

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête chargée de faire la lumière sur les dysfonctionnements au sein de l'administration pénitentiaire et de l'appareil judiciaire ayant conduit à l'assassinat d'un détenu le 2 mars 2022 à la maison centrale d'Arles

- Audition, ouverte à la presse, de M. Stéphane Bredin, préfet de l'Indre, au titre de ses anciennes fonctions de directeur de l'administration pénitentiaire..... 2
- Présences en réunion 22

Mercredi

29 mars 2023

Séance de 17 heures 30

Compte rendu n° 29

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

**Présidence de
M. Jean-Félix Acquaviva,
Président de la commission**



Mercredi 29 mars 2023

La séance est ouverte à dix-huit heures cinq.

(Présidence de M. Jean-Félix Acquaviva, président de la commission)

M. le président Jean-Félix Acquaviva. Mes chers collègues, nous recevons M. Stéphane Bredin, préfet de l'Indre, au titre de ses anciennes fonctions en tant que directeur de l'administration pénitentiaire, d'avril 2017 à mars 2021.

Monsieur le préfet, vous connaissez le contenu de nos travaux. Yvan Colonna a été agressé le 2 mars 2022 par l'un de ses codétenus à la maison centrale d'Arles. Franck Elong Abé présentait un profil particulier : terroriste islamiste (TIS), radicalisé (RAD).

Lorsque vous étiez directeur de l'administration pénitentiaire, Franck Elong Abé avait d'abord été incarcéré à la prison d'Alençon-Condé-sur-Sarthe. La commission pluridisciplinaire unique (CPU) de cet établissement avait préconisé son orientation en quartier d'évaluation de la radicalisation (QER), avis que n'avait pas suivi la direction de l'administration pénitentiaire (DAP). Je me réfère au rapport de l'Inspection générale de la justice (IGJ), auquel vous avez eu accès. Pourriez-vous expliquer les raisons de cette position et votre choix de faire primer l'avis des autorités judiciaires antiterroristes, qui pourtant ne liaient pas la direction de l'administration pénitentiaire ?

Au-delà des dispositions objectives prévues par les textes applicables aux détenus particulièrement signalés (DPS) qu'ils étaient alors, avez-vous reçu ou donné des instructions particulières à l'endroit d'Yvan Colonna, de Pierre Alessandri et d'Alain Ferrandi ? Il s'agit d'établir si leur détention a fait l'objet d'une gestion particulière, liée au traumatisme associé à l'assassinat du préfet Claude Érignac. Si tel a été le cas, y a-t-il eu une continuité dans la gestion de ces détenus, des demandes de levée de leur statut de DPS ou de leur transfèrement vers la Corse ? Il s'agit pour nous de savoir à quel niveau étaient traités ces dossiers et d'évaluer la prégnance des interactions politiques. Par ailleurs, notre commission cherche aussi à établir si des réflexions ont été menées – et à quel degré – pour aménager l'établissement de Borgo en vue d'y accueillir d'autres types de détenus, dont ceux-là.

Je vous prie d'excuser M. le rapporteur, qui ne peut être présent pour des raisons liées à la présidence de son groupe politique.

Monsieur le préfet, en application de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, je vais vous demander de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vous prie de lever la main droite et de dire : « Je le jure ».

(M. Stéphane Bredin prête serment.)

M. Stéphane Bredin, ancien directeur de l'administration pénitentiaire. Monsieur le président, mesdames et messieurs, je suis très heureux que votre commission m'ait appelé à m'exprimer. J'espère que mes réponses et mes souvenirs seront suffisamment précis pour éclairer vos travaux.

La première des questions qui m'ont été transmises par M. le rapporteur portait sur la façon dont j'ai réagi à l'agression mortelle d'Yvan Colonna. Les faits très graves commis à Arles le 2 mars 2022 ont suscité chez moi de la stupeur.

Stupeur, parce que les homicides en détention sont rares. Ceux qui sont commis contre des personnels de surveillance le sont particulièrement – il ne s'en est pas produit depuis plus de trente ans – et, même entre codétenus, cela n'arrive pas tous les ans.

Stupeur, parce que la manière dont ces faits se sont déroulés est inhabituelle. Ils se sont produits dans une maison centrale sécuritaire, et en métropole. Le plus souvent, les homicides ont lieu dans les établissements des départements français d'Amérique. Par ailleurs, ils se sont déroulés en salle d'activité, et non entre cocellulaires ou au cours d'une promenade. Les circonstances elles-mêmes de cette agression mortelle sont donc assez rares.

Stupeur, également, en raison de la personnalité de la victime et de son agresseur. En tant qu'ancien directeur de l'administration pénitentiaire, je connaissais, au moins de nom, Yvan Colonna, par son crime, mais aussi Franck Elong Abé. Même s'il était moins connu médiatiquement jusqu'au 2 mars 2022, tous les directeurs de l'administration pénitentiaire depuis 2015 connaissaient son nom, car il s'agit d'un profil remarquable en milieu pénitentiaire, compte tenu de son parcours parsemé d'incidents graves, voire très graves, à la fois comme terroriste islamiste, mais aussi en tant que détenu « psy ».

À titre personnel, j'ai surtout eu à connaître de son parcours après l'attentat du 5 mars 2019 à Condé-sur-Sarthe, puisque Franck Elong Abé faisait partie du petit groupe qui, de juin à août 2019, a gravement perturbé le fonctionnement du quartier d'isolement (QI) et du quartier disciplinaire (QD) de la maison centrale, elle aussi sécuritaire, de Condé-sur-Sarthe.

Stupeur, enfin, parce que comme ancien directeur de l'administration pénitentiaire, comme préfet et comme citoyen ordinaire, j'ai immédiatement craint le retentissement que pourraient avoir ces faits en termes d'ordre public en Corse, ce qui, malheureusement, n'a pas manqué. J'étais également conscient du retentissement politique qu'aurait une agression comme celle-ci.

Tels ont été mes sentiments le 2 mars 2022, lorsque j'ai appris l'agression mortelle d'Yvan Colonna à la maison centrale d'Arles.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, je souhaiterais revenir sur quelques éléments de contexte.

Comme vous l'avez rappelé, je suis désormais préfet de l'Indre – depuis mars 2021. Auparavant, j'ai passé sept années à la direction de l'administration pénitentiaire, d'abord comme sous-directeur, à l'époque de Christiane Taubira, puis comme directeur adjoint de l'administration pénitentiaire, lorsque Jean-Jacques Urvoas était garde des Sceaux et, enfin, d'avril 2017 à mars 2021, en tant que directeur de l'administration pénitentiaire. J'ai donc passé plus de temps au sein de l'administration pénitentiaire et à la Cour des comptes, au début de ma carrière, qu'au ministère de l'Intérieur. Je suis un préfet, mais un préfet de fraîche date : je préfère le rappeler, pour que mon positionnement soit clair.

Durant ces quatre années, très denses, à la tête de l'administration pénitentiaire, je me suis efforcé de repenser l'organisation de la DAP au service de ses métiers, qu'il s'agisse de la sécurité pénitentiaire, de l'insertion et de la probation ou du renseignement pénitentiaire. Je me

suis également efforcé, sous la direction des ministres successifs, et avec l'appui du Parlement, de redonner à cette administration les moyens de rendre certains de ses métiers plus attractifs et de fidéliser les personnels, de construire de nouvelles prisons mais surtout de maintenir celles qui existent en état de fonctionnement. J'ai travaillé au renforcement de la sécurité des agents, à la prévention des violences en détention et à la refonte du système de discipline des détenus, avec la création des unités pour détenus violents, l'équipement progressif des établissements prioritaires en brouilleurs, la création des équipes locales de sécurité pénitentiaire qui permettent de sécuriser y compris les abords des établissements qui en sont dotés et de lutter contre la problématique ancienne des projections, ou encore le déploiement de dispositifs anti-drones.

Je me suis également efforcé de renforcer l'action de l'administration pénitentiaire hors les murs, en revoyant les modes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation (Spip), en soutenant le développement des peines alternatives – c'est toute l'ambition de la loi de mars 2019 –, en créant l'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice (Atigip), sans oublier de renforcer les droits des détenus, grâce à de nouveaux partenariats avec les ministères de la Culture, de l'Éducation et de la Santé et de travailler à l'accessibilité du droit pénitentiaire en lançant le chantier qui a abouti à la création du code pénitentiaire. J'imagine que Nicole Belloubet – qui a beaucoup fait notamment pour renforcer la sécurité des établissements et des agents – est déjà revenue devant vous sur l'agenda très chargé qui a marqué le début du précédent quinquennat, en matière de politique pénitentiaire.

Cette politique a été menée dans un contexte extrêmement contraint. J'évoquerai trois éléments à cet égard.

Premièrement, durant toute l'année 2020 et une bonne partie de l'année 2021, la crise sanitaire a retardé la mise en œuvre de certaines priorités politiques. Je tiens d'ailleurs à dire que, pendant cette période très difficile, le service public pénitentiaire a été absolument remarquable – même si la reconnaissance n'a pas nécessairement suivi.

Deuxième élément de contexte : le dialogue social, au sein de l'administration pénitentiaire, est très rugueux. Votre commission a sans doute à l'esprit le conflit social très dur de janvier 2018, qui s'est répété sous une forme atténuée en janvier et février 2019, et qui portait notamment sur la prise en charge des détenus radicalisés.

Troisième élément de contexte qui a eu un impact très fort sur l'administration pénitentiaire : toutes ces priorités d'action ont dû être déployées durant une période – de 2017 à 2021, mais je pourrais remonter à 2015 – où elle a été confrontée à un afflux massif de détenus terroristes et de détenus de droit commun radicalisés. Au plus fort de ma gestion, nous avons eu plus de 550 détenus terroristes incarcérés à un même instant dans les prisons françaises, et plus de 1 200 détenus de droit commun suivis au titre de la radicalisation dans nos établissements.

Ces années ont été celles de la construction progressive d'une politique globale de traitement des détenus terroristes et radicalisés. Il a fallu construire une doctrine et se doter de moyens matériels, humains et intellectuels pour les repérer, les évaluer et les prendre en charge, en milieu fermé comme en milieu ouvert, hommes comme femmes. Le système de prise en charge des détenus radicalisés qui existe aujourd'hui s'est construit progressivement. Il faut donc se garder de tout anachronisme et garder à l'esprit qu'il n'a pas toujours eu l'efficacité, l'ampleur et la rapidité d'exécution qu'on lui connaît.

Aujourd'hui, un certain nombre de places sont ouvertes dans les quartiers d'évaluation de la radicalisation ; des places sont réservées dans les quartiers de prise en charge de la radicalisation (QPR) pour les détenus les plus dangereux ; et les « terro » – terroristes – les plus dangereux sont dans les quartiers d'isolement. En 2016, rien de tout cela n'existait. Les premiers QER datent de 2017 et le tout premier QPR est créé à Lille en 2016. L'accroissement – nécessaire – du nombre de places en QER et en QPR est le fruit d'un travail de longue haleine, qui a duré plus de trois ans, de 2017 à 2020. Le système actuel était en cours de construction à l'époque.

Enfin, il a beaucoup été dit que l'administration pénitentiaire avait acquis de longue date un savoir-faire dans la gestion des détenus terroristes, avec les détenus basques, dès les années 1970-1980, avec l'ultra-gauche et Action directe, ou avec les détenus corses, à certaines époques. Si les mots sont les mêmes, ils renvoient à des réalités très différentes : on n'a jamais vu un détenu basque prosélyte en détention, ni un détenu corse ou d'Action directe attenter à la vie d'un personnel de surveillance. La singularité du terrorisme islamiste a conduit à repenser totalement la prise en charge des détenus terroristes, car les risques qui lui sont associés n'ont rien de commun avec ceux que présentaient les terroristes que l'administration pénitentiaire a eu à gérer pendant les quarante années précédentes.

Le premier est le risque prosélyte, qui nécessite de surveiller les contacts, l'environnement, les relations des détenus « terro » avec leurs codétenus – d'où la notion qui s'impose, dans les années 2017 et 2018, d'« étanchéité », de places étanches à créer par rapport au reste de la population pénale. Le second risque est celui d'un passage à l'acte violent en détention : c'est la nouveauté radicale du terrorisme islamiste, dès lors qu'il pénètre dans nos centres de détention. Or il y pénètre massivement à partir de 2015, du fait notamment de la judiciarisation systématique des retours de théâtres d'opérations.

Nous reviendrons peut-être sur le parallèle avec les Basques, pour comparer la gestion des DPS dans un cas et dans l'autre. Pendant plusieurs décennies, les détenus basques ont été un vrai sujet au sein de l'administration pénitentiaire – avec un effet de groupe, un contexte politique et un impact durable sur la gestion de nos détentions dans plusieurs établissements –, qui s'est résolu dans ces mêmes années. Il pourrait donc être utile de comparer les deux évolutions sur la période 2017-2021 pour montrer qu'il n'y a jamais eu de réticence de l'administration pénitentiaire à gérer la problématique de groupes de détenus, quel que soit le contexte politique environnant.

M. le président Jean-Félix Acquaviva. Vous avez été le directeur de l'administration pénitentiaire de 2017 à 2021, une période très importante pour nos travaux. À plusieurs reprises, des demandes concernant les détenus corses ont été formulées, qui portaient sur la levée du statut de DPS et le transfèrement de ces détenus : je souhaiterais que vous reveniez sur la manière dont ces demandes ont été gérées politiquement. Ces années sont également cruciales pour comprendre la genèse de l'acte, en revenant sur le parcours de Franck Elong Abé.

Vous avez parlé d'effet de groupe concernant les détenus basques. Mme Belloubet, avec qui vous avez formé un couple administratif et politique lorsqu'elle était garde des Sceaux, a également évoqué les détenus basques au cours de son audition, lorsque nous lui avons demandé s'il y avait eu une gestion politique du commando dit Érignac. Elle a d'abord rappelé qu'elle avait été interpellée à ce sujet par les députés et les autorités politiques corses, qu'elle avait reçu la famille Érignac, à la demande de celle-ci, en 2017, lorsque, je cite, « des rumeurs » de libération anticipée ont circulé, que des réunions et des entretiens avaient lieu, mais qu'elle n'avait reçu aucune instruction particulière. Elle en est ensuite venue à la question des détenus

basques et a déclaré : « Nous avons beaucoup travaillé avec les associations représentant les familles espagnoles et françaises des personnes assassinées par l'ETA. Peu à peu, la résilience s'est construite, et nous avons pu faire accepter des rapprochements de détenus basques. Sans rien oublier de ce que la famille Érignac et la France ont enduré avec l'assassinat du préfet, un travail a été effectué, notamment avec la famille Érignac, et il méritait d'être conduit. »

À la fin de son audition, elle a ajouté : « En tant que ministre, je n'étais pas informée de la situation des 225 DPS. L'administration pénitentiaire avait délégué pour traiter ce sujet. En revanche, j'étais informée de la situation de M. Colonna et des détenus basques. En effet, à ces détenus étaient liés des enjeux politiques autres, qui méritaient une considération particulière. Il ne s'agissait pas de prisonniers politiques, mais à leur détention étaient liés des enjeux plus larges. »

Vous avez dit que les détenus basques posaient un problème de groupe, de trajectoire et de résilience, si je traduis bien vos propos. Si j'ai bien compris ce que nous a dit Mme Belloubet, il semble qu'il y ait eu un début de travail, encore balbutiant, pour faire comprendre et permettre d'appréhender de manière différente la question du rapprochement de ces détenus. Cela renforce l'idée qu'il y avait eu, jusque-là, un traitement particulier de ces détenus, compte tenu de la nature de l'acte qu'ils avaient commis. S'agissant du rapprochement, il y avait deux possibilités : soit on admettait la levée du statut DPS qui, *de facto*, pouvait permettre leur transfèrement, soit on aménageait le centre de détention de Borgo.

Confirmez-vous que ces détenus, en raison de critères et d'enjeux plus larges, ont fait l'objet d'un traitement à part, les autres DPS étant traités de manière plus mécanique ?

M. Stéphane Bredin. Votre question en recouvre plusieurs auxquelles j'essaierai de répondre successivement.

Les détenus basques étaient plus nombreux que les détenus corses et ils étaient incarcérés depuis plus longtemps. Leur histoire constitue un pan de l'histoire pénitentiaire contemporaine sur près de quatre décennies. La génération qui est actuellement aux responsabilités au sein de l'administration pénitentiaire a toujours connu la problématique des détenus basques. C'est un groupe identifié, non pas en tant que groupe violent en détention, mais comme un groupe cohésif, cohérent. Nous avons tous en tête des mouvements collectifs très coordonnés, des refus de plateaux, etc.

Le processus politique qui s'est engagé à partir de l'automne 2017 et qui a très vite connu une traduction pénitentiaire a permis, de part et d'autre de la frontière...

M. le président Jean-Félix Acquaviva. Vous faites référence au fameux processus des Artisans de la paix ?

M. Stéphane Bredin. Oui, je parle de l'ensemble du processus politique, dont j'ai vu la traduction pénitentiaire. Il a conduit, sur plusieurs années, au rapprochement de la frontière espagnole de certains détenus basques. Or, en dépit de cette histoire pénitentiaire, ce processus de rapprochement n'a suscité aucune difficulté au sein de l'administration pénitentiaire. Si je le précise, c'est parce que je sais que la notion d'« État profond » est souvent revenue dans vos auditions et que l'on aurait pu s'attendre à ce que l'« État profond » pénitentiaire exprime des réticences face à ce processus de normalisation et de rapprochement des détenus basques. Or il n'en a rien été.

À la différence des Basques, le commando Érignac, au sein de l'administration pénitentiaire, n'était pas un sujet pénitentiaire. Il n'y a là encore aucun « État profond » pénitentiaire qui aurait une idée très arrêtée sur la gestion de Pierre Alessandri, Alain Ferrandi ou Yvan Colonna. Le sujet n'est pas du tout celui-là. Je peux me tromper mais, de mémoire, je ne pense pas avoir jamais évoqué la situation des trois membres du commando Érignac avec Nicole Belloubet. Lorsque je suis aux responsabilités, au moins jusqu'en 2020, c'est une question qui n'est pas traitée de manière politique, au sens où je n'ai jamais reçu d'instruction des gardes des Sceaux successifs de maintenir ou de lever le statut de DPS de l'un ou l'autre des trois membres, y compris une fois la période de sûreté de Pierre Alessandri et de Ferrandi échue – en mai 2017, de mémoire.

Ce n'est pas non plus un sujet que j'ai eu à évoquer, à mon niveau, avec la garde des Sceaux Nicole Belloubet. Elle ne vous a d'ailleurs pas dit qu'elle m'avait donné des instructions en la matière. Le changement intervient après le décret de déport du garde des Sceaux qui, de ce fait, bascule le niveau de décision au Premier ministre en décembre 2020. C'est la première fois qu'en raison du parcours du garde des Sceaux se pose la question de traiter ces questions à ce niveau – M. Dupond-Moretti ayant assuré la défense d'Yvan Colonna devant la cour d'assises spéciale.

La gestion du commando Érignac n'était pas perçue au sein de l'administration pénitentiaire comme un sujet politique. Que ce soit au niveau de la maison centrale de Poissy, de la direction interrégionale de Paris, de la sous-direction de la sécurité pénitentiaire ou du directeur de l'administration pénitentiaire que j'étais, il n'y a pas eu d'approche politique de ce dossier, y compris lorsqu'en décembre 2020 je propose au Premier ministre le maintien du statut de DPS de Pierre Alessandri et d'Alain Ferrandi, dont je peux m'expliquer en détail devant vous.

En décembre 2020 se pose la question de maintenir ou de lever le statut de DPS de MM. Alessandri et Ferrandi qui sont écroués à Poissy – l'un des deux étant à ce moment-là au centre national d'évaluation (CNE) à Fresnes, mais cela ne change rien au raisonnement. La question ne se pose pas en ces termes pour Yvan Colonna, puisque sa période de sûreté doit, si je ne me trompe pas, prendre fin en juillet 2021.

Le raisonnement qui me conduit à l'époque à proposer au Premier ministre, en mon âme et conscience, le maintien du statut de DPS est un raisonnement en quatre temps, que je veux vous exposer intégralement, car c'est un raisonnement qui se tient dans son ensemble – même si je sais que vous ne partagez aucun de ces quatre temps.

Premièrement, il y a le constat des liens de MM. Alessandri et Ferrandi avec la mouvance terroriste corse, notamment sur le fondement des faits mêmes pour lesquels ils ont été condamnés et des contacts politiques qu'ils conservent en Corse.

Le deuxième élément, qui n'a pas été souvent évoqué devant votre commission, mais que je reprends explicitement dans le projet de décision que je soumetts au Premier ministre, est un arrêt de la cour d'appel de Paris de janvier 2020. Lorsque cette dernière examine le projet de demande de mise en liberté conditionnelle, elle considère que la libération de l'intéressé causerait un trouble exceptionnel à l'ordre public. Il s'agit d'une décision de justice, collégiale, prise par des juges professionnels.

Ce deuxième élément nous conduit à considérer, troisièmement, qu'*a fortiori*, l'évasion de Pierre Alessandri comme d'Alain Ferrandi constituerait un trouble à l'ordre public

majeur. Si la remise en liberté ordonnée par le juge judiciaire risquait de causer un trouble public majeur, *a fortiori*, l'évasion, c'est-à-dire une libération non voulue par l'autorité judiciaire, constituerait un trouble exceptionnel à l'ordre public.

Quatrième étape du raisonnement justifiant à notre sens le maintien du statut de DPS de Pierre Alessandri et d'Alain Ferrandi : la gravité des actes qu'ils ont commis justifie leur maintien dans une maison centrale.

J'ajoute qu'une décision du Conseil d'État avait, dès 2018, repris intégralement ces motifs pour confirmer le maintien du statut de DPS. J'ai entendu ce que vous en avez dit lors de précédentes auditions, mais je n'oublie pas que je suis magistrat avant d'être préfet ou directeur de l'administration pénitentiaire.

Tel est le raisonnement juridique qui a été tenu en décembre 2020 pour justifier que soit maintenue l'inscription au registre des DPS de Pierre Alessandri et d'Alain Ferrandi. C'est la proposition que j'ai faite au Premier ministre de l'époque et il me semble que Jean Castex vous a répondu, lors de son audition, qu'il l'avait suivie. Nous avons ensuite mis en œuvre cette décision. Nous l'avons soumise au débat contradictoire avec les deux détenus en question et la décision définitive a été prise dans le courant du mois de janvier 2021.

M. le président Jean-Félix Acquaviva. Je vous remercie pour votre franchise et votre précision. Nous sommes là au cœur du problème.

Vous vous référez à la décision de la cour d'appel mais, s'il y a eu appel, c'est parce que des juges, en première instance, avaient rendu un avis contraire, c'est-à-dire favorable. On ne va pas se convaincre, mais à ce moment-là, le trouble à l'ordre public résultait plutôt de leur maintien en détention que de leur éventuelle libération. D'ailleurs, l'arrêt de la Cour de cassation est venu contrarier, pour ne pas dire annihiler, l'argumentaire reposant sur le risque d'un trouble à l'ordre public, qui était reproduit année après année et qui, politiquement, nous posait problème – et qui continue de poser problème aux membres de cette commission. Au nom de la gravité des actes commis et d'un risque d'évasion qu'auraient facilité leurs liens avec la mouvance terroriste, on a maintenu année après année leur statut de DPS, sans tenir compte de leur parcours en détention. Or ce statut de DPS empêchait leur transfèrement. C'était tout l'objet des débats contradictoires avec la société et les élus corses. Je peux vous dire que les insulaires – et je ne parle pas seulement des partisans politiques de MM. Alessandri et Ferrandi – ne partageaient pas du tout l'idée que leur détention en Corse représenterait un trouble à l'ordre public, ni même qu'ils risquaient de s'évader. Depuis, leur mise en semi-liberté a été acceptée. Tout ça pour ça...

Ce qui a suscité l'émoi, c'est aussi le fait que la commission locale de Poissy avait émis, à plusieurs reprises, un avis favorable à la levée du statut de DPS de Pierre Alessandri – même si celui-ci ne vous liait pas, ni le Premier ministre ni vous-même. Cela ne faisait que renforcer l'incompréhension des partisans de la levée de ce statut, d'autant plus que la sous-direction antiterroriste (Sdat) en particulier nourrissait, quant à elle, l'argument fumeux du risque de trouble à l'ordre public en dépeignant le tableau d'une société corse presque en état de guerre – j'exagère à peine. Or je peux vous dire, pour avoir grandi en Corse, que la situation, en 2019 et 2020, n'avait rien à avoir avec celle des années 1984 à 1988.

Vous avez évoqué la décision du Conseil d'État de 2018. Pour ma part, je ne conteste pas cette décision. Je dis seulement que le Conseil d'État n'est pas revenu sur l'un des moyens retenus par le tribunal administratif de Toulon pour débouter le garde des Sceaux, à savoir la

fausse réunion de la commission locale DPS en décembre 2011. Ce contentieux a montré l'ingénierie mise en œuvre par l'administration pénitentiaire pour produire de faux documents et un avis qui, certes, comme le dit le Conseil d'État, ne liait pas le garde des Sceaux, mais qui témoigne d'une volonté de nuire. Une telle initiative a bien eu lieu. Nous avons eu un débat analogue avec Mme Taubira au sujet de la vraie-fausse tentative d'évasion d'Yvan Colonna qui a justifié son transfert très temporaire à Réau, en urgence, avant son retour à Arles. Ces événements font partie de cette histoire chaotique.

Sur la question de la levée du statut de DPS, comme sur celle des travaux à réaliser au centre de détention de Borgo, il y a bien eu une gestion particulière. L'ancien Premier ministre a dit que des discussions avaient eu lieu, au sein de son cabinet, au sujet de cet établissement. Il a évoqué aussi le rapport de l'IGJ sur la prison de Borgo qui, disait-il, n'était pas directement lié à cette question et ne l'évoquait pas *stricto sensu*. Cependant, pour en avoir discuté avec le chef de l'inspection, il s'agissait notamment de « mesurer l'impact éventuel des difficultés du centre pénitentiaire sur la prise en charge des détenus, au regard notamment de la spécificité de cet établissement où sont actuellement incarcérés cinq détenus nationalistes corses, et mesurer l'éventuelle vulnérabilité de la structure au regard de cette spécificité ». Le rapport d'inspection a ensuite recommandé, notamment, de réaliser des travaux de vidéosurveillance et a également évoqué la question des miradors. Ces travaux ont fait l'objet d'un appel d'offres, consécutif à l'inspection et parallèle aux discussions que j'évoquais, au cours d'une période allant de la fin de l'année 2021 au premier trimestre 2022, avant que le drame ne survienne.

Tout cela a existé ; je tenais simplement à mettre des mots sur ces éléments d'appréciation.

M. Stéphane Bredin. J'ai rappelé que je suis d'abord un magistrat. La décision du 29 janvier 2018 du Conseil d'État est la décision de la cour suprême dans l'ordre administratif. Ce n'est pas une décision obtenue par l'administration pénitentiaire ou le ministre de la Justice, quel qu'il soit, sur un fondement politique.

M. le président Jean-Félix Acquaviva. Ce n'est pas ce que je dis.

M. Stéphane Bredin. Ce n'est pas ce que vous dites, et ce n'est pas ce que je vous fais dire mais, pour le directeur de l'administration pénitentiaire que je suis en décembre 2020, cette décision du Conseil d'État, rendue en sous-section réunie, reprend largement l'argumentaire sur lequel est fondée la proposition que je présente au Premier ministre. C'est la seule décision qui existe, rendue par la cour suprême de notre ordre juridique administratif.

De plus, au moment où je fais cette proposition au Premier ministre, la décision de la cour d'appel de Paris date d'à peine onze mois : ce n'est donc pas une décision ancienne, décalée par rapport à la réalité. Elle rejette, en une trentaine de pages, la demande d'aménagement de peine. Au moment où je propose cette décision au Premier ministre, je m'appuie donc sur les deux décisions définitives du Conseil d'État et de la cour d'appel de Paris, qui sont revêtues de l'autorité de la chose jugée.

Ce n'est pas une autorité absolue, puisque les deux juridictions répondent à la question qui leur est posée et que la proposition de maintenir le statut de DPS est une question juridiquement différente. Néanmoins, au moment où je fais cette proposition au Premier ministre, nous avons une décision de la cour d'appel, juge judiciaire, et une décision du Conseil d'État, juge administratif, qui vont dans le même sens. J'essaie de vous dire par là que l'on n'est pas dans une forme d'acharnement de l'administration...

M. le président Jean-Félix Acquaviva. Monsieur le directeur, il faut être complet, car nous sommes là pour solder une histoire douloureuse pour tout le monde. Vous savez très bien que s'il y a eu un jugement en appel, c'est parce qu'un appel a été formulé par le parquet national antiterroriste (PNAT), qui est le ministère public.

M. Stéphane Bredin. Bien sûr.

M. le président Jean-Félix Acquaviva. Si on était resté au jugement de première instance, le projet de semi-liberté aurait été accepté. Vous savez également qu'il existait des contestations juridiques quant au motif qui a fondé cet appel, à savoir le trouble à l'ordre public. Pour preuve, la Cour de cassation est intervenue ensuite à cet égard.

En ce qui me concerne, je ne situe pas l'acharnement au niveau de l'administration pénitentiaire. Je dis simplement qu'il y a une extrême cohérence d'un certain nombre d'outils, notamment les appels systématiques du parquet sur cette question de trouble à l'ordre public qui, *in fine*, a été débouté, mais après un drame dont on se serait bien passé.

Je ne conteste pas qu'il y ait eu un jugement en appel, ni un jugement en Conseil d'État. Je dis simplement que vous ne pouviez pas ne pas savoir – en tout cas, le Premier ministre et son cabinet ne pouvaient pas ignorer – que l'idée selon laquelle le rapprochement de ces individus aurait causé un trouble à l'ordre public était contestée. Nous étions remontés contre le caractère systématique des appels du PNAT, fondés, de surcroît, sur des notes de la Sdat qui, sur la notion du trouble à l'ordre public, étaient, selon nous, lunaires au regard de la situation effective. Lorsque je dis « nous », je ne parle pas que de moi et de ceux qui partagent mes options politiques ; je pourrais parler aussi de M. Marcangeli, qui s'oppose à nous politiquement, et de représentants d'autres sensibilités politiques.

M. Stéphane Bredin. En tant que haut fonctionnaire, je tiens compte des décisions définitives de l'autorité judiciaire et de la juridiction administrative, qui vont dans le même sens. Personne n'a obtenu de la cour d'appel de Paris ou du Conseil d'État qu'ils jugent en ce sens. En tant que directeur de l'administration pénitentiaire, lorsque je remets ma proposition au Premier ministre, je tiens compte de ces décisions de justice récentes, motivées, qui me semblent conforter mon analyse du dossier.

Certains peuvent estimer *a posteriori*, surtout quand on connaît la fin de l'histoire, que le risque pénitentiaire mis en avant, c'est-à-dire le trouble à l'ordre public extraordinaire qui résulterait d'une évasion de MM. Alessandri et Ferrandi, est ridicule parce que ces derniers n'avaient plus d'appui à l'extérieur, qu'ils n'avaient jamais manifesté d'intention de s'évader et que, de toute façon, ils n'en auraient pas eu l'occasion matérielle. Mais c'est tout le raisonnement qui se tient, c'est-à-dire le trouble à l'ordre public exceptionnel qui résulterait d'une telle évasion.

Je sais bien que comparaison n'est pas raison, mais je vais prendre l'exemple de deux détenus dont le statut de DPS a été maintenu en raison du trouble exceptionnel à l'ordre public qui résulterait de leur évasion, même si ce risque est faible : je pense à Carlos, qui est incarcéré à Poissy et qui est DPS depuis plusieurs décennies, essentiellement pour cette raison. Je pense aussi à Michel Fourniret, qui a été inscrit au registre des DPS jusqu'à sa mort. Peut-être l'en a-t-on retiré lorsqu'il était en fin de vie, à l'hôpital de Fresnes mais, jusqu'au bout, il a été DPS pour ce motif. On peut se demander si les critères sur lesquels l'administration pénitentiaire se fonde pour inscrire ou maintenir certains détenus au registre des DPS sont pertinents : je pense que cela fait partie des réflexions de votre commission. Mais il est certain que nous n'avons pas

tordu le droit pour inscrire, puis maintenir au registre des DPS, les seuls membres du commando Érignac, en forgeant, à leur seul préjudice, une doctrine des DPS qui n'aurait valu que pour eux.

La doctrine vaut pour toute une série d'autres détenus. Je n'ai donc pas eu le sentiment, en proposant cette décision au Premier ministre, d'être l'instrument d'une décision politique. Je l'ai proposée en mon âme et conscience comme, de manière très mécanique, le bureau de la détention confirme, d'année en année, des détenus au registre des DPS qui ont des parcours lisses en détention mais qui, en raison des faits qu'ils ont commis et qui leur ont valu leur condamnation, présentent ce risque spécifique. Ni plus, ni moins.

Cela renvoie à la question des critères sur lesquels se fonder pour inscrire ou maintenir au registre des DPS certains détenus. Mais il y a un pas, que je ne franchis pas, qui consisterait à dire que, pour une motivation purement politique, le directeur de l'administration pénitentiaire a proposé aux gardes des Sceaux successifs – sujet que je n'ai jamais évoqué avec les trois précédents gardes des Sceaux avec lesquels j'ai travaillé – ou avec le Premier ministre, le maintien de MM. Alessandri et Ferrandi, même après 2017, au registre des DPS.

Voilà ce que j'essayais de dire, le plus complètement et le plus distinctement possible, monsieur le président.

M. le président Jean-Félix Acquaviva. Dont acte, monsieur le préfet.

Mme Ségolène Amiot (LFI-NUPES). Je ne suis pas corse et n'ai aucun parti pris, mais je suis étonnée de la manière dont est réévaluée l'inscription au registre des DPS. On a l'impression d'une condamnation à perpétuité ou, tout au moins, d'un maintien de ce statut de DPS à perpétuité, car vous vous fondez sur des éléments inamovibles.

La gravité de faits et leur caractère terroriste ne changeront pas, *a priori*, jusqu'à la fin de la détention. Par ailleurs, vous ne mesurez pas le risque d'évasion mais vous vous fondez sur le risque de trouble à l'ordre public qui résulterait d'une possible évasion. On n'évalue pas le risque d'évasion en lui-même, mais on prend la température de la population sur la question. Dans la mesure où celle-ci est inhérente aux faits pour lesquels ils sont incarcérés, elle ne changera pas non plus : il y aura toujours un risque d'émoi en cas d'évasion.

À quoi servent alors ces commissions d'évaluation, si elles se fondent sur des éléments immuables ? À quoi bon se réunir chaque année, si c'est pour constater que les faits pour lesquels ils sont arrivés en prison sont toujours les mêmes et que la position de la population reste la même à leur égard ? Si ces réunions ne sont qu'une mise en scène pour faire croire que la situation peut évoluer, alors qu'il n'en est rien, elles sont une perte de temps pour tout le monde.

Vous dites avoir pris cette décision en votre âme et conscience et vous avez rappelé que vous êtes d'abord un magistrat. J'ai du mal à comprendre comment la décision que vous prenez est susceptible d'évoluer si elle se fonde sur des faits inamovibles. Cela me laisse perplexe, mais peut-être vous êtes-vous fondé sur d'autres éléments ?

Au cours de nos auditions, de nombreux éléments ont été rapportés, sur lesquels on aurait pu se fonder pour réévaluer la situation de MM. Colonna, Alessandri ou Ferrandi, relatifs par exemple à leurs conditions de détention, ou à leur comportement en détention, et qui sont opposables.

Pourquoi réunir une commission chaque année, si vous pouvez vous contenter de photocopier, année après année, le premier avis rendu ? Je n'ose croire qu'il s'agisse d'un simple théâtre.

M. Stéphane Bredin. Ma réponse s'appuiera sur plusieurs éléments.

Tout d'abord, tout dépend si vous posez cette question à propos des DPS en général ou uniquement à propos des membres du commando Érignac.

Pour les DPS en général, la réponse est simple. Les commissions DPS locales sont consultées et la décision du maintien est prise par un bureau au sein de l'administration pénitentiaire. Cela me permet de répondre à l'une des questions du questionnaire qui m'a été adressé : il n'existe pas de commission nationale des DPS puisqu'elle a été supprimée en 2012. Donc, au sein de l'administration pénitentiaire, c'est le bureau de la gestion de la détention (BGD) qui prend, chaque année, la décision pour chacun des 200 à 250 DPS, selon les époques.

Les critères pour lesquels on peut être inscrit ou maintenu au registre des DPS étaient au nombre de cinq à l'époque où j'étais directeur de l'administration pénitentiaire, et ils sont au nombre de six aujourd'hui. Ces critères ne sont pas tous ceux qui ont été retenus dans le cas de Pierre Alessandri et d'Alain Ferrandi. Dans la généralité des cas, la question de l'inscription ou du maintien au registre des DPS est variable et justifie que, d'une année sur l'autre, la commission locale se réunisse et rende un nouvel avis qui éclaire la décision de l'administration centrale. Donc, pour vous répondre généralement, les critères que l'on peut mobiliser pour inscrire un détenu au registre des DPS ne sont pas uniquement ceux que l'on discute aujourd'hui.

Deuxièmement, si votre question porte uniquement sur les membres du commando Érignac et consiste à demander quel sens cela a d'être DPS pour toute la durée de la détention, je vous réponds qu'effectivement, d'autres détenus sont restés DPS tout au long de leur détention, jusqu'à la fin de leur peine. Cela n'a rien d'extraordinaire. La plupart des détenus, même ceux qui sont condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité, une fois passée leur période de sûreté, deviennent éligibles à un aménagement de peine. Toutefois, certains profils très lourds resteront DPS en raison de leur profil et, souvent, de l'acte qui leur a valu leur condamnation. C'est le cas notamment de plusieurs terroristes actuellement en détention, qui resteront DPS jusqu'au terme de leur peine en détention sans que, pour autant, cela signifie que cette procédure n'a pas de sens. Il n'y a pas de contradiction entre le fait que la décision soit chaque année la même et la pertinence de se poser la question.

Dans le cas de Pierre Alessandri et d'Alain Ferrandi, il y a au moins un argument qui n'est pas immuable : c'est la réalité du trouble à l'ordre public qui résulterait de leur évasion, voire de leur libération conditionnelle comme le relève la cour d'appel. Cela n'est pas acquis. On peut tout à fait imaginer que l'acceptation publique d'une remise en liberté ou de toute autre manière de se retrouver en liberté ne soit pas la même au fil du temps.

Mme Ségolène Amiot (LFI-NUPES). Dans ce cas, comment évaluez-vous ce risque d'un trouble à l'ordre public, l'émoi potentiel qu'il pourrait causer au sein de la population ?

J'aimerais par ailleurs préciser un point qui me semble important. À la base, une peine est prononcée par un magistrat. Ensuite, l'administration pénitentiaire ajoute ce statut de DPS, qui n'est pas administré par un juge, mais qui restreint encore les libertés du détenu.

Je peux comprendre que l'on prenne cette décision si le détenu présente une dangerosité particulière et avérée, et afin de garantir la sécurité des personnels pénitentiaires. Cette décision doit pouvoir être révisée chaque année, ce qui, du reste, est prévu. Mais il faut se souvenir qu'il s'agit d'une deuxième peine, du moins d'une aggravation de la peine qui n'est pas prononcée par un juge. La France, à cet égard, est condamnable, car on n'a pas le droit de restreindre les libertés d'un être humain comme on le souhaite et dans des proportions extrêmes qui ne seraient pas justifiées. Il y a des choses que l'on ne peut pas faire, notamment empêcher sciemment un détenu de voir sa famille.

Ce statut de DPS se justifie dans une certaine mesure et il doit être réévalué chaque année. Vous dites que vous aviez pris votre décision en votre âme et conscience. Je vous invite à interroger votre âme et votre conscience car lorsque vous fondez votre décision sur trois ou quatre arguments immuables, vous condamnez, de fait, l'individu à garder ce statut de DPS à perpétuité. Vous le condamnez donc à purger non seulement la peine judiciaire qui a été prononcée par un magistrat, mais aussi une peine qui émane d'une administration, et non d'un juge.

M. Stéphane Bredin. Madame la députée, sauf votre respect, je ne partage pas du tout votre raisonnement. Juridiquement, l'inscription au registre des DPS est une mesure administrative qui ne s'apparente absolument pas à une peine. Vous dites que c'est une condamnation à perpétuité, une peine qui s'ajoute à la peine : juridiquement, ce n'est pas le cas.

L'administration pénitentiaire prend quotidiennement, à l'égard des personnes détenues, des mesures qui sont restrictives de leur liberté et qui s'ajoutent à la seule peine de privation de liberté. Ces décisions sont justifiées par les nécessités de l'ordre public pénitentiaire.

Certains régimes de détention impliquent des restrictions supplémentaires. Le détenu qui est en quartier de préparation à la sortie et celui qui est à l'isolement dans une maison centrale sécuritaire ont des régimes de détention complètement différents, et ce sont bien des décisions administratives qui les fondent. La décision de placer un détenu à l'isolement – parfois pour des années –, en raison de son profil ou de son comportement, est une décision administrative. Toutes ces décisions sont prises sous le contrôle du juge administratif, mais ce sont des restrictions supplémentaires qui vont au-delà de la peine, au-delà de la décision du juge judiciaire.

Ces décisions administratives, qui sont la spécificité irréductible du service public pénitentiaire, sont prises en permanence. Je ne crois pas que, pour être acceptables, elles devraient toutes être judiciarisées ; ou alors il faut décider que le placement au QI ou au quartier disciplinaire doit revenir au juge judiciaire.

La spécificité du service public pénitentiaire, que l'on ne retrouve dans aucun autre service public, c'est qu'un certain nombre des décisions que prend l'administration pénitentiaire sont restrictives de liberté et qu'elles ne sont pourtant pas prononcées par le juge judiciaire. Ce n'est pas une spécificité française : cela vaut pour tous les services publics pénitentiaires du monde.

Depuis les années 1990, le droit pénitentiaire européen s'est largement introduit dans le droit pénitentiaire français. Les garde-fous et les mesures de contrôle sont nombreux. Toutes ces décisions sont désormais prises sous le contrôle du juge administratif et, très souvent, pour des durées déterminées. Précisément, la décision d'inscription au registre des DPS n'est jamais

prise que pour un an ; sans décision de confirmation dans l'année civile qui s'écoule, elle tombe automatiquement. Il n'y a pas de reconduction tacite au registre des DPS.

M. le président Jean-Félix Acquaviva. Sans vouloir relancer le débat, il me semble qu'il y a eu un souci à cet égard en 2021-2022, concernant Pierre Alessandri.

M. Stéphane Bredin. La coutume pénitentiaire veut que cela se fasse dans l'année civile, mais les textes n'ont jamais prévu que ce soit absolument avant le 31 décembre de l'année écoulée. Ils prévoient seulement le réexamen régulier et l'administration pénitentiaire considère, par défaut, que cet examen doit se faire au moins une fois par an. Ce qu'il faut retenir, c'est que l'examen de l'inscription au registre des DPS doit être régulier et, dans la pratique, au moins annuel.

Une bonne part des DPS restent inscrits au registre pendant toute la durée de leur détention. Je ne peux rien préjuger en la matière, mais je suppose que Smaïn Aït Ali Belkacem et Salah Abdeslam resteront DPS jusqu'à la fin de leur peine, quel que soit leur comportement en détention, non pas pour des motifs immuables, mais pour les motifs que l'on retient pour estimer leur dangerosité pénitentiaire ou la nécessité d'une surveillance adaptée – car c'est cela, l'objet de l'inscription au registre des DPS.

Madame la députée, l'inscription au registre des DPS n'a pas été conçue comme une peine aggravée. Elle impose à l'administration une surveillance particulière de ces détenus, en raison de l'un des six risques – qui peuvent se cumuler – que présentent ces profils. Ni plus, ni moins. C'est ce qui a conduit à maintenir MM. Alessandri et Ferrandi dans une maison centrale, ou à orienter Yvan Colonna vers la maison centrale d'Arles.

L'objet de l'inscription au registre des DPS n'a jamais été d'empêcher Yvan Colonna de voir son dernier fils ou sa mère. Nous savions très bien que cette décision présentait cet inconvénient, et c'est la raison pour laquelle il a été transféré à la maison centrale sécuritaire d'Arles, qui permettait de concilier au mieux le régime de détention qui paraissait le plus adapté à son profil et la nécessité de maintenir les liens familiaux. Vous me direz qu'Arles est sur le continent et reste loin...

M. le président Jean-Félix Acquaviva. Le trajet représente effet un coût, en euros et en temps.

M. Stéphane Bredin. De la même manière, MM. Alessandri et Ferrandi étaient à Poissy et non à la maison centrale de Saint-Martin-de-Ré ou d'Ensisheim, parce que l'administration pénitentiaire s'est efforcée de concilier au mieux des objectifs contradictoires : la surveillance exigée par le statut de DPS et le droit à une vie familiale pour ces détenus. L'objectif de l'inscription au registre des DPS n'était pas d'interdire à Yvan Colonna de voir sa mère ou son fils. En cela, ce n'était pas une peine supplémentaire, comme vous le souteniez.

M. le président Jean-Félix Acquaviva. Dans les faits, c'est ce qui s'est passé. À tout le moins, une réalité humaine et physique est venue démontrer que le rapprochement familial n'était pas effectif.

Dans cette affaire, il y a deux trajectoires, deux parcours carcéraux de deux DPS. Vous avez expliqué que les terroristes islamistes présentent deux risques spécifiques en prison, du fait de leur prosélytisme et de leur capacité à passer à l'acte. Force est de constater que, dans le cas de Franck Elong Abé, il y a eu un passage à l'acte. Vous venez de nous dire que le statut de

DPS se définit avant tout par l'obligation faite à l'administration pénitentiaire de surveiller ces détenus d'une manière particulière. L'un et l'autre auraient donc dû être mieux surveillés. Or, force est de constater qu'ils ne l'ont pas été, notamment au moment des faits.

Je voudrais revenir sur les raisons du non-transfert en QER de France Elong Abé, malgré les cinq avis rendus en ce sens, de 2019 à janvier 2022.

Alors que la CPU de Condé-sur-Sarthe avait émis un avis très favorable à son orientation en QER, en 2019, le parquet national antiterroriste a, quant à lui, émis un avis très réservé, alors même qu'il n'avait pas de compétence en matière post-sentencielle s'agissant d'une proposition d'affectation en QER, comme l'a relevé l'Inspection générale de la justice. Et l'administration pénitentiaire est allée dans le même sens. Nous avons besoin de comprendre cette séquence. Au-delà du fait que l'avis des CPU n'a pas été suivi, on note d'autres irrégularités, comme la non-transmission des comptes rendus ou le traitement erratique du dossier en janvier 2022, même si une réunion était prévue le 9 mars 2022 pour traiter du transfert de Franck Elong Abé en QER.

Plusieurs des acteurs que nous avons auditionnés ont une ligne de défense commune, qui consiste à dire que Franck Elong Abé risquait de déstabiliser les sessions QER. En octobre 2019, le parquet national antiterroriste – qui dit, de manière un peu ambiguë, avoir émis un avis sur le transfèrement et non sur l'orientation en QER – considère qu'il était trop troublé.

Quatre autres recommandations de transfert en QER ont été faites jusqu'en janvier 2022, mais la directrice de la prison d'Arles n'a pas transmis les procès-verbaux à sa hiérarchie : cela reste un point d'interrogation. *Grosso modo*, une ligne de défense consiste à dire qu'à Arles, Franck Elong Abé allait mieux et que l'objectif de tout le monde était sa sortie. Lorsque nous l'avons auditionnée une première fois en commission des lois le 30 mars 2022, la directrice de la prison n'a pas évoqué les incidents qu'avait provoqués Franck Elong Abé, alors que le dernier est survenu peu de temps avant qu'il devienne auxiliaire, en août-septembre 2021. Nous avons découvert, au cours de nos travaux, le réel degré de dangerosité de Franck Elong Abé, qui était connu des services de renseignement.

Nous avons appris qu'il faisait partie des terroristes islamistes du haut du spectre. On nous a parlé d'un individu extrêmement dangereux, schizophrène, aguerri au maniement des armes et explosifs, ayant participé à des attaques contre les forces de la coalition au Pakistan. Cela a suscité l'étonnement de certains acteurs. Le chef de la mission d'inspection de fonctionnement a ainsi affirmé que si celle-ci avait été au courant de ces informations, elle aurait encore davantage insisté sur le fait que l'intéressé n'avait rien à faire en emploi au service général. La cheffe du pôle psychiatrie d'Arles nous a indiqué qu'il avait des troubles psychotiques mais que, s'il avait été suffisamment troublé pour ne pas aller en QER, il aurait fait l'objet d'une hospitalisation. Autrement dit, ses troubles n'empêchaient pas son transfert en QER.

Nous nous sommes donc demandé sur quelle base, en octobre 2019, le parquet avait émis un avis « très réservé », qui suppose une connaissance approfondie de l'individu. Sur quel fondement cet avis est-il rendu ?

M. Stéphane Bredin. C'est une question complexe, à laquelle je vais essayer de répondre de manière complète. Il se trouve qu'en raison de la succession d'incidents qu'avait causés Franck Elong Abé à l'été 2019, j'ai des souvenirs assez précis de cette période, contrairement à tous ceux que vous avez interrogés jusqu'à présent, qui n'étaient alors pas en

fonctions. Je pense donc pouvoir vous éclairer sur le raisonnement que nous avons suivi à l'époque.

Je répète qu'il ne faut pas faire d'anachronisme et regarder avec nos yeux de 2023 ce qui s'est passé en 2019. Il faut tenir compte de ce qu'étaient, à l'époque, le système d'évaluation des détenus radicalisés, ses capacités réelles d'évaluation et les directives du moment.

Lorsque je prends mes fonctions 2017, la création des QER est toute récente ; à l'automne 2019, ils ne sont que quatre et le cinquième est encore à ouvrir, à Vendin-le-Vieil. Au cours des deux années qui viennent de s'écouler, on a donné la priorité aux terroristes islamistes, parce qu'à l'époque, il n'y avait pas de cadre juridique pour envoyer les détenus en QER – j'ai écouté vos auditions et tout le monde ne se rappelle pas que le droit en vigueur n'était alors pas celui d'aujourd'hui. C'est un amendement à la loi de mars 2019 qui l'a permis et, à l'automne 2019, le décret d'application n'avait pas encore été publié. Le cadre juridique des quartiers concernés avec leurs deux variantes – prise en charge (QPR) et évaluation (QER) – n'existe pas avant 2019.

Entre 2017 et 2019, on fait le choix d'orienter en QER très préférentiellement – voire exclusivement – des TIS, c'est-à-dire des condamnés à raison de faits de terrorisme. Il nous semblait en effet que si jamais un TIS venait à contester devant un juge son orientation en QER, nous aurions des arguments solides, puisque nous disposions d'une décision définitive de l'autorité judiciaire condamnant le détenu pour des faits de terrorisme. Cela nous semble alors la manière la plus sécurisée d'orienter des détenus vers les QER, à une époque où le code pénitentiaire comprenant des dispositions spécifiques en la matière n'existe pas encore.

Au printemps 2019, je propose au cabinet de la garde des Sceaux de faire évoluer la doctrine, parce qu'au cours des deux années précédentes, avec l'ouverture des QER, on a commencé à évaluer un stock important de terroristes. D'un point de vue pénitentiaire, plus le temps passe, plus il devient intenable de n'orienter en QER que les terroristes, car nous avons aussi besoin d'évaluer des profils lourds de droit commun radicalisés, pour lesquels nous n'avons pas de base juridique aussi claire que le motif de leur condamnation.

Je propose donc au cabinet que l'on s'affranchisse des catégories pénales, que l'on ne retienne plus seulement les condamnés pour faits de terrorisme, mais que l'on s'autorise aussi à orienter en QER des prévenus pour faits de terrorisme, ainsi que des prévenus ou des condamnés de droit commun sur lesquels nous disposons d'éléments qui nous laissent à penser qu'ils peuvent être radicalisés, voire qu'ils sont déjà suivis au titre de la radicalisation. J'ai rappelé que nous avons eu jusqu'à 550 terroristes, mais nous avons toujours eu deux fois plus de radicalisés de droit commun. Si l'on pouvait justifier, en 2017, de donner la priorité aux terroristes, plus le temps passait, moins il était compréhensible de s'interdire d'évaluer les radicalisés. À l'automne 2019, l'arbitrage politique est rendu. On décide d'aller vers un cadre juridique qui doit nous permettre d'orienter en QER à la fois des prévenus et des condamnés, des terroristes et des détenus de droit commun. C'est donc le moment où on élargit le vivier des détenus qu'on oriente en QER.

Lors de la première vague d'évaluation, déjà, on avait fait le choix de ne pas envoyer tous les terroristes en QER, notamment ceux dont la radicalisation était suffisamment établie et documentée – typiquement, ceux qui étaient gérés à l'isolement. Je ne dis pas qu'on s'est interdit de les évaluer, mais qu'on ne les a pas considérés comme prioritaires. J'essaie de reconstituer la dynamique du raisonnement de l'époque, et non le tableau statique d'aujourd'hui. En 2017-2018, on a priorisé les TIS, mais pas ceux dont nous étions à peu près

certain du niveau de radicalité. Par exemple, je n'ai jamais demandé que l'on évalue en QER Salah Abdeslam, Smaïn Aït Ali Belkacem ou Bilal Taghi, l'auteur de l'attentat d'Osny. Je crois d'ailleurs qu'ils n'ont toujours pas été évalués en QER.

Au cours du second semestre 2019 et de l'année 2020, la priorité était d'évaluer les radicalisés de droit commun – la crise sanitaire nous a fait prendre beaucoup de retard. Ces détenus étaient plus nombreux et, par définition, nous avons moins d'informations sur eux.

C'est un premier élément de contexte important, que les autres personnes que vous avez auditionnées n'avaient pas en tête car la plupart ne peuvent pas avoir cette vision de l'intérieur de la DAP à l'époque. Au moment où se pose la question d'envoyer Franck Elong Abé en QER, à l'automne 2019, la priorité, je l'ai dit, est d'évaluer les détenus radicalisés, puisque nous avons quasiment fini d'évaluer le stock des TIS.

Quelle était l'opinion de l'administration centrale sur Franck Elong Abé à l'automne 2019 ? Ce détenu était connu. Je ne connaissais pas le nom des 73 000 détenus, mais je connaissais celui de Franck Elong Abé, comme ceux de Smaïn Aït Ali Belkacem, de Lionel Dumont, de Bilal Taghi et de plusieurs dizaines d'autres détenus. Il se trouve que je connaissais celui de Franck Elong Abé. Tous les directeurs de l'administration pénitentiaire le connaissaient – je pense que mes deux prédécesseurs le connaissaient, ainsi que mon successeur. Il était connu pour son comportement agressif, ses multiples agressions contre des codétenus, mais également pour des faits très graves de prise d'otage à l'unité hospitalière spécialement aménagée (UHSA). Votre commission a déjà connaissance de tous ces faits.

On avait donc un détenu instable et imprévisible, connu pour son comportement agressif, et psychologiquement instable. On le disait psychotique ; le mot est un peu galvaudé et ce n'est pas à moi de faire un diagnostic, mais en tout cas c'était un détenu « psy », comme on dit à l'administration pénitentiaire. Enfin, il avait montré, dans les dernières semaines de sa détention au centre de Condé-sur-Sarthe, qu'il pouvait être violent contre lui-même puisqu'il avait fait deux tentatives de suicide très spectaculaires, dont l'une en pleine audience au tribunal de grande instance d'Alençon.

S'ajoutent à cela une prise d'otage en 2015, l'agression contre un agent à Rouen la même année et l'échec de sa prise en charge en détention ordinaire à Vendin-le-Vieil, alors que le personnel de cette maison centrale a un grand savoir-faire avec les détenus de ce type. Il est ensuite transféré par mesure d'ordre de sécurité – c'est-à-dire exclu – de Vendin-le-Vieil vers Condé-sur-Sarthe, autre maison centrale sécuritaire réputée pour sa capacité à gérer des profils lourds.

Arrivé au centre de Condé-sur-Sarthe en février 2019, un mois avant l'attentat du 5 mars 2019, il sera l'un des éléments meneurs des très graves perturbations survenues au quartier disciplinaire et au quartier d'isolement pendant tout l'été 2019. Je rappelle qu'après l'attentat du 5 mars, un conflit social très dur a eu lieu, et que lorsque les portes ont rouvert un mois plus tard, on a imposé des contrôles supplémentaires, donc des fouilles manuelles particulières, aux visiteurs des détenus. Cette mesure – justifiée car nous n'avions alors par les moyens technologiques nous permettant de nous en passer – a été très mal perçue par la population pénale TIS, car les visiteuses étaient des femmes à qui l'on demandait d'enlever leur voile. Cela a entretenu, de juin à août 2019, un conflit très violent avec une bonne partie de la population pénale, dont Franck Elong Abé était un meneur.

Pendant ces trois mois de l'été 2019, le centre de Condé-sur-Sarthe a été marqué par des dégradations multiples, répétées, sur une longue durée, qui éprouvèrent fortement les personnels du centre pénitentiaire. Je pourrai transmettre à la commission une lettre que j'ai conservée du médecin de l'unité sanitaire de Condé-sur-Sarthe, qui fait une description apocalyptique du quartier disciplinaire et du quartier d'isolement : des incendies presque toutes les nuits ; le quartier entièrement recouvert de suie ; des détenus qui, pour plusieurs d'entre eux, couvraient leur cellule d'excréments. Les personnels et les détenus vivaient dans une atmosphère de puanteur épouvantable et des conditions d'hygiène déplorables. Telle fut la réalité des QI et QD de Condé-sur-Sarthe pendant presque trois mois.

Face au déchaînement de ces violences quasiment quotidiennes, au cours de l'été, j'ai décidé d'exclure du centre de Condé-sur-Sarthe plusieurs TIS, dont Franck Elong Abé.

À l'automne 2019, on se demande ce qu'il faut faire de Franck Elong Abé, l'auteur de dégradations multiples et le meneur, avec Lionel Dumont, gros profil « terro », des graves incidents intervenus au QI. À cette occasion, Franck Elong Abé se présente comme un combattant. Il rappelle ses combats en Afghanistan avec les talibans, il explique qu'il a fait la guerre là-bas, qu'il est capable de mener 150 hommes. Nous sommes face à un détenu dont tout nous indique qu'il est profondément ancré dans son idéologie radicale et qui, au cours du mois de septembre, a connu une période de décompensation massive sur le plan psychologique, puisqu'il a fait deux tentatives de suicide en quelques jours, dont une extrêmement spectaculaire au tribunal de grande instance d'Alençon.

Au sein de l'administration centrale, personne n'a donc considéré – toute la chaîne hiérarchique, mais moi le premier – qu'une orientation en QER était pertinente à ce moment-là. Je n'accable personne : la mission d'inspection est restée quelques jours à Arles après l'agression mortelle d'Yvan Colonna, mais il aurait fallu entendre les personnes qui étaient en responsabilité à l'époque, plutôt que de dire, avec les yeux de 2022, ce qu'il aurait fallu faire à l'automne 2019.

À l'époque, je l'ai dit, la priorité était de dégager des places en QER pour épuiser le stock des TIS et, surtout, pour évaluer les droits communs radicalisés, extrêmement nombreux. Par ailleurs, le profil de Franck Elong Abé était totalement incompatible avec une période d'évaluation de dix-huit semaines en QER, puisqu'il venait de saccager pendant trois mois le QI et le QD de Condé-sur-Sarthe et qu'il était en état de décompensation psychologique. Si c'était à refaire, je prendrais la même décision qu'en 2019. De plus, compte tenu de son profil, le seul QER vers lequel nous aurions pu l'orienter, le plus sécurisé à l'époque, était celui de Vendin-le-Vieil. Or il était hors de question de le renvoyer dans un établissement dont il avait été exclu huit mois auparavant. Enfin, sa radicalisation ne faisant aucun doute, cela n'avait aucun sens de l'envoyer en QER. Qu'aurions-nous pu en espérer ? La confirmation que nous devons le maintenir au QI ? Il y était et nous allions l'y maintenir ; il n'y avait aucune autre orientation possible.

C'est pour toutes ces raisons que nous ne l'avons pas envoyé en QER à l'automne 2019. Mais cela ne signifie pas que nous n'avons rien fait. Nous avons choisi la maison centrale d'Arles, et c'était un choix très réfléchi.

La spécificité de la maison centrale d'Arles, c'est qu'elle est sécuritaire – toutes ne le sont pas. Elle a rouvert en 2009 sur un projet spécifique d'accueil des profils lourds et son architecture a été conçue en ce sens. Le bâtiment A, qui est de petite taille et qui ne compte que 55 places, permet une prise en charge beaucoup plus individualisée et on y envoie les profils

lourds. Ils y sont mélangés à d'autres gros profils, mais plus faciles à gérer sur le plan pénitentiaire, notamment des détenus issus du grand banditisme, qui sont très calmes en détention.

En 2012, de mémoire, on a créé, au sein du bâtiment A, le quartier spécifique d'intégration (QSI). Il a été conçu comme une étape intermédiaire, pour ces gros profils, entre le quartier d'isolement et le retour en détention ordinaire. C'est ainsi qu'il fonctionne depuis un peu plus de dix ans, et c'est ce que nous avons tenté avec Franck Elong Abé. Nous l'avons évidemment maintenu à l'isolement, compte tenu de ce qu'il venait de faire à Condé-sur-Sarthe et des échecs successifs de prise en charge à Rouen, à Vendin-le-Vieil et à Condé-sur-Sarthe – je passe sur l'affectation temporaire à Nantes avant Arles. À l'évidence, à ce moment-là, il n'était pas accessible à une autre prise en charge. Je rappelle qu'il est arrivé à Arles en gestion dite « équipée », avec des surveillants quasiment en tenue de maintien de l'ordre.

Jamais aucun détenu n'a été envoyé en QER dans un tel état. Le principe même du QER est l'évaluation par l'observation – notamment des interactions avec le groupe – et par la prise en charge pluridisciplinaire par le conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation (CPIP), le médiateur du fait religieux et le psychologue. On ne peut pas faire cela avec un détenu géré « équipé ».

Franck Elong Abé a donc été géré « équipé » au QI pendant plus de six mois, d'octobre 2019 à avril 2020. Ensuite, l'établissement a tenté le sas d'accompagnement vers la détention ordinaire, c'est-à-dire le passage en QSI, pendant près de neuf mois. Le QSI consiste en une prise en charge individualisée de quatre détenus au maximum, axée sur le suivi psychologique et psychiatrique. Le QSI consiste également en une prise en charge par le sport, auquel Franck Elong Abé était particulièrement réceptif. À cela s'est ajoutée la prise en charge par le travail, d'où l'inscription à des formations, puis la tentative de classer Franck Elong Abé comme auxiliaire. Je sais que certains membres de la commission sont critiques sur ce point mais, objectivement, au cours des premiers mois, nous avons observé un relatif succès de cette prise en charge et, une fois de plus, la démonstration du savoir-faire des agents de l'établissement pénitentiaire d'Arles. Nous sommes passés d'une période où Franck Elong Abé n'avait jamais suscité autant d'incidents en détention, y compris contre lui-même, à une période où, au QI puis au QSI, le nombre d'incidents dont il était responsable a fortement diminué.

Je suis convaincu que nous avons pris la bonne décision en octobre 2019 et que, de ce point de vue, la mission d'inspection se trompe. Je suis convaincu aussi qu'au début de 2020, il était pertinent de tenter une prise en charge individualisée en QSI, en jouant à fond le jeu du projet d'établissement de la maison centrale d'Arles. En revanche, il aurait peut-être fallu, en 2021, réinterroger la décision qui avait été prise de ne pas l'envoyer en QER – lorsqu'on l'a fait en 2022, c'était trop tard. Cette question est moins tranchée. Peut-être, à ce moment-là, aurait-il fallu remonter la proposition de passage en QER, dont la directrice n'est pas parvenue à expliquer pourquoi elle ne l'avait pas transmise.

En tout cas, pour toutes les raisons que je viens d'exposer, l'orientation en QER de Franck Elong Abé à l'automne 2019 et au début de 2020 n'était pas pertinente. Durant les quelques mois de la crise sanitaire, il n'y avait de toute façon plus d'orientations en QER, puisque toutes les sessions avaient été interrompues. Cette question aurait pu se poser dans un troisième temps, une fois que la maison centrale avait démontré qu'il était possible de mettre en place quelque chose avec ce détenu.

M. le président Jean-Félix Acquaviva. Même si vous avez donné des arguments très précis et très étayés sur le contexte de l'automne 2019 et sur la manière dont vous avez pris vos décisions, la commission continue de s'interroger sur, d'une part, le choix de voir le verre à moitié vide s'agissant de la caractérisation du statut de DPS au regard des critères et, de l'autre, la gestion sur mesure de Franck Elong Abé alors même qu'il faisait partie, pour l'administration centrale, des détenus les plus connus pour leur dangerosité. Vos propos tranchent avec ce qu'ont pu nous dire d'autres acteurs de l'administration pénitentiaire, notamment locaux. Mme Frédérique Camilleri, la préfète de police des Bouches-du-Rhône, qui pilote le groupe d'évaluation départemental (GED), nous a dit par exemple que tous les détenus condamnés pour terrorisme islamiste relèvent pour elle du haut du spectre.

Votre argumentaire ne nous explique néanmoins pas pourquoi la CPU décide d'un classement à la fin de 2021, alors qu'un incident contre un membre du personnel a eu lieu en août. Cela n'explique pas non plus pourquoi Franck Elong Abé ne faisait pas l'objet d'une surveillance accrue lorsqu'il est passé à l'acte. L'accumulation de ces éléments nous interpelle, comme les interrogations relatives aux logiciels, sur lesquelles nous reviendrons au cours de prochaines auditions.

M. Stéphane Bredin. Je souhaite faire passer une dernière idée, que je vivais de manière abstraite quand j'étais directeur de l'administration pénitentiaire et que je vis de manière concrète maintenant que je suis préfet car je préside tous les quinze jours le GED de l'Indre, qui suit la maison centrale sécuritaire de Saint-Maur.

Il n'y a pas de contradiction entre ce que vous ont dit ma collègue préfète de police des Bouches-du-Rhône, Nicolas Lerner ou Laurent Nuñez, et l'appréciation de l'administration pénitentiaire. Il ne faut pas confondre le niveau de dangerosité pénitentiaire et le niveau de suivi. Le GED détermine un niveau de suivi. Dans l'immense majorité des cas, le niveau de suivi des détenus est inférieur au niveau de suivi en milieu ouvert, tout simplement parce qu'ils sont en prison, à la main de l'administration pénitentiaire. La surveillance est infiniment plus régulière que ce que peut faire la direction générale de sécurité intérieure (DGSI) ou le renseignement territorial (RT) en milieu ouvert, qui suppose des moyens techniques, des filatures, des moyens humains très supérieurs.

Lorsqu'une personne que l'on suivait se retrouve en prison, son niveau de suivi est abaissé quasi automatiquement. Actuellement, Salah Abdeslam n'est pas au niveau de suivi maximum ; il fait l'objet d'une surveillance par caméra dans sa cellule vingt-quatre sur vingt-quatre – à moins que cette mesure ait été supprimée depuis mon départ. Il est donc au niveau de suivi le plus bas. Pourtant, chacun s'accorde à dire que s'il se retrouvait demain en milieu ouvert, il ferait l'objet d'un suivi maximal par les services de renseignement. Il ne faut pas confondre le niveau de dangerosité pénitentiaire et le niveau de suivi par les services de renseignement, tel qu'on le fixe pour les objectifs inscrits au fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) en GED.

Il est tout à fait logique que Franck Elong Abé ait été inscrit au niveau 3 du FSPRT au GED des Bouches-du-Rhône. C'est le cas de tous les détenus de la maison centrale de Saint-Maur actuellement suivis au titre de la radicalisation, précisément parce qu'ils sont en prison, et alors même que certains d'entre eux ont un profil plus dur que Franck Elong Abé. C'était d'autant plus pertinent pour un détenu comme Franck Elong Abé, qui avait démontré à Arles qu'il était capable de se stabiliser – même si je pense que cela n'a eu aucun impact sur son niveau de suivi FSPRT.

Le niveau de suivi par les services de renseignement, c'est-à-dire le niveau d'actualisation des connaissances sur Franck Elong Abé, était irrégulier, parce qu'il était au QI et que l'on savait en permanence ce qu'il faisait, à qui il parlait ; ses communications étaient écoutées et son courrier, retenu. Quand il parle à la fenêtre du QI, la nuit, on l'écoute. Des sources nous renseignent. Je le répète : il ne faut pas confondre le niveau de suivi et le niveau de risque pénitentiaire. La réponse au niveau de risque pénitentiaire, c'est le régime de détention. L'évaluation qui a été faite de son niveau de risque pénitentiaire a évolué au cours du temps : il est passé du QI au QSI, puis à la détention ordinaire. La fin de l'histoire nous apprend qu'une erreur d'appréciation a vraisemblablement été commise sur l'évolution réelle de son risque pénitentiaire. Il n'en reste pas moins que ces deux notions sont totalement différentes.

À plusieurs reprises, les personnes qui se sont exprimées devant votre commission ont confondu les deux, ce qui ne participe pas à la clarté des débats. La cheffe d'établissement détermine un niveau de risque pénitentiaire et décide, en conséquence, d'un régime de détention. Le fait que le GED et la DGSI considèrent Franck Elong Abé comme faisant partie du haut du spectre parce qu'il est l'un des rares à être allé combattre avec les talibans en Afghanistan en 2012 ne renseigne pas directement sur son niveau de risque pénitentiaire. Je pense que, pour la DGSI, Salah Abdeslam est considéré comme faisant partie du haut du spectre, et pourtant, il ne présente aucun risque en détention. Il n'a jamais tenté un passage à l'acte violent contre un surveillant depuis qu'il a été écroué en 2016. Ce sont deux notions complètement différentes.

M. le président Jean-Félix Acquaviva. Merci pour cet échange et peut-être à bientôt pour des compléments d'information écrits.

La séance s'achève à vingt heures dix.

Membres présents ou excusés

Présents. – M. Jean-Félix Acquaviva, Mme Ségolène Amiot

Excusés. – M. Sacha Houlié, M. Laurent Marcangeli