées, on en déduit une carte des besoins. On repère des territoires, dans chaque département, où le besoin de création sera au moins égal à 150 places à l'horizon 2027, c'est-à-dire dans dix ans. La capacité à construire est ensuite déterminée en fonction des besoins du département en question et des départements immédiatement limitrophes. Si le Nord avait besoin de 500 places et le Pas-de-Calais de 120 places, nous construirions 620 places dans le Nord. Ces chiffres sont totalement fantaisistes car les besoins sont très supérieurs à ces chiffres dans ces départements où deux établissements sont prévus.

Voilà la manière dont a été établie la carte du programme 15 000, sur laquelle nous continuons à travailler. Les recherches de terrains se font dans les départements identifiés, les trente-deux agglomérations qui doivent accueillir une nouvelle maison d'arrêt d'une capacité qui varie entre 150 et 600 places. Avec le centre de détention prévu en Guadeloupe, nous arrivons à trente-trois structures. Il y aura aussi des quartiers de préparation à la sortie (QPS), des établissements pour peine d'un genre nouveau, dotés de 90 à 120 places, dont le besoin a été identifié dans des agglomérations particulières où se manifeste un besoin d'accompagnement des sortants de prison.

Madame Lorho, votre question s'adresse plus à un ministre qu'à un directeur de l'administration pénitentiaire.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Ne sortez pas de votre rôle, ce n'est vraiment pas ce que l'on vous demande aujourd'hui.

**M. Stéphane Bredin.** Je ne pense pas qu'il revienne au directeur de l'administration pénitentiaire de discourir sur la césure entre le peuple et la justice. Pour ma première audition devant l'Assemblée, je vais rester dans mon rôle car j'aimerais que mon mandat ne s'achève pas dès demain. (*Sourires.*)

Monsieur Masson, vous avez cité un article du *Figaro* du 14 novembre dernier ; la dépêche de l'AFP qui s'en est suivie était plus équilibrée. Que faut-il retenir du travail que nous avons fait pendant la dernière année ? Sans pratiquer la langue de bois administrative, je pense que l'on n'a jamais avancé aussi vite dans la préparation d'un programme immobilier. Le Président de la République a rappelé que l'objectif était de construire 15 000 places.

La première étape – celle dans laquelle se sont perdus nombre de nos prédécesseurs – est de trouver des terrains. Le besoin social de prisons, exprimé par beaucoup de nos

concitoyens, est relayé dans de nombreux discours nationaux. Cependant, il y a un écart manifeste entre cette expression et l'adhésion objective des élus des collectivités territoriales et des futurs riverains d'établissement pénitentiaire. Pour avoir travaillé au ministère de l'intérieur, je peux vous dire que l'on est moins bien accueilli quand on annonce un projet de construction de prison que quand il s'agit d'implanter une gendarmerie ou un commissariat.

Comme je le disais dans mon propos introductif, il n'y a pas de parole institutionnelle sur la prison. On n'a pas de discours construit sur la réalité des nuisances des établissements pénitentiaires, ni sur le soin apporté à leur architecture pour en limiter l'impact sur l'environnement immédiat, ni sur les retombées économiques dont bénéficient les départements moins urbanisés. Pour Nice et Lille, l'arrivée d'un établissement de 600 places – et quelques créations d'emplois à la clef – aura des répercussions assez négligeables. En revanche, pour d'autres agglomérations, une telle implantation peut avoir des effets très notables.

Au cours de l'année écoulée, nous avons lancé la recherche de terrains d'une superficie de cinq à quinze hectares pour construire des maisons d'arrêt de 400 à 600 places dans trente-trois agglomérations, sans compter les terrains qui doivent accueillir les seize QPS. Très volontaristes, des préfets nous ont fait des propositions et nous sommes en phase d'expertise d'études de faisabilité sur bon nombre de localisations. Les difficultés habituelles demeurent en Île-de-France et dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) où le foncier est rare et extrêmement cher. La charge foncière y est importante pour l'administration pénitentiaire. Dans ces milieux hyperurbanisés, les élus acceptent d'autant moins ce type d'établissements qu'ils ont des projets de valorisation économique bien différents de ceux de l'administration pénitentiaire.

Dans ces territoires, nous recherchons essentiellement à mobiliser du foncier public. Or celui-ci est réclamé pour des hébergements d'urgence, des logements sociaux, des projets de valorisation économique, etc. Il y a une concurrence entre les différentes administrations pour la mobilisation du foncier public. Lorsqu'elle présentera le projet de loi de programmation pour la justice au Parlement, la ministre fera des annonces. Pour ma part, je note que le volontarisme des préfets a vraiment porté ses fruits, y compris dans ces régions difficiles. Mercredi dernier, j'ai rencontré les préfets d'Île-de-France. Ils ont presque tous, dans leur département, des propositions techniques à nous faire. Nous allons pouvoir en discuter avec les collectivités dans les semaines et les mois à venir. J'aurais plutôt cette vision optimiste des choses.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Je vous remercie mais je vous demanderais d'être légèrement plus concis lors de votre prochaine intervention car nous avons encore six questions à vous poser sur le premier thème.

**M. Philippe Gosselin.** Merci, monsieur le directeur, de nous avoir apporté toutes ces précisions sur les critères retenus pour le programme 15 000. Le foncier est évidemment le cœur du réacteur.

Pourriez-vous nous donner quelques éléments sur le calendrier de la future loi de programmation et sur celui de la construction des différents établissements ? Construire 15 000 places, c'est bien, mais nous serons en 2018 et il ne restera pas tant d'années que cela avant la fin du quinquennat. Certes, la garde des Sceaux a évoqué un second quinquennat... Quelle sera la programmation ? Quelles seront les urgences ? Quelle sera la hiérarchisation des constructions ? Allez-vous tenir compte en priorité de la vétusté, de la persistance de

dortoirs, de la nécessité de l'encellulement individuel qui serait un critère supplémentaire à ceux précédemment évoqués ?

**M. Bruno Questel.** En matière carcérale, le monde idéal n'existe pas. On nous annonce 15 000 places après le programme de 10 000. Pour ma part, je partage un peu l'avis de mon collègue Terlier. N'est-ce pas une fausse bonne idée que de construire sans cesse des places, d'avoir 1 000 détenus de plus par an et, finalement, de ne pas pouvoir mettre en adéquation des besoins identifiés avec une politique pénale adaptée ?

Plus généralement, à l'aune de la loi dite « Taubira », si souvent décriée, comment pourrait-on poser le constat de l'échec de la contrainte pénale et fixer des perspectives d'évolution de la politique pénale, afin de réguler le problème de la population carcérale, sachant que 160 000 personnes sont placées en milieu ouvert ?

**M. Éric Poulliat.** Lors de la visite de la maison d'arrêt de Gradignan, j'ai été étonné d'avoir à la chercher pour la trouver tant elle est insérée dans le tissu urbain. Cette caractéristique, qui la rend vraiment intéressante malgré sa vétusté, est appréciée par le personnel et par les détenus : elle est plus accessible, notamment par les familles. L'insertion des établissements pénitentiaires dans le tissu urbain fait-elle partie de vos critères et de vos priorités lorsque vous réfléchissez à l'évolution du parc pénitentiaire ?

**Mme Danièle Obono.** On remarque une baisse de 35 % du budget du placement à l'extérieur qui représente pourtant l'une des alternatives à l'emprisonnement. On peut construire des places pour désengorger les prisons et améliorer les conditions d'incarcération, mais on peut aussi recourir à ce type de mesures. Quelle est la raison de la baisse de ce budget ? Est-ce que ce type de placement rencontre des difficultés spécifiques ? Qu'en est-il de l'ouverture de marchés publics dans ce domaine ?

**M. Sébastien Huyghe.** J'ai plusieurs questions que je vais poser très brièvement.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Je suis désolée mais nous avons décidé que chaque député ne posait qu'une question. Une fois que tous les collègues auront pu s'exprimer, nous pourrions envisager une deuxième question.

**M. Sébastien Huyghe.** D'une phrase, je peux poser les quatre questions.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** N'hésitez pas à faire usage de votre esprit de synthèse !

**M. Sébastien Huyghe.** Nous avons besoin de réponses.

La taille des établissements tend-elle à s'établir aux alentours de 600 places ou dépend-elle de la localisation de chaque prison ?

L'augmentation du nombre de places et de prisons peut permettre la spécialisation des établissements. Allez-vous profiter de ces programmes immobiliers pour spécialiser les établissements ?

Ma troisième question concerne les PPP, qui sont tellement décriés.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Je suis vraiment désolée mais je vais devoir donner la parole au prochain orateur.

**M. Sébastien Huyghe.** Va-t-il y avoir de nouveaux PPP ?

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Je vous ai retiré la parole, monsieur Huyghe.

**M. Sébastien Huyghe.** Nous sommes muselés.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Nous en avons discuté au bureau de la Commission. Je souhaite permettre à tous les collègues présents de poser une question, ce qui me paraît être le minimum pour le respect de chacun.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Pour ma part, je souhaiterais revenir sur le problème du foncier. Dans mon département de la Saône-et-Loire, un site a été proposé à Châtenoy-le-Royal, c'est-à-dire dans une partie du département qui fait preuve de dynamisme sur le plan démographique et économique, alors que des communes qui traversent des difficultés en raison de départs d'entreprise, notamment Digoin, s'étaient portées candidates.

Ma question dépasse le cadre de la politique pénale car ces équipements sont pourvoyeurs d'emploi dans les communes où s'installent de nouvelles familles. Ce critère économique est-il pris en compte lors du choix des nouvelles implantations ?

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Avant de passer la parole à M. Bredin pour les réponses, je vous rappelle, monsieur Huyghe, que nos règles sont discutées par le bureau de la Commission, qui est souverain. Si elles ne vous conviennent pas, j'en suis désolée.

**M. Sébastien Huyghe.** Les premières questions durent très longtemps et, quand arrive notre tour, on doit poser les nôtres en trente secondes. C'est du grand n'importe quoi ! Donnez un temps de parole à chacun !

**M. Stéphane Bredin.** Monsieur Gosselin, je ne peux que vous répéter ce qu'a dit le ministre : les arbitrages concernant le projet de loi de programmation pour la justice devraient avoir lieu au tout début de l'année 2018 ; la présentation du texte se ferait en février ou en mars et la discussion se déroulerait au printemps. C'est une annonce politique. Je n'ai pas à confirmer le calendrier du Gouvernement, et moins encore celui du débat au Parlement.

Vous m'avez aussi interrogé sur la hiérarchisation du programme 15 000. Une fois les besoins localisés, il faut en effet les hiérarchiser en fonction de l'urgence des situations. Dans ce programme immobilier, nous avons lié l'urgence à la surpopulation qui existe dans les maisons d'arrêt de certaines régions, l'Île-de-France et PACA en tête. Il se trouve que les régions dans lesquelles il est difficile de trouver du terrain sont aussi celles dans lesquelles il est prioritaire de construire des établissements.

Le deuxième critère – j'espère que nous n'aurons pas l'utiliser car il est subsidiaire – est celui de la disponibilité du foncier. Dans certaines régions, la phase de prospection foncière puis d'acquisition pourrait prendre du temps, en particulier si des procédures d'expropriation sont nécessaires. En raison de ces contraintes, des opérations jugées urgentes pourraient ne pas être dans la toute première vague de constructions.

La problématique est différente pour les quartiers de préparation à la sortie, des structures plus petites et moins sécurisées, qui sont construites en ville. La première phase pourrait démarrer plus tôt dans le quinquennat pour ces quartiers car les préfets – et mêmes les collectivités – nous ont déjà fait de nombreuses propositions foncières.

Monsieur Questel, vous m'avez interrogé sur l'adéquation entre la programmation immobilière et la réforme pénale. Comme je vous le disais en conclusion de mon propos introductif, cela n'a pas grand sens d'axer une politique pénitentiaire uniquement sur un programme de construction immobilière. D'une part, tout projet de construction prend du temps à sortir de terre. D'autre part, nous devons constater qu'à part quelques exceptions, les pays voisins ont réussi à adopter des réformes pénales qui ont eu un impact mesurable et important sur leur population pénale. Dans notre système pénal, la peine de référence est l'emprisonnement alors que nous pouvons en mesurer les difficultés d'application pratique au quotidien à travers la surpopulation carcérale et l'état de certains de nos établissements pénitentiaires. Ce système ne doit-il pas évoluer ? Seule la représentation nationale peut répondre à cette question politique.

M. Poulliat est revenu sur le cas de Gradignan, ce qui me permet d'apporter une correction concernant les chiffres que je vous ai cités s'agissant d'Aix-en-Provence. Ils concernent en fait Bordeaux-Gradignan où la réhabilitation d'établissements permettra de passer de 436 places à 600 places. Les 164 nouvelles places représenteront une charge de 125 millions d'euros. La réhabilitation coûte cher. Les établissements de Gradignan et de Fleury-Mérogis ont été construits par le même architecte à la fin des années 1960. Les bâtiments ont vieilli mais ils présentent beaucoup d'intérêt sur le plan architectural et nous essayons de nous en inspirer pour d'autres opérations, notamment pour celle de Marseille.

Je rejoins là votre question sur l'insertion des établissements pénitentiaires en milieu urbain. Dans la circulaire qui donne pour mission aux préfets de chercher des terrains pour le programme 15 000, il est clairement indiqué qu'il s'agit de ne pas reproduire l'erreur commise dans le passé : avoir construit des établissements non pas là où se trouvait le besoin mais là où le foncier était disponible.

Au début des années 1990, pour disposer au plus vite de prisons de capacité importante, on les a construites là où le foncier était peu cher et disponible, ce qui a donné naissance au programme 13 000 et à certaines opérations des programmes 4 000 et 13 200. Trente ans plus tard, ces établissements ont beaucoup de mal à fonctionner, en particulier parce qu'il est difficile d'y attirer des agents. Faute de personnel, les capacités d'accueil de certaines prisons ne sont pas pleinement utilisées. Ces difficultés se ressentent dans la qualité de la prise en charge des détenus. Situées en dehors de tout tissu urbain et même périurbain, ces prisons peinent à attirer des agents mais aussi à nouer des partenariats avec les autres services publics et avec le tissu associatif. Or ces liens sont nécessaires pour faire fonctionner la politique d'aménagement des peines. Il est impossible d'aménager les peines sans partenariat avec l'éducation nationale, les organismes de la formation professionnelle, les entreprises qui fournissent du travail en concession, les associations qui accompagnent les détenus vers la sortie.

Il faut concevoir des établissements reliés aux partenaires et aux services dont ils ont besoin pour fonctionner. En conséquence, le programme 15 000 prévoit deux choses. Premièrement, les QPS seront systématiquement construits en ville. Pour la première fois depuis des décennies, on va reconstruire des prisons dans la ville. Deuxièmement : les terrains proposés par les préfets pour la construction de maisons d'arrêt doivent être situés en agglomération, c'est-à-dire que les prisons seront connectées aux services publics essentiels et aux partenaires avec lesquels elles devront travailler, contrairement à celles qui ont été construites dans les années 1990 sur des terrains qui ne permettent pas au service public pénitentiaire de fonctionner convenablement.

Ce critère de la localisation a donc, en effet, été intégré dans notre réflexion. C'est même l'une des raisons pour lesquelles les préfets ont du mal à nous proposer du foncier dans certaines régions. Nous avons été inflexibles sur la localisation des terrains. Cette fois, nous n'avons pas accepté de terrains situés dans des espaces ruraux très éloignés de tout centre urbain. À la limite, nous pourrions retenir ce type d'emplacement pour construire des maisons centrales où sont incarcérés les détenus qui purgent de très longues peines et qui sont en rupture de liens sociaux et familiaux. Mais ce programme ne prévoit aucune maison centrale, dans la mesure où plusieurs établissements de ce type ont été construits depuis le début des années 2010.

Madame Obono, je vais compléter la réponse que Mme la garde des Sceaux a déjà eu l'occasion de vous faire lors de l'examen du projet de loi de finances en séance publique.

Il n'y a aucun doute sur le fait que le placement à l'extérieur est, pour reprendre une expression que je récusé par ailleurs, une peine alternative à la détention efficace et utile dans le panel des aménagements de peine.

Les crédits que le Parlement a alloués ces dernières années à l'administration pénitentiaire pour mettre en œuvre le placement extérieur ont été systématiquement sous-consommés. Dans le projet de loi de finances pour 2018, les crédits ouverts par le Parlement à l'administration pénitentiaire sont en baisse mais la dotation en loi de finances initiale a été supérieure à notre dépense en 2016. Avec la direction du budget, nous avons considéré qu'il était plus raisonnable de rapprocher la dotation du niveau réel de nos dépenses tout en se laissant une marge de progression. En 2016, nous n'avons dépensé que 6 millions sur les 9 millions de crédits ouverts. Pour 2018, la dotation est de 7 millions. Cela ne signifie pas qu'il y a une diminution de 2 millions des crédits consacrés aux placements extérieurs mais qu'il reste une marge d'un million pour progresser l'année prochaine.

Pourquoi n'a-t-on pas davantage recours aux placements extérieurs ? Il s'agit d'un aménagement de peine compliqué à mettre en place, qui nécessite que les établissements et les services pénitentiaires d'insertion et de probation nouent des partenariats de longue durée avec des associations capables d'accueillir les personnes condamnées.

Le débat subventions *vs* marchés publics, qui traverse depuis longtemps l'administration pénitentiaire, n'est pas de nature idéologique mais purement juridique. Nous n'avons pas choisi de recourir aux appels d'offres mais cela ne serait pas illégitime. Tout d'abord, les prestations couvertes entrent bien dans le champ de la commande publique, même s'il faut être lucide : à proximité d'un établissement donné, il n'y aura pas une myriade d'associations en mesure d'assurer des placements extérieurs. Ensuite, cela aurait l'avantage d'offrir à ces structures des perspectives budgétaires pluriannuelles. Il n'y a donc pas que des craintes à avoir.

Monsieur Huyghe, comme la ministre vous l'a déjà dit, l'administration pénitentiaire n'aura pas recours aux PPP pour les constructions relevant du prochain programme immobilier. La Cour des comptes publiera prochainement un rapport qui dresse le bilan des PPP lancés depuis la fin des années 2000 dans le domaine pénitentiaire. Pour résumer à gros traits, il ne se conclut pas par une critique en règle de ces partenariats mais par le constat de l'inadéquation de ce mode de financement aux besoins – je ne me hasarderai pas à dresser semblable bilan pour les piscines olympiques ou les systèmes de chauffage urbains. Il est certain que l'administration pénitentiaire n'a pas intérêt à s'enfermer dans une relation contractuelle sur vingt-cinq à trente ans car ses missions sont en perpétuelle évolution : les

établissements pénitentiaires doivent s'adapter en permanence à des changements de normes de sécurité ou à de nouvelles conditions de prise en charge. Prenons l'exemple de la reprise des extractions judiciaires : le transfert vers le ministère de la justice a nécessité la construction des pôles régionaux d'extraction judiciaire à proximité des établissements pénitentiaires mais aucun chantier n'a pu passer par le PPP tant les tarifs proposés, en l'absence de remise en concurrence, étaient déraisonnables pour l'administration pénitentiaire.

Vous m'interrogez sur la spécialisation des établissements pénitentiaires à construire. Le programme de construction de 15 000 places de prison supplémentaires regroupe deux types d'établissements : trente-deux maisons d'arrêt et un centre de détention en Guadeloupe, qui a un besoin spécifique en établissement pour peine de grande capacité ; seize quartiers de préparation à la sortie, catégorie nouvelle d'établissements pour peine. Il s'agit de petites structures dédiées implantées en ville avec un niveau de sûreté adaptée, qui se construisent plus vite pour un moindre coût. Elles visent à éviter les sorties sèches pour les détenus dont la peine restant à subir est inférieure à deux ans ou qui ont été condamnés à des courtes peines, de six mois à un an. Les maisons d'arrêt, compte tenu de la surpopulation, n'ont absolument pas les moyens de préparer leur sortie. Nous sélectionnerons les détenus dont les chances de réinsertion sont les plus élevées, ce qui permettra d'adapter le niveau de sûreté, pour dire les choses clairement.

Contrairement au programme immobilier antérieur, ce nouveau programme ne prévoit pas de nouvelles maisons centrales puisque deux maisons de taille importante et trois de plus petite capacité ont été construites depuis 2010.

Enfin, s'agissant de la taille des établissements pénitentiaires du programme 15 000, je préciserai que les QPS auront une capacité de 90 à 120 places et les maisons d'arrêt de 400 à 600 places. Nous sommes partis du principe que les maisons d'arrêt avaient une capacité maximale de 500 à 600 places. Il faudra cependant s'interroger sur cette limite dans les départements où les besoins sont les plus importants, c'est-à-dire les Bouches-du-Rhône, les Alpes-Maritimes et les sept départements franciliens. Là encore, c'est une question qui sera arbitrée dans le cadre de la loi de programmation pour la justice.

Autre question : dans quelle mesure l'administration pénitentiaire doit-elle intégrer des considérations d'aménagement du territoire dans son programme d'investissements immobiliers ? Celui-ci a été conçu à partir de critères qui sont essentiellement pénitentiaires. Il vise à répondre à des besoins qui correspondent à ceux des bassins de délinquance, lesquels se trouvent généralement dans des zones plus urbaines que rurales. Par ailleurs, il s'écarte de la tendance à construire en zones non urbaines qui a prévalu du début des années 1990 jusque dans le milieu des années 2000 car force a été de constater que ces établissements fonctionnent mal. Le service public pénitentiaire ne se résume pas à enfermer et à surveiller, il prépare aussi la sortie en s'appuyant sur des partenaires. Or ceux-ci sont beaucoup plus difficiles à trouver en dehors des grandes agglomérations. Nous avons privilégié, pour les QPS, des emplacements en ville et, pour les maisons d'arrêt, des grandes améliorations comme Nice, Marseille, Nantes et l'Île-de-France.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Nous abordons le deuxième thème consacré à la gestion du personnel et au pilotage de l'administration pénitentiaire.

**M. Raphaël Schellenberger.** Les conditions de travail des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire sont intimement liées à la possibilité d'occuper les détenus, notamment par le travail.

Il y a d'abord le service général. De quels moyens dispose l'administration pénitentiaire à ce titre ? Les crédits sont-ils suffisants ? Sont-ils mobilisés correctement ? Leur niveau de consommation est un indicateur de l'implication des détenus dans l'entretien des équipements, point clef pour la bonne conservation du patrimoine immobilier.

Il y a ensuite le travail pour le compte d'entreprises extérieures qui sous-traitent des activités. On sait que le milieu carcéral souffre d'un problème d'attractivité en raison des contraintes liées à l'accès et aux horaires. À cela s'ajoute le problème de la nature de la rémunération : une précédente loi pénitentiaire a instauré une rémunération à l'heure pour remplacer la rémunération à la pièce, qui, heureusement, persiste dans les faits, ce qui contribue à maintenir une certaine attractivité. Quelle est la position de l'administration pénitentiaire à ce sujet ?

**M. Guillaume Vuilletet.** Lors de notre visite à la maison d'arrêt d'Osny, Mme Naïma Moutchou et moi-même avons pu constater que les établissements pénitentiaires, surpeuplés, avaient du mal à attirer du personnel et que le problème se posait même dès le stade du recrutement, du fait notamment des difficultés de logement et des évolutions de carrière. Quelles améliorations prévoyez-vous ?

**Mme Isabelle Florennes.** Je n'ai pas encore eu l'occasion de visiter la maison d'arrêt de Nanterre – ce sera chose faite début décembre – mais j'ai d'ores et déjà été alertée de problèmes multiples.

J'aimerais vous interroger sur un sujet qui touche à la fois à la formation des personnels pénitentiaires et à la lutte contre le terrorisme : la détection et la prise en charge des détenus présentant des signes de radicalisation. Plusieurs mois ont passé depuis l'inauguration du bureau central du renseignement pénitentiaire qui doit permettre à l'administration pénitentiaire de mieux saisir et prévenir les situations de radicalisation. Je voulais savoir si une formation spécifique aux techniques de renseignement était proposée aux personnels pénitentiaires. Par ailleurs, est-il prévu de les doter d'outils technologiques tels que des brouilleurs de téléphone ou des logiciels spécifiques ? Rappelons que deux détenus incarcérés à Fresnes viennent de faire l'objet d'une mise en examen par un juge anti-terroriste à la suite d'un signalement de la direction générale de la sécurité intérieure.

**M. Éric Diard.** Le centre pénitentiaire de Fresnes compte 2 600 détenus et il n'y a qu'une seule personne chargée du renseignement pénitentiaire en son sein. Comment peut-elle travailler correctement sans renfort ? Cet établissement, construit en 1898, où tout est vétuste, est équipé d'un détecteur à ondes millimétriques, d'une valeur de 150 000 euros. Pourquoi n'est-il pas placé à l'endroit où débute le parcours des visiteurs ? Rappelons que 1 700 portables ont été interceptés en 2016.

**M. Philippe Gosselin.** Dans le prolongement des questions de mes collègues, j'aimerais savoir quelles sont les perspectives pour le renseignement pénitentiaire. Quelle place lui sera donnée dans la future loi de programmation ?

Par ailleurs, qu'en est-il des fouilles ?

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Divers rapports sur l'administration pénitentiaire soulignent qu'elle est peut-être trop centralisée. Quelles sont les perspectives en matière de déconcentration ?

**M. Stéphane Bredin.** Monsieur Schellenberger, notre objectif est de parvenir à cinq heures d'activité par détenu et par jour. Le financement a commencé à la fin du précédent quinquennat grâce aux crédits du plan anti-terrorisme qui n'ont pas été uniquement consacrés à des dépenses de sécurité. Au service général et au travail en concession, s'ajoute la formation professionnelle.

Ces crédits continuent d'augmenter : le projet de loi de finances pour 2018 prévoit 1,5 million d'euros supplémentaires pour continuer à financer l'augmentation des heures d'activité proposées. Nous devrions finir l'année 2018 à quatre heures et demie par détenu et par jour. Ce chiffre est une moyenne qui recouvre de grandes disparités. Il est beaucoup plus facile de proposer des activités dans les établissements pour peine. Dans les maisons d'arrêt, où le taux d'occupation est de plus de 200 %, les activités se limitent aux promenades et à la pratique sportive. La surpopulation fait perdre en qualité au service public pénitentiaire.

Aucun établissement n'a de difficulté pour financer le recours au service général. Dans les maisons d'arrêt, c'est souvent la seule activité rémunératrice que l'administration est en mesure de proposer aux détenus les plus démunis, qui bénéficient aussi de la prise en charge de l'indigence.

S'agissant du travail en concession, vous avez rappelé les difficultés que nous rencontrons. Pour attirer des concessionnaires, il ne suffit pas d'avoir une main-d'œuvre très bon marché, comme l'est la main d'œuvre pénitentiaire. Les espaces d'activité sont quelquefois insuffisants dans les établissements les plus anciens, voire inexistantes. Les établissements pour peine construits dans les années 1990 ou 2000 sont loin de tout bassin d'emploi, donc loin des associations, des services publics. Les chefs d'établissement, dont l'une des fonctions est de faire de la prospection auprès des entreprises de leur bassin, rencontrent des difficultés pour attirer de l'activité. À cela s'ajoutent les contraintes pénitentiaires, d'horaires, d'accès, de sécurité.

Autre élément qu'il ne faut pas sous-estimer : la population pénale n'est pas la mieux insérée à l'origine sur le marché de l'emploi. Nous nous heurtons à un problème d'employabilité : ponctualité des détenus, productivité, capacité à s'engager dans la durée auprès d'un concessionnaire, donc à honorer les commandes. La formation professionnelle a toute son importance. C'est pourquoi nous nous sommes efforcés, pendant l'année qui vient de s'écouler, d'avancer dans la négociation pour trouver un accord en matière de formation professionnelle avec les régions, d'autant que certaines se sont beaucoup désengagées dans l'attente d'un compromis avec l'administration pénitentiaire depuis deux ans que le transfert de compétence a été intégré dans la loi.

De ce point de vue, la rémunération horaire renvoie davantage à un problème d'exécution qu'à un problème structurel. Elle correspond à une obligation légale, posée par la loi pénitentiaire de 2009 et la DAP, direction du ministère de la justice, se doit d'appliquer le droit. Dans les établissements passés à la rémunération horaire, il n'y a pas eu d'impact aussi négatif qu'on nous l'avait prédit sur l'offre d'emplois. Ce qui a eu la plus forte incidence sur l'offre d'emplois dans les établissements pénitentiaires depuis dix ans, c'est la crise économique. Les concessionnaires se sont désengagés faute de commandes.

J'en viens à l'attractivité des métiers pénitentiaires. C'est un aspect qui n'a pas été suffisamment pris en compte dans les dernières années. Je pense, en caricaturant à peine, qu'on s'est trop longtemps contenté de se dire qu'il n'y avait pas d'inquiétudes à avoir en matière de recrutement puisque, dans un contexte de chômage élevé, étaient proposés au

concours des emplois de fonctionnaires de catégorie C – niveau brevet des collèges et non pas bac comme pour les gardiens de la paix – avec de belles perspectives de carrière. L'administration pénitentiaire permet encore une forte promotion sociale : le surveillant peut devenir officier, puis conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation, voire directeur – beaucoup de directeurs sont sortis du rang. Aujourd'hui, nous sommes rattrapés par cette imprévoyance et nous ne parvenons pas à recruter les volumes d'emplois que le Parlement nous accorde.

Ces difficultés de recrutement tiennent à plusieurs raisons.

Premièrement, nous n'avons pas de discours très construit sur nos métiers, y compris sur leur diversité. Nous devons montrer que le métier de surveillant ne se résume pas aux courses.

Deuxièmement, nous n'avons pas suffisamment réfléchi à la manière de fidéliser, y compris à travers un régime indemnitaire, nos personnels dans les établissements les plus compliqués, ce que la police nationale a fait depuis des années pour les agents affectés dans des quartiers difficiles. Le projet de loi de finances pour 2018 nous offre toutefois une première piste pour le faire.

Troisièmement, nous n'avons pas suffisamment réfléchi à l'organisation de notre recrutement : à quel public nous adresser ? Comment communiquer ? Comment sortir de la concurrence effrénée entre services publics sécuritaires ? L'administration pénitentiaire a du retard, à l'évidence, sur la police et la gendarmerie nationales mais aussi sur les armées.

Le recrutement est un sujet de préoccupation pour nous. Des réflexions sont en cours et je ferai des propositions à la garde des Sceaux dans les mois qui viennent.

Monsieur Diard, vous m'interrogez sur les besoins en matière de renseignement pénitentiaire, notamment à Fresnes. Les services de renseignement n'ont pas pour habitude de communiquer des données sur leurs effectifs et leur répartition fine sur le territoire. Nous pouvons dire que la situation n'est pas satisfaisante à Fresnes et de manière globale dans les établissements pénitentiaires. Cela s'explique par des raisons historiques : il n'y a qu'un seul délégué local à Fresnes alors qu'il y en a six ou sept aux Baumettes, ce qui n'est pas proportionnel aux besoins. Fresnes fait partie des établissements de la région parisienne, or on sait qu'y sont concentrés une bonne part des profils difficiles, notamment les prévenus suivis par la section C1 anti-terroriste du parquet de Paris.

Dans les années qui viennent, les recrutements que nous autorise le Parlement pour renforcer les services de renseignement pénitentiaire seront massivement fléchés vers les établissements pénitentiaires, particulièrement vers les grandes structures qui n'ont pas été pourvues à proportion de leurs besoins. Pour l'administration centrale et l'échelon interrégional, une bonne part de l'effort a déjà été consentie ces dernières années.

S'agissant des fouilles, les dispositions de l'article 57 de la loi pénitentiaire de 2009 ont été pendant longtemps vivement critiquées par le personnel pénitentiaire qui considérait qu'elles ne permettaient plus de procéder à des fouilles non individualisées, comme on dit dans notre jargon, c'est-à-dire les fouilles justifiées par d'autres motifs juridiques que la personnalité du détenu. Le nouvel alinéa ajouté par la loi de juin 2016 a, pour l'essentiel, répondu aux attentes. Toutefois, ses dispositions ont mis du temps à être appliquées dans les établissements pénitentiaires. Il y a donc un décalage entre l'évolution juridique et la

perception de la situation effective. Nous n'avons pas suffisamment accompagné les personnels, notamment les cadres et les chefs d'établissement qui décident de ce type de fouilles, par des notes de service qui auraient permis de les rassurer. Nombre d'entre eux ont continué à considérer que le cadre juridique n'était pas fermement établi. C'est la raison pour laquelle ils n'ont pas mis en œuvre ces nouvelles dispositions.

L'état des lieux de la mise en œuvre de l'article 57 modifié, que j'ai demandé lorsque j'étais directeur par intérim, a montré que les pratiques avaient très peu évolué dans les établissements. Là où les fouilles non-individualisées étaient tombées en désuétude, le recours aux nouvelles dispositions n'a pas augmenté, même dans les établissements sensibles, y compris en région parisienne. À l'inverse, là où il y avait un recours massif, notamment au retour de parloir, aux fouilles non-individualisées – ce qui n'était d'ailleurs sans doute pas conforme au droit –, on n'a pas observé de diminution. Autrement dit, le deuxième alinéa de l'article 57-2 n'a eu d'effets ni dans un sens ni dans un autre.

J'ai publié cet été une nouvelle circulaire d'application de cet article : elle réexplique clairement aux cadres et aux agents les conditions juridiques dans lesquelles ils peuvent, en toute sécurité, avoir recours à ces dispositions. Par ailleurs, j'ai mis en œuvre un dispositif de suivi mensuel qui permet un meilleur pilotage qu'un bilan annuel.

**M. Philippe Gosselin.** Cela ne semble pas être totalement parvenu à la base.

**M. Stéphane Bredin.** Le nouveau logiciel n'a été mis en place qu'en septembre. Ce dispositif aura à mon sens un effet vertueux : demander des remontées revient à considérer que les nouvelles dispositions doivent être appliquées.

Je terminerai par la question de Mme la présidente sur la déconcentration des actes de gestion au sein de l'administration pénitentiaire. Celle-ci est très loin des standards des autres ministères, notamment du ministère de l'intérieur où j'ai exercé dans une autre vie. Elle n'a même pas atteint les objectifs de la charte de déconcentration de 1992. Autant vous dire que la charte de 2014 paraît appartenir à une réalité d'un autre monde. Il existe encore des bureaux de gestion au sein de la sous-direction des ressources humaines : ils gèrent des commissions administratives paritaires de mobilité qui regroupent 2 000 à 3 000 mouvements. La déconcentration des actes de gestion au sein des directions interrégionales constitue pour nous un grand enjeu. L'échelon de gestion de la plupart des mouvements dans les autres ministères est devenu ces dernières années la région. Nous avons encore des corps propres et il ne s'agit pas de faire les choses à la légère. Je ferai des propositions à ce sujet à la garde des Sceaux.

Nous devons savoir jusqu'où nous pouvons aller. La déconcentration doit-elle se limiter aux actes de gestion concernant la mobilité et les avancements ? Nous savons que le traitement par l'administration centrale n'apporte ici aucune valeur ajoutée et que le rapprochement entre les gérants et les gérés permettrait plus de rapidité et de fiabilité. La déconcentration peut-elle aussi englober le pouvoir disciplinaire ? Nous voyons bien le levier de management que cela constituerait pour les directeurs interrégionaux voire pour les chefs d'établissement qui, à l'heure actuelle, ne peuvent appliquer que des sanctions du premier groupe. Ce sera un chantier pour l'année 2018 qui nourrira considérablement le dialogue social au sein de l'administration pénitentiaire.

**M. Éric Diard.** Pardonnez-moi, monsieur Bredin, mais vous avez omis ma question sur le détecteur à ondes millimétriques de Fresnes.

**M. Stéphane Bredin.** Les portiques à ondes millimétriques (POM) ont, à l'exception de Fresnes, été placés dans des établissements pour peine, où les mouvements des détenus sont sans commune mesure avec ceux d'une maison d'arrêt. Les premiers ont été installés en 2011 et j'ai demandé qu'un bilan soit dressé de leur utilisation dans les onze établissements qui en sont équipés. Se pose en effet la question de la pertinence d'en maintenir un dans une maison d'arrêt comme celle de Fresnes, compte tenu du caractère extrêmement intrusif des fouilles qu'ils impliquent et du temps qu'elles prennent, puisqu'ils ressemblent davantage aux portiques de contrôle des aéroports qu'aux portiques positionnés à l'entrée de l'Assemblée nationale – ils sont dotés d'un scanner qui permet de détecter de manière beaucoup plus fine des éléments, y compris non métalliques. Une réflexion est en cours sur la façon dont ils sont utilisés et sur l'opportunité de faire évoluer leur doctrine d'emploi.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Nous en arrivons au troisième thème, qui est consacré à la prise en charge de certains types de détenus tels les détenus radicalisés ou les détenus atteints de troubles psychiatriques.

**M. Raphaël Schellenberger.** Le suivi psychiatrique pendant la peine est plutôt satisfaisant. On peut déplorer toutefois l'absence totale de suivi après la sortie. Je sais que ce n'est plus nécessairement du domaine de la DAP mais c'est une question importante.

S'agissant de l'évaluation psychiatrique à l'entrée de peine, j'aimerais avoir votre appréciation sur la façon dont les expertises sont menées et sur le choix des experts psychiatriques. Ceux-ci ne sont pas complètement indépendants puisqu'ils gèrent des établissements psychiatriques ou qu'ils sont intéressés à la gestion de certains de ces établissements. Le principal constat est que l'offre dans le civil est carencée. On a tendance à placer en détention des personnes qui n'ont rien à y faire et qui devraient faire l'objet d'un suivi dans des structures hospitalières.

**M. Guillaume Larrivé.** Ma question porte sur la situation des ressortissants étrangers détenus dans les divers établissements pénitentiaires. J'aimerais connaître, d'une part, leur nombre et, d'autre part, les conventions qui nous unissent à d'autres pays pour que certaines de ces peines soient effectuées ailleurs qu'en France.

**M. Jean-Michel Clément.** En visitant plusieurs établissements pénitentiaires, j'ai pu constater que de plus en plus de détenus relevaient de traitements psychiatriques alors que les moyens de la psychiatrie ont tendance à diminuer. Pour l'implantation des nouveaux établissements, prenez-vous en compte la présence de structures qui assurent des soins psychiatriques de qualité ?

**Mme Danièle Obono.** J'aimerais avoir votre avis, monsieur le directeur, sur la prise en charge des très courtes peines et les difficultés liées à la réinsertion et à la prévention de la récidive. Plus largement, quel sens a selon vous l'incarcération dans le cadre de ces peines ? Quelles pistes avez-vous pour le désengorgement des prisons ?

**M. Jean Terlier.** Je vous prie d'excuser cette digression mais j'aimerais souligner que la presse m'a prêté des propos que je n'ai jamais tenus. En disant, que construire 15 000 nouvelles places de prisons était « *une fausse bonne idée* », je reprenais les propos mêmes de Mme Adeline Hazan devant la commission des Lois, en soulignant qu'il nous faudrait expliquer aux victimes que certaines infractions ne seraient pas sanctionnées par des peines d'emprisonnement.

Lors de ma visite à la maison d'arrêt d'Albi, petite maison d'arrêt, j'ai été informé de problématiques liées aux détenus radicalisés, qui ne se rencontrent pas seulement dans les établissements franciliens. Dès lors qu'ils sortent de leurs cellules, ils exposent les autres détenus aux risques d'endoctrinement. Quelles sont vos préconisations pour mettre à l'isolement ces détenus et éviter tout endoctrinement, notamment dans les petites maisons d'arrêt ?

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** À l'étranger, certains centres de détention ont des systèmes de sécurité allégés. En Finlande, ces centres de détention dits ouverts regroupent plus de 30 % des détenus. En France, nous n'avons qu'un centre de ce type, structure vieillissante, en Corse. Prévoyez-vous de développer ce genre d'établissements ailleurs ?

En outre, j'aimerais savoir ce qu'il en est des quartiers d'évaluation tels que ceux que j'ai pu visiter à Osny. Est-il envisagé d'en poursuivre le développement ? Une fois l'évaluation effectuée, quelle sera l'étape suivante ? Comment seront pris en charge ces détenus radicalisés ?

**M. Stéphane Bredin.** En matière de suivi psychiatrique dans les établissements pénitentiaires, une étape majeure a été franchie avec la réforme de 1994 qui, en transférant le suivi somatique et psychiatrique des détenus au secteur hospitalier de droit commun, a permis des avancées considérables dans la prise en charge sanitaire de la population pénale. Elle a sorti l'hôpital de la prison : un détenu malade est un malade avant d'être un détenu.

La prise en charge est cependant dépendante de l'offre de soins disponible dans les zones où sont implantés les établissements. Tout établissement pénitentiaire est en effet rattaché à un centre hospitalier, somatique ou psychiatrique. Or la population pénale que nous gérons n'est pas seulement éloignée de l'emploi, en rupture de liens familiaux et sociaux et issue de parcours de délinquance, elle est aussi très souvent d'une santé plus fragile que la moyenne de la population générale et a besoin de soins renforcés pour certaines pathologies spécifiques. Je pense en particulier aux addictions et, de plus en plus dans les établissements pour peine, à la prise en charge de la dépendance compte tenu de l'allongement de la durée des peines et du vieillissement de la population pénale.

En matière de suivi psychiatrique, précisons que tout détenu arrivant dans un établissement pénitentiaire fait l'objet d'un entretien systématique sur le plan somatique et psychiatrique. La prise en charge spécifique de la santé psychiatrique des détenus s'est beaucoup renforcée ces dernières années avec la création des services médico-psychologiques régionaux (SMPR) et des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA).

Avant de se poser la question de mettre en place une nouvelle vague d'UHSA, j'aimerais qu'un bilan soit dressé pour la première vague. C'est une chose dont nous sommes convenus avec le ministère de la santé. Vous savez que la stratégie nationale de santé 2018-2022 est en cours d'élaboration et qu'elle comporte un volet relatif aux populations à risques spécifiques, dont les personnes détenues.

En ce qui concerne la sortie, ce qui se passe après n'est plus de notre ressort, et il peut arriver que des détenus ayant purgé une courte peine en maison d'arrêt, où ils étaient suivis grâce à des moyens adaptés, subissent à leur sortie une rupture dans leur prise en charge et leur parcours de soins.

Je mettrai cependant deux bémols à ce constat : d'une part, certains d'entre eux bénéficient d'aménagements de peine avec obligation de soins ; d'autre part, les profils les plus lourds font l'objet en détention d'une évaluation qui, au moment de leur demande d'aménagement de peine, peut conduire, en fonction de leur degré de dangerosité, à les maintenir en établissement pour s'assurer qu'ils bénéficient d'une prise en charge psychiatrique.

Monsieur Larrivé, la proportion moyenne de détenus étrangers est d'environ 20 %. Mais cette moyenne cache de grandes disparités territoriales car, dans certains territoires frontaliers, on atteint des proportions très supérieures. Ainsi, dans la zone Antilles-Guyane, l'établissement de Remire-Montjoly à Cayenne, qui est un cas extrême, accueille 60 % d'étrangers.

Parmi ces étrangers, la part d'individus sous le coup d'une interdiction du territoire français (ITF) représente une minorité non négligeable de 1 650 détenus, ce qui est un vrai problème et m'amène à votre seconde question sur les conventions bilatérales.

Il faut distinguer ici deux régimes, celui des ressortissants communautaires et celui des autres ressortissants. En ce qui concerne les premiers, ils peuvent, en vertu d'un règlement européen, faire l'objet d'une reconnaissance mutuelle de jugement (RMJ). Il faut pour cela que les parquets généraux prennent l'habitude de solliciter leurs homologues étrangers pour faire appliquer ce règlement communautaire qui permet, sans le consentement de l'intéressé mais sous certaines conditions et notamment si le reliquat de peine restant à subir est d'au moins 90 jours, de renvoyer le détenu exécuter sa peine dans son pays d'origine. Je n'ai pas les chiffres ici, mais je pourrai vous communiquer précisément le nombre de détenus originaires des différents États de l'Union européenne.

Pour ce qui est des ressortissants non européens, la question des conventions spécifiques – je pense notamment aux accords de réadmission comme il en existe aux Antilles avec Sainte-Lucie – ne relèvent pas de l'administration pénitentiaire mais sont un sujet de politique pénale internationale. La question se pose en particulier dans les départements français d'Amérique, mais, en tant que directeur de l'administration pénitentiaire, je n'ai pas une connaissance précise et actualisée de l'ensemble des accords de réadmission qui auraient pu être conclus entre la France et des États étrangers.

Monsieur Clément, la problématique de l'offre de soins psychiatriques a été indirectement prise en compte dans la territorialisation des 15 000 nouvelles places de prison, dans la mesure où ces places seront créées dans des agglomérations comme Marseille, Nice, Strasbourg, Paris, Lille, Lyon, Nantes ou Rennes, où se trouve également concentrée l'offre de soins et où les probabilités sont fortes que la qualité de la prise en charge soit satisfaisante.

Cela étant, nous n'avons pas calqué la carte de nos projets immobiliers sur celle des établissements hospitaliers spécialisés dans ce type de prise en charge ; j'ai précisé tout à l'heure quels étaient les critères de choix qui avaient prévalu.

Reste que, dans le cadre des efforts considérables qui ont été accomplis depuis quinze ans pour améliorer l'offre de soins aux détenus, nous disposons désormais des UHSA qui sont assez équitablement réparties sur le territoire.

La question de Mme Obono sur les très courtes peines rejoint la question que je posais en incise dans mon propos introductif : quel est le sens des très courtes peines ? À cette

question, il y a deux manières de répondre. Soit on prête à ces courtes peines la vertu de provoquer chez le détenu un choc carcéral salutaire ; soit on fait le constat de leur inefficacité.

Si, dans le cas de personnes très insérées socialement, le choc carcéral peut effectivement produire son effet, et deux mois de prison servir de leçon à tout jamais, les très courtes peines qui viennent ponctuer un parcours de délinquance ne sont pas nécessairement un vaccin contre la récidive. Ces courtes peines en effet s'exécutent en maison d'arrêt, donc dans des établissements surpeuplés, où la préparation à la sortie et à la réinsertion sont minimales, car les moyens dont dispose le service public pénitentiaire pour mettre en œuvre une prise en charge de qualité sur un délai aussi court sont limités. Dans le cas d'une peine inférieure à trois mois, on a à peine le temps de mettre en place les premiers parloirs, d'inscrire le détenu à des activités sportives ou autres, et vouloir mettre en place un projet avec un conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation est assez illusoire.

Je rappelle d'ailleurs que certains pays d'Europe occidentale ont, sinon explicitement du moins dans les faits, renoncé au prononcé de très courtes peines. Je pense notamment à l'Allemagne, où les peines inférieures à six mois sont quasiment inexistantes dans le régime de peines fédéral. La question méritera donc sans doute d'être posée chez nous, dans le cadre du cinquième chantier de la réforme de la justice, qui portera sur l'efficacité des peines.

Monsieur Terlier, vous avez évoqué la question de la prise en charge des détenus radicalisés dans les petites structures. Il faut d'abord savoir que la France est davantage concernée par cette question des détenus radicalisés que les autres pays d'Europe occidentale. J'ai rencontré plusieurs de mes homologues européens, qui sont confrontés à une situation telle que nous la connaissions au milieu des années 2000.

La question se pose donc à l'administration pénitentiaire avec une acuité toute particulière tant en termes qualitatifs, c'est-à-dire en termes de prise en charge, qu'en termes quantitatifs, dans la mesure où les détenus incarcérés, c'est-à-dire soit prévenus soit condamnés, pour des faits liés à des infractions à caractère terroriste, ce qu'on appelle des « TIS » pour « terroristes islamistes », sont environ 500, auquel il faut ajouter un halo de 1 200 détenus radicalisés, c'est-à-dire les détenus incarcérés pour des faits de droit commun n'ayant rien à voir avec des infractions à caractère terroriste, y compris au sens élargi du terme.

Ces 1 700 individus identifiés représentent donc un problème massif au regard de la masse globale des 70 000 détenus. D'autant que ce chiffre cache une réalité fort complexe qui balaie tout le spectre de la radicalisation, depuis le jeune détenu influençable qui se sera fait circonvenir en prison par tel ou tel compagnon de détention charismatique mais ne constituera plus, à sa sortie, une cible pour nos services partenaires, jusqu'à certains détenus incarcérés depuis les attentats du milieu des années 1990 et qui n'ont jamais évolué dans leur structuration mentale, voire se sont endurcis, et dont la prise en charge constitue un tout autre enjeu.

Il ne peut donc y avoir de réponse uniforme, la prise en charge et le traitement en détention ne peuvent pas être les mêmes pour tous. Non seulement nous n'avons pas la place suffisante pour mettre 1 700 détenus à l'isolement mais, de surcroît, cela n'aurait aucun sens parce qu'ils ne présentent pas tous le même niveau de dangerosité.

Cette dangerosité se mesure à l'aune de deux critères : d'une part, le risque prosélyte, d'autre part, le risque de passage à l'acte violent, l'un et l'autre risque n'étant pas gérés de la

même façon en détention. Ce qui les rapproche en revanche c'est qu'il s'agit de faits nouveaux : si l'administration pénitentiaire a l'habitude, depuis le début des années 1970, de gérer des terroristes, il ne s'agissait pas pour autant dans ces années-là de prosélytes, et jamais un détenu basque ou corse n'a tenté de convertir son quartier de détention à sa cause. Il faut désormais tenir compte de ce risque, notamment dans la manière dont ces détenus sont répartis – faut-il les disperser ou les regrouper au sein de structures *ad hoc* ? – au sein des établissements.

Quant au risque de passage à l'acte violent, il faut se garder d'en avoir une appréhension trop simpliste. Contrairement à ce que l'on observait dans la décennie précédente, les détenus radicalisés, pour les plus structurés d'entre eux, sont davantage dans la dissimulation que dans l'affichage ostentatoire de leurs convictions religieuses ou politiques, ce qui explique d'ailleurs que nos grilles de repérage ont beaucoup évolué ces dernières années. Pour le dire à gros traits, il suffisait, pour repérer un détenu radicalisé dans les années 2000, de constater qu'il rendait sa télévision, se laissait pousser la barbe, ne descendait plus aux promenades, portait une djellaba et retirait des murs de sa cellule les photos un peu lestes. Aujourd'hui, les choses sont devenues infiniment plus complexes, et ce sont d'autres critères qui permettent de déceler une éventuelle radicalisation, au travers de l'observation du comportement et de signes beaucoup plus impressionnistes, comme, par exemple, les hésitations ou les réticences dont un détenu peut faire montre vis-à-vis du personnel féminin.

Il y a donc un vrai travail de repérage à effectuer, qui incombe à l'ensemble du personnel pénitentiaire et ne relève pas uniquement des services de renseignement. Si ces derniers collectent et traitent l'information, le repérage est avant tout l'œuvre des personnels pénitentiaires, du bas en haut de la hiérarchie. D'où l'importance de la diffusion des grilles de détection.

Si un détenu présente un risque majeur, il est envoyé dans l'un des quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER) qui ont été créés à Osny, Fresnes et Fleury-Mérogis. Dans le cadre du prochain comité interministériel de la prévention de la délinquance et la radicalisation, le Premier ministre et la garde des Sceaux préciseront les objectifs pour l'année 2018. Pour ma part, je peux vous tracer les grandes orientations qualitatives de la DAP.

Nous voulons augmenter la capacité d'accueil de ces QER dès le premier trimestre de 2018. Les trois structures situées à Osny, Fresnes et Fleury-Mérogis ont une capacité de 20 places chacune, et elles accueillent de 12 à 13 détenus pendant des sessions de quatre mois. Il est important de noter qu'il n'y a pas d'entrées permanentes dans un QER ; ce n'est pas une file active ; les prises en charge ont un début, un milieu et une fin. À ce rythme, nous n'avons pu évaluer qu'une partie des 500 terroristes islamistes précédemment évoqués. Au cours de l'année à venir, nous voulons développer une capacité qui nous permette d'évaluer tout ce stock, puis le flux des entrants du même type, puis ceux que j'ai classés dans le halo des radicalisés.

Même si l'évaluation en QER se veut scientifique, nous continuons à construire la méthode en marchant. Cette prise en charge pluridisciplinaire au long cours est effectuée par des équipes dédiées qui produisent des enquêtes fouillées très appréciées par les magistrats instructeurs et généralement versées au dossier de procédure quand il s'agit de prévenus. Au cours des deux dernières années, nous avons beaucoup progressé sur le plan qualitatif ; nous devons faire de même sur le plan quantitatif.

Quand un détenu sort de QER, il y a trois possibilités.

S'il se situe en bas de spectre, il retourne en détention ordinaire mais continue à faire l'objet d'une vigilance spécifique, notamment de la part du renseignement pénitentiaire.

S'il présente le plus fort risque, il est placé à l'isolement dans des structures présentant le niveau de sûreté suffisant et des personnels formés pour accueillir ce type de profil. Pour répondre à votre remarque sur la prison d'Albi, j'indique qu'il est hors de question de placer ce genre de détenus à l'isolement dans de petites structures de province. Nous n'allons pas perturber de petites prisons qui accueillent une cinquantaine de détenus, en y introduisant un terroriste islamiste. Sur un total de 188 établissements, seulement 78 prisons ont vocation à accueillir ce type de profils. En deux ans, le nombre de ces établissements est passé de 27 à 65 puis à 78.

S'il se situe dans le milieu du spectre, il est affecté dans un quartier spécifique où les détenus de cette catégorie sont regroupés pour être pris en charge au long cours. Contrairement à ce qui se passe dans un QER, l'affectation n'y a pas d'autre limitation de durée que celle de la peine mais elle dépend de l'évolution du détenu concerné, prévenu ou condamné. Pour l'instant, il n'existe qu'une seule structure de ce type : l'ancien quartier maison centrale (QMC) de la prison de Lille-Annœullin, qui compte 28 places. Lors du prochain comité interministériel, des annonces précises seront faites sur les créations qui sont prévues d'ici à la fin du premier trimestre de 2018.

En ce qui concerne les centres de détention ouverts, la DAP fait le bilan de l'expérience de Casabianda, en Corse, sachant que le projet pénitentiaire de cet établissement est surdéterminé par des conditions locales qui sont difficiles à reproduire. L'insertion de cet établissement dans son environnement est remarquable, de même que l'expérience qui s'y poursuit depuis soixante ans. Au cours des dernières années, nous avons pourtant dû constater que nous avons plus de difficulté à y affecter des détenus qu'à gérer un trop-plein de demandes ou d'orientations.

En l'état actuel, la réflexion de la DAP n'est pas assez aboutie pour que je puisse faire des annonces. Nous avons beaucoup réfléchi à la création d'un nouveau type d'établissements pour peine. Nous avons une réponse avec les QPS. Depuis un an, nous avons travaillé à l'élaboration de la doctrine d'emploi de ces quartiers, puisque les premiers doivent ouvrir dès 2018-2019. Nous allons commencer par reconverter en QPS des structures existantes dans lesquelles nous avons du mal à orienter des détenus. Nous allons ainsi pouvoir tester le concept sans attendre la construction des QPS proprement dits qui devraient voir le jour un ou deux ans plus tard.

Dans ces nouvelles structures, nous voulons créer des conditions favorables pour que le service public pénitentiaire et tous ses partenaires proposent, de manière active, un programme de préparation à la sortie aux détenus venant de maisons d'arrêt. Cet accompagnement doit les aider dans leur recherche d'emploi, de formation professionnalisante, d'hébergement. Très souvent, les zones de surpopulation carcérale recoupent les zones tendues en matière de logement et d'hébergement. Passée la prise en charge en hébergement d'urgence, le sortant de prison se retrouve souvent à la rue, c'est-à-dire dans des conditions qui ne sont pas les plus favorables à la non-réitération des infractions.

Il existe des établissements pour peine - maisons centrales et centres de détention - qui gèrent des condamnés à de longues peines. Depuis un an, notre réflexion s'est plutôt focalisée sur des structures qui ne serviraient qu'à la préparation de la sortie des condamnés à de courtes peines, ce qui permettrait d'apporter une première réponse à la surpopulation dans

les maisons d'arrêt sans attendre la construction des nouveaux établissements. Actuellement, nombre de condamnés sont en effet hébergés en maison d'arrêt alors qu'ils devraient être placés en établissements pour peine.

Autre avantage : l'orientation dans ces QPS sera à la main de l'administration pénitentiaire, contrairement aux mesures qui permettent d'écrouer dans des centres de semi-liberté (CSL). Ces mesures étant insuffisamment prononcées, certains CSL ne sont occupés qu'à 40 % de leur capacité d'accueil alors qu'ils sont situés dans des zones de forte surpopulation carcérale, ce qui est paradoxal. Une fois qu'elle aura repéré les personnes pouvant le mieux bénéficier de ce travail de préparation à la sortie, l'administration pénitentiaire pourra s'assurer de leur prise en charge dans ces QPS.

**M. Guillaume Larrivé.** Que fait-on des 1 200 détenus identifiés comme radicalisés qui se trouvent dans la masse des détenus de droit commun, et qui ne sont passés ni par les QER ni par le quartier spécifique ?

Dans le cadre de l'un des trois rapports que j'ai consacrés à ces questions sous l'empire de la précédente commission des Lois, j'avais visité, il y a deux ans, l'établissement de Lille-Annœullin où sont affectés ceux qui se situeraient dans le milieu du spectre, selon votre terminologie. Je m'étais alors interrogé sur la faculté qui était toujours laissée à ces détenus d'interagir les uns avec les autres. À l'époque, il y avait deux espaces de 14 détenus chacun dans ce quartier. Les deux espaces étaient étanches mais, au sein de chacun d'eux, les détenus avaient la faculté d'échanger à l'occasion des activités de la vie quotidienne. En conscience, je me suis demandé si l'on ne courait pas le risque de créer là-bas des conditions de coopération, de création de *katiba*, de cellules de combat, autrement dit de lieux encore plus dangereux.

**M. Stéphane Bredin.** Si nous leur interdisons toute activité commune, si nous renonçons à tout programme de prise en charge collective, cela signifie que ces quartiers spécifiques deviennent peu ou prou des quartiers d'isolement. Nous ne nous interdisons pas de recourir à l'isolement pour les détenus considérés comme les plus dangereux. C'est pour ceux qui se situent dans le milieu du spectre et qui sont en détention ordinaire que nous cherchons à monter en charge en matière de structures dédiées.

Ce n'est pas facile. Il faut identifier des établissements qui présentent le niveau de sûreté suffisant, ce qui réduit déjà considérablement l'éventail des possibilités. Ces établissements doivent être suffisamment dotés en personnel pour qu'il n'y ait pas besoin de procéder à des recrutements à un moment où l'administration pénitentiaire rencontre de sérieuses difficultés dans ce domaine. Il faut aussi veiller à leur taux de surpopulation. Nous avons été contraints de charger la barque des établissements franciliens, au motif que les TIS sont essentiellement des prévenus dont le dossier est traité par la section antiterroriste du parquet de Paris (C1). Quelque 70 % des TIS se trouvent dans la dizaine d'établissements franciliens. C'est un enjeu important pour nous, en termes de gestion de la détention : nous nous efforçons de répartir la charge entre les 78 établissements précités.

Pour résumer, nous ciblons des établissements qui offrent le bon niveau de sûreté, un taux de couverture suffisant, des personnels assez nombreux dont certains ont reçu une formation complémentaire. De manière implicite, cela nous conduit à privilégier des maisons centrales, comme le QMC Lille-Annœullin, dont il faudra faire évoluer le régime juridique. Dans ces établissements, le taux d'occupation est très largement inférieur à 100 % et les personnels sont formés à s'occuper de détenus ayant de « gros profils » comme ceux-là.

Les détenus radicalisés mais placés en détention ordinaire sont l'une des cibles privilégiées du renseignement pénitentiaire qui a ses finalités propres. Il doit veiller au bon ordre, prévenir les évasions et lutter contre la criminalité organisée. À ces finalités traditionnelles, s'ajoute désormais le suivi des détenus radicalisés.

Nous avons beaucoup progressé dans la prise en charge à la sortie, destinée à éviter une rupture dans le suivi de ces détenus repérés comme radicalisés. Nombre d'entre eux étant incarcérés pour des infractions de droit commun, ils sortent beaucoup plus tôt que les TIS. Il en sort quasiment toutes les semaines. Il faut s'assurer de leur prise en charge par les services partenaires : la direction générale de la sécurité intérieure pour les plus dangereux et le renseignement territorial pour les autres. Nous avons fait beaucoup de progrès dans ce domaine, notamment à travers les groupes d'évaluation départementaux. Toutes ces situations sont discutées et, sur un plan opérationnel, nous assurons la transmission aux services partenaires de l'intégralité des informations dont dispose le renseignement pénitentiaire sur ces détenus radicalisés : comportement en détention, fréquentations, connexions.

Nous devons faire des progrès en amont, sur la qualité des informations que nous transmettent ces services partenaires au moment où nous accueillons ces personnes en détention. Elles arrivent en général avec un passé. Dans la plupart des cas, elles se radicalisent bien avant d'entrer en prison. Nous devons donc disposer de toutes les informations utiles à un repérage rapide, et ne pas nous en remettre seulement au travail de nos agents et du renseignement pénitentiaire.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Merci beaucoup d'avoir répondu aussi longuement et avec autant de précisions à l'ensemble des questions. Cette audition, qui était une première, a duré plus de deux heures. Elle va nous permettre de poursuivre efficacement nos travaux sur la détention. Lors de la prochaine réunion du bureau de la commission des Lois, nous discuterons des suites à donner à cette séquence sur la détention.

*La réunion s'achève à 19 heures 40.*



## **Informations relatives à la Commission**

La Commission a désigné *M. Jean-Luc Warsmann* :

– rapporteur sur la proposition de loi permettant une bonne application du régime d’asile européen (n° 331) ;

– co-rapporteur sur la mise en application de la loi qui serait issue de l’adoption du projet de loi ratifiant l’ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations (n° 315) (M. Saché Houlié, rapporteur).

## Membres présents ou excusés

### Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Réunion du mardi 21 novembre 2017 à 17 heures 15

*Présents.* - Mme Caroline Abadie, Mme Laetitia Avia, M. Erwan Balanant, M. Ugo Bernalicis, M. Florent Boudié, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Vincent Bru, Mme Émilie Chalas, M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Clément, M. Éric Diard, Mme Coralie Dubost, Mme Nicole Dubré-Chirat, M. Christophe Euzet, Mme Élise Fajgeles, Mme Isabelle Florennes, M. Philippe Gosselin, Mme Marie Guévenoux, M. Sébastien Huyghe, Mme Marietta Karamanli, M. Guillaume Larrivé, Mme Marie-France Lorho, M. Jean-Louis Masson, M. Paul Molac, Mme Naïma Moutchou, Mme Danièle Obono, M. Jean-Pierre Pont, M. Éric Poulliat, M. Bruno Questel, M. Rémy Rebeyrotte, M. Robin Reda, M. Thomas Rudigoz, M. Raphaël Schellenberger, M. Jean Terlier, Mme Cécile Untermaier, M. Arnaud Viala, M. Guillaume Vuilletet, M. Jean-Luc Warsmann, Mme Hélène Zannier

*Excusés.* - Mme Huguette Bello, M. Philippe Dunoyer, Mme Paula Forteza, M. Sacha Houlié, M. Mansour Kamardine, M. Olivier Marleix, M. François de Rugy, Mme Maina Sage, M. Thierry Solère, M. Cédric Villani