

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale

- Audition de MM. Stéphane Bredin, directeur de l'administration pénitentiaire, Pierre Azzopardi, sous-directeur du pilotage et du soutien des services, Jilly Delliste, sous-directeur des métiers et Benoît Fichet adjoint au sous-directeur de la sécurité pénitentiaire. ... 2
- Présences en réunion 13

Jeudi

23 mai 2019

Séance de 9 heures

Compte rendu n° 25

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

**Présidence
de M. Joaquin Pueyo,
vice-Président**



La commission d'enquête sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale auditionne MM. Stéphane Bredin, directeur de l'administration pénitentiaire, Pierre Azzopardi, sous-directeur du pilotage et du soutien des services, Jilly Delliste, sous-directeur des métiers et Benoît Fichet adjoint au sous-directeur de la sécurité pénitentiaire.

L'audition débute à neuf heures cinq.

M. Joaquim Pueyo, vice-président. Monsieur, vous occupez depuis près de deux ans la fonction de directeur de l'administration pénitentiaire. Nous avons reçu, les syndicats de l'administration pénitentiaire qui nous ont fait part de leurs attentes et de leurs inquiétudes au sujet des évolutions que connaît leur métier – insécurité dans les établissements, difficultés de recrutement, lacune dans la formation, parmi d'autres sujets. Nous aimerions faire le point avec vous de ces questions ainsi que des objectifs qui sont poursuivis par votre administration.

Je rappelle également que 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, messieurs, à lever la main droite et à dire « Je le jure ».

(Les personnes auditionnées prêtent serment.)

M. Christophe Naegelen, rapporteur. Monsieur le président, je tiens tout d'abord, au nom de la commission tout entière, à exprimer notre soutien aux deux surveillants pénitentiaires blessés hier soir et à leur souhaiter un prompt rétablissement. Nous souhaitons vous entendre sur des sujets aussi importants que la protection des surveillants pénitentiaires, les brouilleurs, l'extraction judiciaire, les mineurs ou la visioconférence.

M. Stéphane Bredin, directeur de l'administration pénitentiaire. J'évoquerai d'abord les priorités d'action de l'administration pénitentiaire, notamment celles figurant dans la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, sachant que toutes ne relèvent pas d'une question de moyens, donc d'une loi de programmation.

Premièrement, mais sans ordre de priorité politique, la loi de programmation est porteuse d'un effort immobilier important prévoyant la construction de 15 000 places, en deux phases : 7 000 durant la législature en cours et 8 000 dans les cinq années qui suivront.

Ce programme immobilier vise un accroissement net de la capacité d'accueil et d'hébergement du parc immobilier pénitentiaire, puisqu'aujourd'hui, nous avons quasiment 72 000 détenus pour moins de 60 000 places. En dépit de l'effort de construction consenti par l'État depuis 1987 et le premier programme d'investissement massif, dit « programme Chalandon », l'écart entre la capacité d'accueil du parc immobilier, et une population carcérale en augmentation continue depuis quarante ans, reste important.

Derrière cet objectif de construction se profile le respect du principe de l'encellulement individuel, inscrit dans notre droit depuis un siècle et demi mais encore très loin d'être atteint. Et derrière cet objectif se profilent, outre l'amélioration des conditions de détention, l'enseignement individuel et les activités proposées aux détenus dans la perspective de leur sortie, dans le cadre de la mission primordiale de réinsertion qui est celle de

l'administration pénitentiaire. À cela s'ajoute l'amélioration des conditions de travail des personnels. Elles sont difficiles dans des établissements pénitentiaires massivement surpeuplés, notamment les maisons d'arrêt, suroccupées à plus de 40 %, en particulier dans les grandes régions comme l'Ile-de-France, l'Occitanie et Auvergne-Rhône-Alpes.

Il s'agit d'un premier objectif très structurant pour l'action de l'administration pénitentiaire. Le programme immobilier de l'administration pénitentiaire, l'un des premiers budgets d'investissement civils de l'État, représente pour nous un enjeu important.

Le deuxième objectif structurant vise à se donner les moyens, pas uniquement humains et budgétaires, de recruter. Nous devons faire face à des départs en retraite massifs. Je rappelais que le premier programme immobilier d'envergure datait de 1987, époque à laquelle les recrutements ont été très nombreux. Des personnels de surveillance, au sens large, partiront massivement en retraite dans les trois à quatre années qui viennent, dans un contexte de forte concurrence entre les métiers de la sécurité publique et privée - la direction générale de la police nationale (DGPN) a besoin de recruter beaucoup. Au besoin de renouvellement de nos effectifs lié au programme immobilier - quand on ouvre des établissements, il faut des personnels pour les faire fonctionner -, s'ajoute l'accroissement qualitatif de nos missions. Les extractions judiciaires, pour reprendre l'exemple que vous évoquiez, mission nouvelle que l'administration pénitentiaire a progressivement reprise depuis 2011, représentent 1 800 emplois. Qu'ils aient été transférés ou créés, l'administration pénitentiaire a dû recruter et former des personnels de surveillance, gradés et officiers, supplémentaires pour assurer ces missions nouvelles. Ce besoin fort de recrutement s'exprime dans un contexte très concurrentiel avec des métiers qui sont légitimement perçus dans l'opinion publique comme difficiles : l'équation est périlleuse pour l'administration pénitentiaire, qui met en place des actions tous azimuts à cette fin.

La troisième priorité - de façon non hiérarchisée - est le renforcement de la sécurité de nos personnels et, plus largement, de nos établissements pénitentiaires.

Plusieurs problématiques convergent. Le renforcement de la sécurisation de nos établissements pénitentiaires renvoie aux questions des projections, des trafics, des contrôles d'accès, notamment pour les visiteurs. Un autre sujet de préoccupation majeure est la prise en charge, au sens large, des détenus terroristes et radicalisés. Nous avons aujourd'hui un peu plus de 500 détenus radicalisés - 510 ou 512, le chiffre évolue au jour le jour - et un peu plus de 900 détenus de droit commun suivis ou repérés au titre de la radicalisation. Cela suppose la montée en charge du service national du renseignement pénitentiaire. Des efforts considérables ont été accomplis depuis 2017 en termes de moyens humains, de montée en compétences techniques, de développement de liens opérationnels avec les services partenaires du premier ou du deuxième cercle. Cet élément est central depuis la création de ce service du second cercle, le 1^{er} février 2017.

Nous devons assurer la gestion en détention de ces détenus qui présentent des risques nouveaux. On a l'impression que l'administration pénitentiaire gère des terroristes depuis plusieurs décennies, puisqu'elle a connu les mouvements d'extrême gauche, les terroristes basques et corses. Elle a aussi connu, depuis le début des années 1990, plusieurs vagues de détenus en raison des attentats terroristes islamistes. Mais que je sache, par le passé, on n'avait jamais observé des détenus en détention tenter de convertir leurs codétenus à leur cause politique et on n'a jamais connu d'attentat commis en détention par des détenus corses ou des militants d'extrême gauche dans les années 1970. Le terrorisme islamiste induit, en matière de sécurité pénitentiaire, des risques totalement nouveaux, directs et majeurs pour

l'équilibre de nos détentions. Nous avons à faire face au risque prosélyte mais, contrairement à beaucoup d'autres États européens, nous ne pouvons pas nous contenter d'une simple politique de dispersion. On ne peut pas diviser 1 500 détenus radicalisés par 188 pour en mettre une dizaine par établissement, ne serait-ce que parce que tous les établissements ne présentent pas tous les capacités de prise en charge qui le permettent. Par conséquent, dans certains établissements, notamment en Ile-de-France, à proximité du parquet antiterroriste, on est contraint à une certaine concentration de ces détenus, ce qui pose des problématiques spécifiques de gestion des détenus terroristes ou de droit commun radicalisés, que je n'ose plus qualifier de nouvelles parce que nous y travaillons depuis plusieurs années.

Se pose toujours la question du développement de missions nouvelles en matière de sécurité pour l'administration pénitentiaire. J'ai évoqué la reprise des extractions judiciaires, mission entièrement nouvelle pour l'administration pénitentiaire. Le travail habituel de l'administration pénitentiaire, c'est de surveiller des détenus dans des établissements. Des missions sur la voie publique présentent pour nos hommes et nos femmes des risques spécifiques et nouveaux, et surtout, c'est un métier complètement différent. La création des équipes locales de sécurité pénitentiaire a supposé le développement de missions nouvelles, donc de formations nouvelles pour nos agents, qu'il s'agisse de la sécurisation périmétrique des établissements ou de la sécurisation intérieure de nos prisons. Dans un passé récent, ces missions n'existaient pas.

Pour conclure cette présentation, je mentionnerai que ces missions nouvelles en matière de sécurité répondent à des risques nouveaux rencontrés depuis plusieurs années dans nos établissements pénitentiaires, notamment celui par lequel vous avez entamé votre propos, monsieur le rapporteur, c'est-à-dire les violences en détention, violences contre nos personnels et violences, deux fois plus nombreuses, entre les personnes détenues.

Les causes de ce phénomène auquel nos personnels sont quotidiennement confrontés sont multiples. La principale est sans doute l'accroissement des violences dans la société en général. La prison, est souvent un concentré des maux qui accablent la société, mais dans le vase clos de nos établissements pénitentiaires, ils revêtent une importance singulière. Les violences contre les personnels, violences au sens large, c'est-à-dire aussi bien les insultes, les violences verbales, les menaces que les violences physiques, ont augmenté considérablement ces dix dernières années, passant à 4 000 ou 4 500 agressions par an, d'intensité très variable. On relève un peu moins d'un millier d'agressions physiques contre nos personnels chaque année, là encore de gravités très variables. Les événements comme celui qui s'est produit hier dans l'établissement de Pointe-à-Pitre, à Baie-Mahault, sont heureusement les plus rares, mais ils augmentent aussi en intensité, en gravité et en nombre. Cela pose une série de questions, pas au premier chef celle des détenus terroristes ou radicalisés qui ne pose pas les difficultés de gestion quotidienne les plus grandes, mais celle des violences ordinaires. Comment trouver de nouvelles réponses à ce type de comportement en détention ? Cela pose la question de la prise en charge de la santé mentale en prison, puisque l'agression de Baie-Mahault sur deux collègues surveillants, dont l'un est grièvement blessé, était le fait d'un détenu qui était repéré depuis quelque temps pour des troubles du comportement.

Au terme de ce propos introductif et avant de répondre à vos questions, je vous présenterai les collègues qui m'accompagnent. Jilly Delliste est sous-directeur des métiers, en charge notamment de l'organisation des services, des questions de recrutement et de formation au sein de l'administration pénitentiaire. Benoît Fichet est adjoint au sous-directeur de la sécurité pénitentiaire et pressenti pour être l'adjoint au chef du service national de renseignement pénitentiaire, dans quelques jours. Pierre Azzopardi est sous-directeur en

charge de l'ensemble des moyens de l'administration pénitentiaire, en dehors des ressources humaines.

M. Joaquim Pueyo, président. Je m'associe au soutien des deux surveillants agressés exprimé par M. le rapporteur. Monsieur le directeur, vous avez rappelé le grand nombre d'agressions physiques dont sont victimes les agents. Des détenus sont également agressés. Le moral des surveillants est miné par les agressions qui sont commises ou les comportements contraires au règlement. Vous avez déjà pris des mesures pour renforcer la sécurité intérieure et périmétrique. Tenez-vous compte de cet aspect dans l'élaboration du programme immobilier ? De graves erreurs ont été commises dans la conception architecturale des établissements, il y a quelques années. Celle-ci peut jouer un rôle important dans le fonctionnement des établissements, notamment en termes de sécurité. Ce sujet est-il mis en avant dans le cahier des charges soumis aux architectes ? Dans certains établissements pénitentiaires, les personnels disent qu'ils ne servent qu'à ouvrir les portes ; ils sont insultés et menacés.

M. Stéphane Bredin. L'état des lieux que vous évoquez recouvre, en fait, des disparités importantes. La difficulté des conditions de travail est extrêmement variable selon les 188 établissements. Il faut distinguer entre les maisons d'arrêt surpeuplées d'Ile-de-France dans lesquelles les actes de violence sont nombreux et la surpopulation carcérale supérieure à 150 %, voire 200 % et certains établissements pour peine de province qui accueillent des populations calmes, des auteurs d'infractions à caractère sexuel ou une population pénale âgée qui ne posent absolument pas les mêmes problématiques de gestion de la détention. La situation sur le territoire est extrêmement variable suivant les établissements, de même que les niveaux d'attractivité des établissements. On ne rencontre pas les mêmes problèmes de relations humaines dans toutes les structures.

Si la question de l'architecture des établissements pénitentiaires est importante, la question primordiale est, à mon sens, celle des moyens humains. C'est pourquoi j'ai ouvert mon propos sur le plan de recrutement. La loi de programmation prévoit des recrutements et des créations d'emplois pour accompagner les missions nouvelles. Pour la première fois, il est prévu un plan de création de 1 500 emplois pour combler les vacances dans les établissements pénitentiaires. Cet effort commence à porter ses fruits. En un an et demi, depuis le mois de mai 2019, nous sommes passés d'un taux de couverture, c'est-à-dire l'écart entre l'organigramme théorique dans nos établissements et les effectifs disponibles de personnels de surveillance dans les structures, de 92 % à 95,9 %.

Oui, nous incluons des exigences architecturales dans la conception des nouveaux établissements et dans la rénovation du parc existant. Nous intégrons le risque de projection dans la conception des nouveaux établissements. À la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis que vous avez dirigée, il n'y a pas de projections parce que les ateliers habillent le mur d'enceinte, ce qui crée un obstacle naturel aux projections dans les cours de promenade, lequel n'existe pas dans certains établissements construits dans les années 1990-2000, y compris assez récemment. L'accompagnement des mouvements figure parmi les moments à risque dans la gestion de la détention. C'est alors que le contact est direct, régulier, récurrent entre les personnels et la population pénale. Cela a aussi été intégré dans le programme immobilier type de nos futurs établissements. Nous en tenons compte également dans le parc existant.

Si des erreurs ont été commises par le passé, elle est notamment là. Il est politiquement plus facile d'afficher un programme immobilier d'investissement avec des inaugurations et des poses de premières pierres. Cela apporte une réponse au problème de

fond de la capacité d'accueil du parc existant – quand il manque 10 000 places, il faut bien construire –, mais pour améliorer les conditions de détention des détenus et les conditions de travail de nos personnels, l'effort à réaliser dans la maintenance et les remises à niveau des établissements existants représente un enjeu essentiel, qui a été considérablement négligé dans le passé. Je prendrai un chiffre hors toute considération politique, puisqu'il porte sur les années 2007, 2012, 2017. On estime que le sous-investissement dans le parc immobilier existant s'est élevé à au moins 800 millions d'euros. Comme c'est le principal budget d'investissement du ministère de la Justice, quand il y a des arbitrages à opérer en fin de gestion, le plus simple est de tailler dans les crédits de maintenance des établissements, parce que dans l'immédiat, ça ne se voit pas. Mais l'effet cumulatif du sous-investissement a des effets importants en matière de sécurisation des établissements. C'est pourquoi nous essayons d'investir massivement dans les dispositifs de vidéosurveillance et anti-projections, sachant que les moyens prévus par la loi de programmation pour la maintenance du parc immobilier s'élèvent entre 110 et 120 millions d'euros par an dans les quatre années qui viennent.

M. Christophe Naegelen, rapporteur. Vous avez parlé de la hausse du niveau de violence dans la société. C'est aussi le cas pour la violence et la délinquance des mineurs. Comment voyez-vous cette évolution ? Combien d'établissements accueillent des mineurs ? Est-il prévu d'augmenter le nombre de places ? Quels sont les délits pour lesquels ils ont été incarcérés ?

Par ailleurs, pensez-vous que les équipements individuels de protection dont sont pourvus les fonctionnaires de la pénitencière soient suffisants ? Ne pensez-vous pas qu'il faudrait généraliser le port d'un gilet plus protecteur et équiper les surveillants pénitentiaires d'armes comme les pistolets à impulsion, pour assurer la sécurité et le contrôle ?

M. Stéphane Bredin. Les équipements nous préoccupent et nous en sommes soucieux. Beaucoup a été fait depuis un an et demi. La généralisation des gilets pare-lames a été décidée en début d'année, et l'agression d'hier à Baie-Mahault a montré à quel point ils peuvent être utiles. Mais acheter 24 000 gilets ne se fait pas en un jour, et les livraisons vont s'étaler sur les mois qui viennent. C'est un élément important du renforcement de la sécurité de nos personnels.

Concernant les armements spécifiques, le principe de base est d'avoir le moins d'armes possible en détention afin de ne pas exposer nos personnels au risque qu'elles soient détournées contre eux. La situation que d'aucuns dénoncent, notamment les organisations représentatives, ne procède pas du laisser-aller mais de l'appréciation spécifique des risques dans le milieu confiné des établissements pénitentiaires. C'est pourquoi, par principe, et conformément au code de procédure pénale, l'introduction des armes létales dans les établissements pénitentiaires, même par les forces de sécurité intérieure, est très contrôlée, y compris dans des circonstances exceptionnelles.

En contrepoint, se pose la question du renforcement de la sécurité de nos agents. Nous avons fait le choix d'ouvrir la réflexion sur la dotation en armes nouvelles pour nos personnels, que ce soit le pistolet à impulsions électriques, pour lequel les négociations sont en cours, le bâton télescopique ou l'élargissement du port des menottes. Dans le même temps, nous ciblons la dotation sur des personnels spécifiquement formés, d'où l'idée de ne pas doter 24 000 surveillants de pistolets à impulsion électrique, mais plutôt d'examiner pour quelles missions et pour quels types d'équipes cela peut être utile. Je pense notamment aux équipes locales de sécurité pénitentiaire. Pour des équipes réduites mais très formées aux interventions, renforcer spécifiquement l'armement peut avoir du sens.

Nous pourrions vous apporter des précisions par écrit, car j'ai conscience que la brièveté de ma réponse.

C'est dans les établissements pour mineurs que le nombre des agressions est de très loin le plus élevé. En maison d'arrêt, on est passé en dix ans de 7 agressions pour 1 000 détenus à 12 ou 13, soit un quasi-doublement, tandis que dans les quartiers ou établissements pour mineurs, ce chiffre est passé de 49 à 95. Le niveau a donc fortement augmenté. Ce ne sont pas les violences les plus importantes, mais, d'évidence, leur retentissement est majeur sur le moral des personnels dans ces structures.

Les établissements accueillant des mineurs sont spécifiques puisqu'y interviennent à la fois l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse, c'est-à-dire des personnels de surveillance et des éducateurs. Le cœur de la prise en charge étant la pluridisciplinarité et non le seul volet sécuritaire, le contenu des prises en charge avec l'Éducation nationale et la protection judiciaire de la jeunesse est essentiel.

La capacité d'accueil des mineurs au niveau national est suffisante, il n'y a pas de sur-occupation, mais elle est très inégalement répartie sur le territoire. Dans le cadre du programme immobilier, nous n'envisageons pas nécessairement la construction de dizaines de places pour mineurs mais plutôt l'amélioration de la capacité d'accueil dans les directions interrégionales où on en manque le plus, à commencer par l'Ile-de-France.

M. Rémi Delatte. Nous savons que la sécurité intérieure des personnels et des détenus dans les établissements pénitentiaires passe par une plus grande étanchéité du milieu carcéral. Les procédures mises en œuvre pour les visites sont-elles suffisantes et pertinentes ? Le fait que l'on n'ait pas le droit de faire de fouilles systématiques doit-il être reconsidéré ? Comment trouver un compromis entre une meilleure sécurité et le respect des droits de l'homme ?

Par ailleurs, vous développez d'importantes mesures de prévention des suicides. Quelles en sont les principales causes ? Quels moyens pouvez-vous mettre en œuvre pour les prévenir ?

M. Jean-Claude Bouchet. Je suis un peu interrogatif. J'ai visité récemment une maison d'arrêt où j'ai été très bien reçu et où les conditions semblaient bonnes ; j'ai écouté vos propos. Nous avons auditionné les représentants des syndicats qui ont leur rôle à jouer. Or sur certains sujets, ils ont fait état d'une situation beaucoup plus alarmiste. Nous savons qu'il existe des problèmes de salaires, de conditions de travail, d'insécurité latente. Les représentants des syndicats nous ont dit qu'à la sortie des écoles, 70 % des jeunes étaient affectés en région parisienne où le prix du logement est élevé. Ils nous ont dit que le salaire de départ était de 1 150 euros. Pouvez-vous le confirmer ou l'infirmier ? Est-ce véritablement un frein ? Parvenez-vous à attirer de nouvelles vocations ?

La radicalisation ne se manifeste pas toujours par des signes évidents. Il semble que certains, beaucoup plus « intelligents » que d'autres, font croire qu'ils ne sont pas touchés. Votre personnel est-il spécifiquement formé à ce problème ? Si oui, est-il véritablement affecté dans les prisons les plus concernées ?

Enfin, d'après les représentants des syndicats, 30 % des détenus seraient atteints de troubles mentaux. Si tel est le cas, comment pouvez-vous être plus efficace face à ce danger mis en évidence hier à Baie-Mahault ?

M. Stéphane Bredin. Pour ce qui est de l'attractivité des métiers, le champ d'examen de votre commission d'enquête, relatif aux moyens et aux missions des forces de sécurité, dépasse largement l'administration pénitentiaire. J'imagine que mes collègues de la DGPN, vous ont fait part de difficultés analogues. Les métiers de la sécurité intérieure sont des métiers difficiles, chacun dans ses spécificités. Nous avons commencé à parler des nôtres, à savoir, violences dans les établissements pénitentiaires, surpopulation, mauvais état matériel de certains établissements pénitentiaires, sous-effectif pendant de longues années, etc. Tout cela est connu non seulement de l'administration et du Parlement mais aussi de l'opinion publique, ce qui a forcément un retentissement sur l'attractivité de nos métiers.

Vous évoquiez le fait qu'une bonne partie des agents était affectée en région parisienne. Je dirai plus largement qu'à la sortie de l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP), ils sont affectés dans les établissements les moins attractifs. Mais c'est une difficulté à laquelle se heurtent tous les ministères. Les professeurs commencent aussi dans les zones les plus difficiles et les policiers dans les quartiers les plus difficiles parce que les collègues installés ne sont pas suffisamment nombreux à se porter volontaires pour être affectés à Fleury-Mérogis, Fresnes et Bois-d'Arcy, ces établissements compliqués de la région parisienne, ou dans ceux de Rhône-Alpes ou de la direction interrégionale de Strasbourg, qui souffrent d'un déficit. Le sujet est moins qu'on les affecte mal mais qu'en début de carrière, on les affecte dans les établissements les moins attractifs, puisque c'est le seul moment de la carrière où on ne choisit pas son affectation.

S'ajoute, en région parisienne, la question du logement. Nous y répondons par le plan de recrutement destiné à répondre à la question du sous-effectif qui s'est longtemps concentrée dans ces établissements, ainsi que par la création de dispositifs de fidélisation, notamment par un volet indemnitaire important. On va créer, dès cette année, le premier concours national à affectation locale qui, en contrepartie d'un engagement à servir pendant six ans dans ces établissements peu attractifs, entraînera le versement d'une prime de 8 000 euros échelonné sur six ans, dont la moitié dans l'année d'installation. C'est un début de réponse à la vie chère et aux coûts d'installation peu attractifs dans ces régions.

S'agissant des détenus en souffrance psychologique dans nos établissements pénitentiaires, je n'ai pas connaissance des chiffres qui vous ont été cités. Ce sont d'autant moins des données scientifiques que les études les plus récentes remontent à 2004 sur des constats de 2002. Nous lançons une étude épidémiologique, qui est financée, pour réactualiser la connaissance sur l'état de santé mentale des personnes détenues dans nos établissements et sortir des discours un peu simplificateurs. Nous savons qu'il y a une sur-représentation de certaines maladies mentales en prison, mais cela résulte de choix sociétaux. Si des détenus se retrouvent dans cet état dans des établissements pénitentiaires, c'est peut-être parce qu'ils ne sont pas suffisamment suivis dans des établissements hospitaliers leur offrant une prise en charge adaptée.

Cela pose évidemment des difficultés spécifiques en termes de prise en charge de ces détenus. C'est pourquoi la stratégie nationale de santé élaborée l'an dernier, dont un important volet concerne les personnes placées sous main de justice, comporte un pan d'actions sur la santé mentale en prison. Nous avons rencontré, en début de semaine le délégué ministériel à la santé mentale et à la psychiatrie, qui vient d'être nommé. Il y aura une importante mobilisation dans les mois et les années qui viennent sur cette problématique dont on voit bien le relief qu'elle a fini par prendre au fil des années dans nos établissements pénitentiaires.

Les fouilles systématiques sont un sujet hypersensible au sein de l'administration pénitentiaire, mais il convient de distinguer la fouille des détenus et les contrôles d'accès des visiteurs. Je ne reviendrai pas sur la fouille des détenus, car j'ai cru comprendre que votre question portait plutôt sur les contrôles d'accès aux établissements pénitentiaires. Il ne s'agit pas de fouilles mais de palpations de sécurité. Au sein de la pénitencier, la fouille renvoie à la notion de fouille intégrale, évidemment très intrusive ; il ne s'agit pas d'imposer des fouilles intégrales à des visiteurs. Les palpations de sécurité peuvent être systématiques, dans certaines conditions, mais on ne peut jamais y contraindre un visiteur. Le visiteur qui ne veut pas s'y soumettre n'y est pas. De même, quand vous vous rendez au stade ou à la Philharmonie, vous pouvez refuser d'être palpé, mais vous n'irez pas écouter le concert ou voir le match.

Tout cela ne relève pas du domaine législatif. Le droit existant – le code de procédure pénale et les circulaires en vigueur – nécessite davantage une réactualisation qu'une refonte. Le droit permet déjà beaucoup et il faut davantage faire évoluer les directives en matière de pratique professionnelle que le droit lui-même.

Le caractère plus ou moins systématique des palpations de sécurité doit être lié au niveau de sûreté des établissements. On peut l'envisager dans une maison centrale sécuritaire qui abrite des détenus tous dangereux, mais cela n'aurait pas de sens, ni pénitentiairement ni juridiquement, de l'imposer pour les visiteurs de tel ou tel centre de détention accueillant une population sans véritable danger. Il faut adapter le caractère systématique des palpations au niveau de risque réel de la population pénale hébergée.

Les palpations de sécurité peuvent être indispensables au regard du niveau de sûreté et de risque des détenus mais des moyens techniques peuvent aussi être mis en œuvre pour éviter de recourir à ces pratiques objectivement intrusives pour les visiteurs. Je pense aux portiques et aux portails à ondes millimétriques. Une réflexion technologique est en cours au sein de l'administration pénitentiaire en vue du déploiement de dispositifs techniques à l'entrée de nos établissements. Quand vous prenez l'avion, vous trouvez dans les aéroports des dispositifs qui ne sont pas présents pas dans tous nos établissements pénitentiaires et qui sont un complément à y apporter.

Concernant la dissimulation de la radicalisation, je vous rejoins tout à fait, Monsieur le député. Il était beaucoup plus facile, il y a dix ou quinze ans, de repérer des détenus salafodjihadistes en détention. Il suffisait de voir celui qui rendait sa télévision, qui retirait les photos au mur, qui se laissait pousser la barbe, qui faisait des appels à la prière pendant la promenade. Tout cela n'existe plus, sauf de la part de l'idiot de service. Dès le courant de l'année 2016, nous avons renforcé nos grilles de détection. Le premier enjeu relatif aux détenus radicalisés de droit commun, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas poursuivis ou condamnés pour des actes de terrorisme, c'est de les détecter. Nous avons des grilles de détection, qui ont été remises à jour et diffusées à l'ensemble de nos personnels, précisément parce que les signes extérieurs ont beaucoup évolué. La grille pour les personnels dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation n'est pas la même que celle diffusée aux personnels de surveillance qui ne sont pas confrontés aux mêmes profils et ne rencontrent pas les détenus dans les mêmes conditions, ni la même que celle dont disposent nos cadres.

Le second enjeu, c'est l'évaluation, avec le déploiement des quartiers d'évaluation de la radicalisation. Une fois qu'on a détecté, il faut être sûr du risque pénitentiaire. Nos quartiers d'évaluation de la radicalisation servent à s'assurer du niveau de risque pénitentiaire puis à prendre des dispositions de gestion de la détention : placement à l'isolement, placement dans

des quartiers de prise en charge de la radicalisation ou bien retour en détention ordinaire avec une vigilance particulière, notamment de la part du renseignement pénitentiaire.

Cela suppose effectivement un effort très poussé de formation des personnels qui interviennent dans ces quartiers spécifiques qui ne gèrent que des détenus radicalisés. De telles prises en charge nécessitent une formation approfondie des équipes pluridisciplinaires - surveillants, gradés, officiers, conseillers, directeurs d'insertion et de probation – affectées à ces structures. Mais nous devons aussi sensibiliser et former l'ensemble de nos personnels à ces problématiques, sachant que le besoin n'est pas aussi poussé. Nous avons donc fait évoluer la formation initiale à l'ENAP en sorte qu'environ 49 % de nos personnels ont reçu une formation générale à la problématique de la radicalisation.

Quant aux suicides, votre question porte-t-elle sur ceux de nos personnels ou sur ceux des détenus ?

M. Rémi Delatte. Les deux.

M. Stéphane Bredin. Concernant les suicides des personnels, dont on a beaucoup parlé en ce début d'année pour d'autres forces de sécurité intérieure, comme tous les métiers des forces de sécurité intérieure, nous sommes concernés. Sur les dix dernières années, environ huit à neuf agents se suicident chaque année, avec des variations d'une année sur l'autre que l'on ne sait pas toujours expliquer. Nous n'avons pas beaucoup d'études sur le sujet. Une étude datant de quelques années portait sur une cohorte de 1990 à 2008, c'est-à-dire avant la mise en œuvre de politiques en la matière pour nos agents. Cette étude certes récente mais sur une cohorte ancienne mettait au jour un taux de suicide supérieur de 21 % à la moyenne nationale, portant sur des proportions très faibles, mais surmortalité tout de même. À mon sens, cette étude devrait être fortement réactualisée.

S'agissant de l'accompagnement et de la prévention du suicide pour nos personnels, je propose de vous répondre plus précisément par écrit. Pour l'essentiel, nous avons déployé depuis cinq ans un réseau de près de 70 psychologues des personnels dans nos établissements, dont au moins un coordonnateur dans chaque inter-région. Nous avons créé une ligne téléphonique spéciale, un numéro vert accessible sept jours sur sept et vingt-quatre heures sur vingt-quatre, confidentiel et anonyme. Nous avons déployé des formations pour nos cadres sur les risques psychosociaux dans nos établissements, aussi bien dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation que dans les établissements pénitentiaires. Une réflexion est en cours sur les violences à l'encontre de nos personnels, qui participent beaucoup du moral évoqué tout à l'heure par M. le président. Le ressenti est essentiel dans ces métiers très engageants. L'engagement et la confrontation de cet engagement aux difficultés des conditions de travail participent largement de ce phénomène.

Enfin, dans le cadre de la réorganisation de l'administration pénitentiaire en cours, j'ai souhaité créer un bureau de l'amélioration de la qualité de vie au travail, afin de prendre encore plus spécifiquement en charge la question des conditions de travail et plus particulièrement du suicide parmi nos personnels.

M. Joaquim Pueyo, président. Quand l'étude relative à la psychiatrie doit-elle être publiée.

M. Stéphane Bredin. En 2020. Nous aurons des résultats intermédiaires d'ici deux à trois trimestres. C'est une étude au long cours, sur plusieurs années, puisqu'elle va suivre une cohorte.

M. Joaquim Pueyo, président. Vous avez bien fait de rappeler que les visiteurs sont contrôlés, car on a pu lire récemment qu'on ne contrôlait pas les visiteurs à l'entrée dans les prisons. Y a-t-il eu des évaluations des méthodes de contrôle ? Pourquoi ne pas mettre en place un système comme celui des aéroports : tunnel à rayons X pour tous les bagages, interdiction des liquides, passage des piétons sous un portique, à quoi s'ajoutent des contrôles aléatoires même après passage négatif sous le portique ? Peut-on envisager de le faire systématiquement ? Vous avez bien fait de rappeler qu'il faut établir précisément la manière dont les surveillants doivent contrôler. Je suis convaincu qu'il faut systématiser les contrôles, aussi bien pour les maisons centrales qui hébergent les détenus les plus dangereux qu'en maison d'arrêt. Le nombre de kilos de haschich entrant dans les prisons est énorme, y compris dans les établissements qui accueillent des détenus pour de courtes peines. Le sujet me paraît majeur.

M. Stéphane Bredin. Les contrôles d'accès posent plusieurs questions. Faut-il rendre systématiques les palpations de sécurité dans certains établissements ? Quels compléments technologiques apporter ? Nous pouvons réfléchir à la question des palpations inopinées mais aussi au renforcement de nos équipes cynotechniques. Je pense notamment aux contrôles inopinés, non par palpation mais pour recherche de stupéfiants.

J'ai répondu brièvement en raison du grand nombre de questions. Nous avons à l'esprit tous ces aspects de la problématique, aussi bien l'impact juridique que l'évolution des pratiques professionnelles, mais il faut être conscient de plusieurs contraintes. La conception architecturale de certains établissements, notamment les plus anciens, ne permettra pas d'installer des portiques à ondes millimétriques à l'entrée car la porte d'entrée principale est souvent un espace assez réduit. De plus, les contrôles par palpation de l'intégralité des visiteurs supposent des moyens humains importants, notamment dans les maisons d'arrêt où, le week-end, on doit gérer des flux très importants de familles pour les parloirs. On peut imaginer ce que supposeraient des palpations systématiques à l'entrée de Fleury ou de Fresnes, le vendredi ou le samedi ! C'est pourquoi il faut bien réfléchir à la question du contrôle systématique ou inopiné.

M. Christophe Naegelen, rapporteur. Combien de détenus avons-nous actuellement en France ? Quel est le pourcentage d'hommes et de femmes ? Quel est le pourcentage de mineurs et de majeurs ? Quel est le pourcentage de prisonniers de nationalité française et de prisonniers de nationalité étrangère ? Que pensez-vous de la sous-traitance ou de l'externalisation des missions telle que les extractions judiciaires, voire le contrôle des entrées, pour laisser aux surveillants pénitentiaires leur « cœur de métier » ?

M. Stéphane Bredin. Il y a environ 71 500 détenus, dont 30 % de prévenus, autour de 3 % de femmes, et moins de 900 mineurs. Il doit y avoir entre 21 % et 23 % de détenus de nationalité étrangère, avec une répartition très inégale sur le territoire. Je vous confirmerai ces chiffres par écrit.

Je comprends la question de la sous-traitance ou de l'externalisation, puisque les autres forces de sécurité intérieure évoquent fréquemment la notion de charge indue. La réponse, pour l'administration pénitentiaire, est simple. Depuis 1987, la loi permet déjà d'externaliser toutes les fonctions de l'administration pénitentiaire, sauf trois missions : la

direction des établissements, les greffes pénitentiaires, mission régaliennne, et la mission de sécurité et de surveillance. C'est, pour le coup, me semble-t-il, le cœur de métier des personnels pénitentiaires que d'assurer la surveillance des personnes détenues, en détention et à l'extérieur quand il faut les accompagner. Ce sont des missions armées et objectivement dangereuses. C'est d'ailleurs pour cela que les effectifs qui y sont consacrés et l'armement octroyé à ces personnels sont renforcés.

Pour les missions de sécurisation périmétrique de nos établissements, le sillon que nous avons creusé depuis quelques années vise à la fois la professionnalisation des équipes de sécurité, le renforcement des moyens techniques, notamment des armements, et le renforcement des moyens juridiques, puisque l'article 12-1 de la loi pénitentiaire, dans sa rédaction issue de la loi du 3 mars 2019, permet désormais au personnel pénitentiaire en mission de sécurisation périmétrique, à l'instar de la police ferroviaire, de retenir un individu appréhendé aux abords immédiats d'un établissement, par exemple pour lutter contre les projections, le temps que l'officier de police judiciaire arrive sur place pour procéder à l'arrestation. Nous souhaitons plutôt renforcer nos moyens pour garantir l'efficacité de ces missions. Des personnels de surveillance en sécurisation périmétrique sans armement et sans pouvoir de retenue ne serviraient à rien.

L'audition prend fin à dix heures dix.

*

* *

Membres présents ou excusés

**Commission d'enquête sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité,
qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale**

Réunion du jeudi 23 mai 2019 à 9 heures

Présents. - M. Jean-Claude Bouchet, M. Rémi Delatte, M. Denis Masségli,
M. Christophe Naegelen, M. Joaquim Pueyo, Mme Laurence Vanceunebrock-Mialon

Excusés. - M. Xavier Batut, M. Jean-Michel Fauvergue, Mme Marietta Karamanli,
Mme Josy Poueyto