



N° 2573

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

TOME IV

**JUSTICE**

**ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE ;  
PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE**

PAR Mme MICHELE TABAROT,

Députée.

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir à la rapporteure au plus tard le 10 octobre 2005 pour le présent projet de loi.

À cette date, environ 55 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteure.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. — L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE</b> .....	8
<b>A. UN BUDGET DE CONSOLIDATION</b> .....	8
1. Des crédits en progression pour des recrutements qui se poursuivent .....	8
<i>a) Des crédits en augmentation</i> .....	8
<i>b) Un niveau de recrutement important en termes d'équivalents temps plein travaillé (ETPT)</i> .....	11
<i>c) Des mesures indemnitaires favorables</i> .....	12
2. Un programme immobilier ambitieux et conforté.....	14
<i>a) La mise en œuvre du programme de construction de 13 200 places se poursuit.</i>	14
<i>b) La complexe rénovation des établissements pénitentiaires</i> .....	18
<i>c) Le calendrier de construction des établissements pénitentiaires pour mineurs est précisé</i> .....	19
<b>B. QUELS DISPOSITIFS DE SECURITE POUR QUELLE POPULATION PENALE ? ...</b>	22
1. Une population carcérale en mutation .....	23
<i>a) Des troubles d'ordre psychologique et psychiatrique nombreux</i> .....	23
<i>b) Des comportements violents en augmentation</i> .....	25
2. La nécessaire adaptation des Hommes et des structures .....	27
<i>a) Quelle formation pour quelles missions ?</i> .....	27
<i>b) Des équipements de sécurité nouveaux pour les établissements pénitentiaires accueillant les détenus les plus dangereux</i> .....	30
<i>c) Quels établissements pour quels détenus ?</i> .....	31
<b>C. QUELLE POLITIQUE DE MAINTIEN DES LIENS FAMILIAUX EN DETENTION ? ...</b>	32
1. Le lien familial facteur de réinsertion des condamnés .....	32
<i>a) Un objectif pleinement pris en considération par l'administration pénitentiaire</i> .....	32
<i>b) Le défi du vieillissement de la population pénale</i> .....	34
2. La situation des femmes détenues .....	35
<i>a) Une population carcérale minoritaire aux problématiques spécifiques</i> .....	35
<i>b) L'expérience des Unités expérimentales de vie familiale</i> .....	37

<b>II. — LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE</b> .....	42
A. UN BUDGET CONFORTANT LES MOYENS MIS EN ŒUVRE POUR LUTTER CONTRE LA DELINQUANCE DES MINEURS .....	42
1. Une augmentation de l'activité, en particulier pénale .....	42
2. Des moyens en progression constante .....	45
B. QUEL BILAN POUR LES CENTRES EDUCATIFS FERMES ? .....	47
1. Un instrument de prise en charge répondant à de réels besoins .....	48
<i>a) Le profil des mineurs accueillis correspond à celui prévu</i> .....	48
<i>b) Une structure complémentaire de celles existantes</i> .....	49
2. Des résultats encourageants .....	50
<i>a) Une amélioration du comportement des mineurs</i> .....	51
<i>b) Une action éducative qui porte ses fruits</i> .....	52
C. QUI DOIT PRENDRE EN CHARGE LES MINEURS DELINQUANTS ? .....	53
1. Une nécessaire action interministérielle... ..	53
<i>a) De nombreuses administrations partenaires de la PJJ</i> .....	53
<i>b) L'exemple des classes-relais</i> .....	55
2. ... qui doit également mobiliser la société civile .....	57
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	59
<b>PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS</b> .....	77
<b>DÉPLACEMENTS DE LA RAPPORTEURE POUR AVIS</b> .....	78

MESDAMES, MESSIEURS,

« Révolution culturelle » pour les uns, « responsabilisation et déconcentration » pour les autres : à n'en pas douter, l'entrée en vigueur de la LOLF<sup>(1)</sup> devrait contribuer à la modernisation des pratiques budgétaires et administratives de nos services publics.

Premier budget présenté en application de la LOLF, le projet de loi de finances pour 2006 est plus lisible que ses prédécesseurs puisqu'il regroupe les crédits par programmes, quelle que soit leur nature juridique (crédits de fonctionnement et d'investissement), ces programmes ayant des objectifs clairement définis dont l'efficacité est mesurée par des indicateurs de performance.

S'agissant du programme administration pénitentiaire, il poursuit cinq objectifs, dénommés « actions », tendant, respectivement à : assurer la garde des détenus ; accueillir les personnes détenues, en prenant notamment en considération leur prise en charge sanitaire et alimentaire ; accompagner leur réinsertion ; soutenir l'administration pénitentiaire, notamment en matière de logistique informatique et enfin, s'assurer de la formation de ses personnels.

Pour sa part, le programme protection judiciaire de la jeunesse, outre les actions de soutien et de formation de ses personnels, se voit assigner deux objectifs, le premier tendant à la mise en œuvre des mesures judiciaires prononcées à l'égard des mineurs délinquants, le second ayant ce même objet concernant les mineurs en danger et les jeunes majeurs.

Ce regroupement des crédits par programmes et par actions possède néanmoins l'inconvénient de rendre plus difficile la comparaison entre le budget 2005 et celui prévu pour 2006. À titre d'illustration, le budget pour 2006 raisonne en plafond d'emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT) autorisés pour une année donnée et non plus en nombre de postes budgétaires théoriques, comptabilisés quel que soit le taux de vacance observé et la durée de celle-ci. En

---

(1) Loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001.

outre, chaque action regroupant des crédits de nature différente, leurs montants ne peuvent être aisément comparés à ceux prévus par les précédentes lois de finances qui répartissaient les crédits selon une nomenclature fondée sur leur nature juridique et leur chapitre budgétaire de rattachement.

Pour autant, et à périmètre constant, les crédits de l'administration pénitentiaire pour 2006 devraient progresser de 3,5 % par rapport à ceux initialement prévus pour 2005 et ceux dévolus à la protection judiciaire de la jeunesse de 3,04 %. Ce faisant, le projet de loi de finances pour 2006 s'inscrit dans le cadre de la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ).

Cette modification de la présentation des lois de finances serait de faible portée si elle ne s'accompagnait d'une globalisation des crédits et d'une déconcentration générale de leur gestion induisant une responsabilisation accrue des directeurs de l'échelon déconcentré, en l'espèce, les directeurs régionaux de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Afin de préparer ces derniers aux transferts de responsabilité et à ces nouveaux circuits administratifs, des expérimentations ont été menées depuis 2004, en particulier au sein de la direction régionale des services pénitentiaires de Rhône-Alpes-Auvergne. Le bilan qui peut en être dressé est particulièrement encourageant puisque cette direction est parvenue à dégager une réserve de 2,4 millions d'euros, soit 2 % de son budget global. Grâce à la fongibilité des crédits prévue par la LOLF, cette direction a utilisé cette somme pour rénover des parloirs d'établissements pénitentiaires et pour améliorer l'accueil des familles.

On le voit, parce que la LOLF met en regard les objectifs de l'action publique et les moyens pour y parvenir, elle incite à l'adoption d'un raisonnement économique mesurant le rapport entre les coûts et les avantages d'une mesure.

C'est dans cette démarche de « proportionnalité » entre les fins et les moyens que votre rapporteure souhaite inscrire ce rapport en s'interrogeant, en particulier, sur la question de la sécurité des établissements pénitentiaires au regard des risques encourus selon la population pénale détenue, mais également sur la nature des politiques à mener en matière de maintien des liens familiaux en détention.

S'agissant de la protection judiciaire de la jeunesse, votre rapporteure considère que, 28 mois après leur entrée en fonction, il est également temps de procéder à une première évaluation de l'activité et de l'efficacité des centres éducatifs fermés. Enfin, toute évaluation de l'efficacité d'une action éducative se doit d'être fondée sur une population prise en charge relativement homogène. Dans ces conditions, votre rapporteure tient à faire part de sa perplexité quant à la présence, dans certaines structures d'hébergement de la PJJ, de mineurs en danger et de mineurs délinquants.

Certes, nombre de ces mineurs sont souvent en danger et délinquants, mais tel n'est pas toujours le cas. Dès lors, cette promiscuité n'apparaît pas du meilleur effet pour les mineurs en danger concernés qui doivent bénéficier d'une prise en charge spécifique. Cette situation tient, pour partie, à l'existence de structures associatives doublement habilitées par l'État et par le Conseil général à recevoir, dans un même lieu, des mineurs délinquants et en danger mais votre rapporteure considère qu'elle devrait être réexaminée sereinement en prenant uniquement en considération l'intérêt bien compris de l'enfant.

## I. — L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

### A. UN BUDGET DE CONSOLIDATION

#### 1. Des crédits en progression pour des recrutements qui se poursuivent

##### *a) Des crédits en augmentation*

On le sait, la nouvelle présentation des crédits du budget de l'État par missions, programmes et actions rend difficile – mais non impossible – la comparaison entre les crédits alloués à l'administration pénitentiaire en 2005 et ceux qui vont lui être affectés par le projet de loi pour 2006.

Ainsi, *l'action n° 01 assignée à l'administration pénitentiaire, relative à sa mission de garde et de contrôle des personnes placées sous main de justice*, voit ses crédits de paiement augmenter de près de 19 %, passant de 1,042 milliard d'euros en loi de finances initiale pour 2005 à 1,23 milliard en 2006.

Cette hausse s'explique, en particulier, par celle des crédits de personnel qui évoluent en fonction des créations d'emplois mais aussi des transferts de postes, et qui atteignent 956 millions d'euros en 2006 contre 798 millions en 2005. S'agissant des emplois dédiés à cette action, ils s'établissent à 21 413 équivalents temps plein travaillés (ETPT)

Par ailleurs, cette action possède un substantiel impact budgétaire en termes de dépenses de fonctionnement nouvelles, à l'instar de celles relatives à la modernisation des moyens de radio télécommunication et alarmes (1,1 million d'euros), ou concernant le renouvellement des armes de poing des gardiens surveillants (88 000 euros) ou encore le développement de la visioconférence (500 000 euros).

S'agissant des dépenses d'investissement relevant de l'action n° 01, une somme de 5 millions d'euros en autorisation d'engagement est inscrite pour subventionner les collectivités locales concernées par des opérations de rénovation d'établissements pénitentiaires, telles que le raccordement aux réseaux communaux d'assainissement et d'électricité, la participation à l'accroissement de la capacité des stations d'épuration.

Pour sa part, *l'action n° 02, intitulée « accueil des personnes en détention »*, voit ses crédits augmenter de 7 % pour atteindre 508 millions d'euros contre 475 millions en loi de finances initiale pour 2005. Pour mener à bien cette action, qui mobilise plus du quart de ses ressources, l'administration pénitentiaire prévoit d'y affecter 3 853 ETPT.

En outre, une mesure nouvelle d'un montant de 960 000 euros est prévue afin de poursuivre le programme de construction des chambres sécurisées en milieu hospitalier.

En ce qui concerne *l'accompagnement et la réinsertion des personnes placées sous main de justice*, qui est l'objet de *l'action n° 03*, ses crédits progressent de 16,7 %, ce qui est considérable. Cette augmentation, qui reflète principalement celle des dépenses de personnel s'établissant à 163 millions d'euros contre 130 millions en 2005, tient, selon les informations communiquées à votre rapporteure, au plafond d'emploi retenu par les services de l'administration qui est de 3 853 ETPT.

Il convient également de relever qu'une mesure nouvelle de 2,24 millions d'euros est prévue pour financer le développement des politiques d'aménagement de peine, à l'instar du placement à l'extérieur, souvent mis en œuvre par des partenaires associatifs conventionnés.

Quant aux crédits relevant de *l'action n° 04, dite de « soutien »*, ils ont pour objet de fournir les moyens, notamment informatiques ou comptables, au service de l'administration pénitentiaire. Ils devraient augmenter de 10,47 % en 2006 pour atteindre 71 millions d'euros, contre 64,9 millions en 2005. Près de 1 700 ETPT y sont affectés.

Enfin, *l'action n° 05, dédiée à la formation des personnels* pénitentiaires, voit ses crédits diminuer de 12,51 %. Cette évolution n'est nullement le signe d'un désengagement de l'administration en direction de ses personnels, mais tient, simplement, au fait que ces crédits ne tiennent pas compte des emplois de l'opérateur principal en cette matière, l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP). En effet, l'ENAP, en tant qu'établissement public autonome, n'est pas incluse comme opérateur de l'État, ce qui a pour conséquence de mettre ses effectifs en dehors du plafond d'emplois du ministère de la Justice.

**PRESENTATION DES CREDITS DU PROGRAMME PAR TITRES ET CATEGORIES  
PREVUS POUR L'ANNEE 2006**

Titres	2006	action 01	action 02	action 03	action 04	action 05
	PLF					
<b>Autorisation d'engagement</b>						
Dépenses de personnel	1 356 898 699	956 510 436	156 809 948	163 534 602	71 322 462	8 721 251
Dépenses de fonctionnement	1 054 940 935	606 088 031	349 377 568	41 456 131	25 545 387	32 473 818
Dépenses d'investissement	370 993 608	356 977 475	1 471 358	3 121 528	7 578 535	1 844 712
Dépenses d'intervention	40 313 019	6 000 000	1 802 412	32 510 607	0	0
<b>Total :</b>	<b>2 823 146 261</b>	<b>1 925 575 942</b>	<b>509 461 286</b>	<b>240 622 868</b>	<b>104 446 384</b>	<b>43 039 781</b>

Titres	2006	action 01	action 02	action 03	action 04	action 05
	PLF					
<b>Crédits de paiement</b>						
Dépenses de personnel	1 356 898 699	956 510 436	156 809 948	163 534 602	71 322 462	8 721 251
Dépenses de fonctionnement	492 940 934	44 986 455	348 574 721	41 360 553	25 545 387	32 473 818
Dépenses d'investissement	245 483 608	231 467 475	1 471 358	3 121 528	7 578 535	1 844 712
Dépenses d'intervention	39 513 019	5 200 000	1 802 412	32 510 607	0	0
<b>Total :</b>	<b>2 134 836 260</b>	<b>1 238 164 366</b>	<b>508 658 439</b>	<b>240 527 290</b>	<b>104 446 384</b>	<b>43 039 781</b>

**PRESENTATION DES CREDITS DU PROGRAMME PAR TITRES ET CATEGORIES  
OBTENUS POUR L'ANNEE 2005**

Titres	2005	action 01	action 02	action 03	action 04	action 05
	LFI					
<b>Autorisation d'engagement</b>						
Dépenses de personnel	1 143 773 579	798 307 398	134 917 033	130 398 468	64 922 597	15 228 083
Dépenses de fonctionnement	459 099 925	28 429 581	335 537 662	40 972 133	22 039 939	32 120 611
Dépenses d'investissement	479 890 766	464 241 905	1 471 358	3 068 686	7 578 535	3 530 282
Dépenses d'intervention	48 999 096	15 886 435	2 327 516	30 785 145	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>2 131 763 366</b>	<b>1 306 865 319</b>	<b>474 253 569</b>	<b>205 224 432</b>	<b>94 541 071</b>	<b>50 878 976</b>
<b>Crédits de paiement</b>						
Dépenses de personnel	1 143 773 579	798 307 398	134 917 033	130 398 468	64 922 597	15 228 083
Dépenses de fonctionnement	459 099 925	28 429 581	335 537 662	40 972 133	22 039 939	32 120 611
Dépenses d'investissement	213 700 766	199 737 475	1 471 358	3 068 686	7 578 535	1 844 712
Dépenses d'intervention	50 999 095	16 086 435	3 227 516	31 685 145	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>1 867 573 366</b>	<b>1 042 560 889</b>	<b>475 153 569</b>	<b>206 124 432</b>	<b>94 541 071</b>	<b>49 193 406</b>

Toutefois, ces moyens nouveaux ne seront pleinement efficaces que s'ils ne font pas l'objet de décisions de gel ou d'annulation de crédits comme l'a indiqué à votre rapporteure le directeur de l'administration pénitentiaire, M. Patrice Molle. Rappelons ici, que ces décisions avaient atteint la somme de 8 millions d'euros en 2003 et 10 millions en 2004. Or, l'année 2005 se présente en la matière comme un exercice budgétaire particulièrement exposé puisque près de 40 millions d'euros de crédits de fonctionnement ont été gelés sur un total de 400 millions et que seuls 4 millions d'euros devraient être rendus disponibles en fin d'année, ce qui est considérable.

Certes, votre rapporteure a pleinement conscience des contraintes pouvant conduire le Gouvernement à procéder à des gels ou des annulations de crédits en cours d'année mais, lorsque ces mesures atteignent de telles proportions, elles placent les administrations dans des situations délicates tout en fragilisant la portée juridique du vote de la loi de finances par le Parlement.

***b) Un niveau de recrutement important en termes d'équivalents temps plein travaillé (ETPT)***

À la différence des budgets précédents, qui mettaient en avant le nombre de créations de postes autorisées par la loi de finances et le total des effectifs budgétaires théoriques, nonobstant le taux de vacance observé, la LOLF raisonne en plafond d'emplois équivalents temps plein travaillé autorisés pour une année donnée. Aussi, tout ETPT non consommé l'année N est-il perdu en année N+2, contrairement à la notion d'emplois budgétaires qui, une fois créés, demeuraient acquis.

Le plafond d'autorisation d'emplois de l'administration pénitentiaire prévu par la loi de finances pour 2006 est de 31 019 ETPT, contre 28 929 en 2005 et 28 434 en 2004, ce qui permet d'envisager d'importants recrutements, compte tenu des vacances de postes. En effet, comme il avait été indiqué dans le précédent rapport pour avis de la commission des lois <sup>(1)</sup>, 2 250 postes budgétaires étaient vacants au 1<sup>er</sup> janvier 2004, dont 1 345 concernaient les personnels de surveillance.

Par ailleurs, la date d'organisation des concours et, par voie de conséquence, le moment d'entrée en fonction des nouvelles recrues possède un impact en terme d'ETPT. En effet, si la personne recrutée occupe son poste dès le début d'année, elle comptera alors pour un ETPT, ce qui n'est pas le cas de celle entrant en fonction au mois de septembre et qui, parce qu'elle n'exercera ses fonctions que pendant un tiers de la première année civile, consommera un tiers d'ETPT.

Dès lors, si l'administration pénitentiaire a obtenu pour l'année 2006 la création de 220 emplois nouveaux, sa capacité de recrutement effective sera considérablement supérieure. Selon les informations communiquées à votre rapporteure, 2 469 agents entreront en formation à l'ENAP en 2006, dont 290 conseillers d'insertion et de probation et 1 700 surveillants parmi lesquels 1 100 le feront au titre du concours 2006. Le tableau suivant montre l'affectation de ces emplois selon l'action.

---

(1) rapport n° 1868, Tome V, fait au nom de la commission des Lois par Mme Valérie Pécresse, pages 8 et 9.

**PLAFOND D'AUTORISATIONS D'EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR L'ÉTAT**

	Catégories d'emplois						
	Nombre d'ETPT	Catégorie 1 : magistrats	Catégorie A et A+ : personnels encadrement	Catégorie B+ : (greffes, insertion, éducation)	Catégorie B type : secrétaires et technique	Catégorie C' : personnels de surveillance et technique	Catégorie C type personnel administratif
<b>Programme n° 107 : Administration pénitentiaire</b>	<b>31 019,46</b>	<b>16,86</b>	<b>1 300,67</b>	<b>3 664,31</b>	<b>940,64</b>	<b>22 268,83</b>	<b>2 828,14</b>
Action 01 : garde et contrôle	21 412,21	0,00	568,55	2 284,84	297,14	17 651,47	610,22
Action 02 : accueil des personnes en détention	3 853,03	0,00	204,85	126,52	284,19	2 169,57	1 067,89
Action 03 : accompagnement et réinsertion	3 853,00	0,00	271,38	1 252,95	85,15	1 733,37	510,15
Action 04 : soutien	1 698,75	16,86	254,84	0,00	274,16	513,02	639,87
Action 05 : formation	202,46	0,00	1,05	0,00	0,00	201,41	0,00

*Hors effectifs ENAP, opérateur de l'État*

S'agissant des 220 emplois nouveaux, ils se répartissent de la manière suivante :

— 120 emplois de surveillance, dont 70 sont affectés au programme de construction de 13 200 places et aux futurs établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) et 44 sont dédiés au programme d'augmentation des capacités du parc pénitentiaire ;

— 20 emplois de personnels administratifs, parmi lesquels 16 emplois sont consacrés au renforcement des structures administratives déconcentrées ;

— 80 emplois de travailleurs sociaux, dont 79 sont affectés à la mise en œuvre des dispositions de la loi du 9 mars 2004<sup>(1)</sup> relatives à l'exécution des peines. Ce faisant, et comme l'a rappelé le garde des Sceaux lors de son audition par notre commission des Lois, plus de 700 emplois de travailleurs sociaux ont été créés dans les services d'insertion et de probation depuis 2002, ce qui porte leur effectif à 2 500 agents, conformément aux objectifs de la LOPJ.

***c) Des mesures indemnitaires favorables***

— *La prime de sujétions spéciales des personnels administratifs de catégories A et B :*

De nombreuses missions nouvelles incombent aux personnels administratifs de l'administration pénitentiaire de catégories A et B. En effet, la mise en place de la LOLF accroît substantiellement leurs tâches, alors même que la population pénale connaît une évolution quantitative et qualitative profonde qui

(1) *Portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.*

implique une modulation accrue de la réponse pénale selon les différentes catégories de détenus et leurs profils.

Cette évolution a incité l'administration pénitentiaire à réformer l'organisation et les modes d'action de ces personnels tout en proposant d'augmenter le taux de la prime de sujétions spéciales dont ils bénéficient à hauteur de 22 % du traitement brut, soit 1 % supplémentaire. Le coût de cette mesure est évalué à 194 553 euros.

— *La prime de sujétions spéciales des personnels d'insertion et de probation :*

L'adoption de la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a accru les responsabilités et les missions des personnels d'insertion et de probation en matière de préparation et d'accompagnement des mesures d'aménagement de peine.

C'est pourquoi, concomitamment à la réforme statutaire de l'ensemble de la filière d'insertion et de probation, l'administration pénitentiaire envisage une revalorisation indemnitaire pour ces personnels. Il s'agit notamment d'augmenter la prime de sujétions spéciales des directeurs d'insertion et de probation (DIP), des chefs des services d'insertion et de probation (CSIP) et des conseillers d'insertion et de probation (CIP) à hauteur de 22 % du traitement brut, soit 1 % supplémentaire. Le coût de cette mesure est estimé à 523 401 euros.

— *L'indemnité spécifique de gestion des comptes nominatifs :*

La réforme financière et comptable de l'administration pénitentiaire de 2006, qui prévoit un nouveau schéma d'organisation inscrit dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), entraîne un changement de fonctions des anciens comptables publics de l'administration pénitentiaire et, par voie de conséquence, la suppression de leur régime indemnitaire, actuellement fixé par le décret du 21 février 1989.

Afin que l'entrée en vigueur de la LOLF ne soit pas synonyme de perte de pouvoir d'achat, l'administration pénitentiaire a proposé de créer une indemnité spécifique de gestion des comptes nominatifs des détenus pour ces personnels, ainsi que pour les autres personnels administratifs devenus gérants de ces comptes, le coût global de cette mesure devant atteindre 478 192 euros.

— *L'indemnité spécifique au bénéfice des directeurs des services pénitentiaires exerçant à l'administration centrale :*

À l'instar de nombre d'administrations centrales dont les locaux se trouvent à Paris, l'administration pénitentiaire connaît des difficultés croissantes pour recruter des directeurs des services pénitentiaires dans ses services centraux, notamment en raison de l'évolution du coût de la vie, de l'immobilier en particulier.

Or l'administration a besoin des compétences techniques ainsi que de l'expertise, notamment en matière d'organisation et de gestion des services déconcentrés, que ces directeurs des services pénitentiaires possèdent. Ces personnels sont ainsi amenés à occuper en administration centrale des emplois de rédacteur, chef de section, d'adjoint au chef de bureau, de chef de bureau, voire d'adjoint au sous-directeur.

C'est pourquoi l'administration pénitentiaire a proposé la création d'une indemnité spécifique allouée aux directeurs des services pénitentiaires exerçant au sein de l'administration centrale pour un montant de 216 000 euros.

*— L'application de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) aux personnels en fonction dans les établissements du « programme 4 000 »*

Comme l'a indiqué à votre rapporteure le directeur de l'administration pénitentiaire, une enveloppe de 653 449 euros est inscrite dans le projet de loi de finances pour l'année 2006 afin de permettre aux personnels exerçant leurs fonctions au sein des nouveaux établissements du programme « 4000 » de bénéficier d'un même niveau de NBI que leurs collègues exerçant dans les autres établissements du parc pénitentiaire. En outre, cette somme devrait permettre la création d'une NBI pour les secrétaires généraux et les régisseurs suite à la mise en place de la réforme financière et comptable de l'administration pénitentiaire évoquée plus haut.

## **2. Un programme immobilier ambitieux et conforté**

### ***a) La mise en œuvre du programme de construction de 13 200 places se poursuit***

C'est une antienne désormais connue de tous : le parc pénitentiaire français est ancien et souvent vétuste, puisque 57 % des établissements en fonction ont été construits avant 1920. Conscient de cette situation, les pouvoirs publics ont initié trois grands programmes de construction : le premier, décidé en 1986 par M. Albin Chalandon, tendant à construction de 13 000 places ; le second, initié en 1995 par M. Pierre Méhaignerie alors garde des Sceaux, a prévu la création de 4 000 nouvelles places en détention ; le troisième, inscrit dans la loi du 9 septembre 2002, prévoit pour sa part, la construction de 13 200 places, dont 10 800 au sein de nouveaux établissements pénitentiaires.

Comme l'a observé le garde des Sceaux lors de son audition par la commission des Lois, ces trois programmes démontrent clairement que notre majorité est la seule à avoir agi concrètement, et massivement, en faveur de l'amélioration des conditions de détention grâce à d'ambitieux programmes de construction.

Toutefois, le délai entre la décision politique de construire un établissement pénitentiaire et sa réalisation est particulièrement long, de l'ordre de

sept années, voire davantage. Ainsi, le premier établissement du « programme 4 000 » est-il entré en fonction en 2002 (maison d'arrêt de Toulouse) et le dernier au début de cette année (maison d'arrêt de Meaux-Chauconin), soit près de 10 années après le lancement du programme. Répartis en deux lots, les six établissements de ce programme ont coûté 175 millions d'euros pour ceux relevant du premier lot et 185 millions d'euros pour les seconds.

C'est fort de cette expérience que le Gouvernement a souhaité, dès 2002, accélérer les procédures de construction en créant, notamment, l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice (AMOTJ) tout en prévoyant le recours aux dispositions dites « AOT-LOA » (autorisation d'occupation du domaine public - location avec option d'achat) introduites par la loi d'orientation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002.

Il convient de rappeler ici que ces dispositions permettent à l'État de conclure, avec le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public, un bail portant sur des bâtiments à construire pour les besoins de la police et de la gendarmerie nationales ou de la justice.

Ainsi, selon les informations communiquées à votre rapporteure, les premiers établissements pénitentiaires du programme 13 200 devraient entrer en fonction à la fin de l'année 2007, soit cinq années après la décision de les créer, ce qui représente un gain d'une année par rapport aux durées moyennes précédemment observées, soit une efficacité accrue de l'ordre de 15 %.

• *S'agissant du programme de construction confié à l'AMOTJ*, l'enveloppe ouverte par la LOPJ à cette fin est de 1 130 millions d'euros.

Ainsi, 231 millions d'euros ont été inscrits en 2003, 335 millions en 2004 et 200 millions en 2005. L'état d'avancement de la construction des 10 800 places peut être distingué selon que les établissements projetés se situent en métropole ou outre-mer.

En ce qui *concerne les premiers*, l'important travail de finalisation des programmes a été mené en 2004 et 2005 a montré que, pour respecter le coût initialement prévu de la place de détention, il convenait d'accroître la densité des établissements, c'est-à-dire répartir sur un plus grand nombre de détenus les coûts induits pour leur accueil. Aussi, les établissements pourraient-ils être de capacités variables, allant de 290 places (Ajaccio) à près de 800 places pour certains, contre 600 maximum dans le programme « 4 000 ».

La procédure tendant à la réalisation de 10 établissements regroupant 6 550 places pour majeurs a d'ores et déjà été initiée. Il s'agit :

— des centres pénitentiaires de Bourg-en-Bresse, Rennes et Mont-de-Marsan réalisés en maîtrise d'ouvrage publique selon la procédure de conception-réalisation. Le groupement lauréat devrait être prochainement désigné et ces trois

établissements, d'une capacité de 690 places chacun, devraient être livrés à la fin de l'année 2008 ;

— de sept établissements pénitentiaires édifiés en maîtrise d'ouvrage privée selon la procédure AOT-LOA et répartis en deux lots. Le premier, constitué de 4 établissements pénitentiaires, comprend les centres pénitentiaires de Béziers (810 places) et Nancy (690 places), le centre de détention de Roanne (600 places) et la maison d'arrêt de Lyon-Corbas (690 places). Les candidats ont été sélectionnés et les premières propositions remises fin février 2005. L'objectif poursuivi par l'administration pénitentiaire est de pouvoir retenir l'opérateur avant la fin de l'année 2005 afin de disposer de ces établissements au cours du quatrième trimestre 2008. Le second lot, concernant les centres pénitentiaires de Poitiers (600 places), du Havre (690 places) et du Mans (400 places), dont l'avis d'appel public à la concurrence vient d'être publié, ne devrait aboutir qu'au début de l'année 2009.

Par ailleurs, le recours à l'ordonnance sur les contrats de partenariat public privé du 17 juin 2004 est envisagé pour la réalisation d'un troisième lot qui pourrait inclure les établissements de Nice (600 places), Lille (690 places) et l'Île-de-France (800 places). Toutefois, les modalités de cette consultation ne sont pas établies à ce jour, ce que votre rapporteure déplore car ces partenariats devraient contribuer à l'accélération des délais de construction des établissements pénitentiaires.

Outre la construction de ces établissements pénitentiaires classiques, une convention de mandat portant sur la réalisation de 240 places de semi-liberté a été approuvée par le conseil d'administration de l'AMOTJ du 7 octobre 2003. Ce faisant, il s'agit, face à l'augmentation de la population pénale et conformément aux conclusions du rapport de notre collègue Jean-Luc Warsmann<sup>(1)</sup>, de mettre en œuvre une politique volontariste d'aménagement de peine et de mesures alternatives à l'incarcération.

Dans ce cadre, la réalisation de 80 places de semi-liberté à Aix-Luynes et à Bordeaux-Gradignan et 50 autres à Loos a été décidée. À cette fin, un premier programme fonctionnel et technique a été élaboré au mois de juin 2004, mais cette procédure de conception-réalisation a été déclarée infructueuse à la fin de cette même année, les propositions faites par les candidats au marché présentant, dans leur ensemble, des solutions techniques supérieures aux spécificités du programme, des offres aux coûts trop élevés et des choix architecturaux ne prenant pas suffisamment en compte l'objectif de réinsertion poursuivi par ce type d'établissement.

Le coût total de ces opérations s'élève à 17,7 millions d'euros, soit un coût unitaire d'environ 68 000 euros par place, la livraison de ces quatre structures étant prévue à la fin de l'année 2007.

---

(1) *Rapport sur les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison, avril 2003.*

Quant à la construction de *1 600 places outre-mer*, seule la procédure tendant à la réalisation d'une maison d'arrêt de 600 places à La Réunion a été engagée. Le marché ayant été notifié au début du mois de mai 2004, cet établissement devrait être livré au cours du troisième trimestre 2008. Par ailleurs quatre autres projets font l'objet d'études préalables. Il s'agit, d'une part, de la construction d'un centre pénitentiaire de 350 places en Guadeloupe, dont le terrain d'implantation pressenti fait l'objet d'études destinées à vérifier la faisabilité des accès et, d'autre part, de l'extension des bâtiments sur les domaines existants des établissements de Mayotte (125 places), de Martinique (100 places) et de Guyane (100 places).

- S'agissant des *créations de places réalisées par la Direction de l'administration pénitentiaire*, elles portent, notamment, sur l'extension et la mise aux normes des quartiers mineurs et sur le dispositif d'accroissement des capacités du parc pénitentiaire (DAC).

En application des dispositions de la LOPJ, le gouvernement s'est engagé à augmenter de 500 places la capacité opérationnelle des quartiers mineurs et une dotation de 25 millions d'euros est prévue à cet effet.

À la fin de l'année 2003, 57 établissements pénitentiaires pouvaient accueillir 922 mineurs dans 483 places aux normes. Grâce au programme déterminé par la LOPJ, la situation a évolué de la façon suivante :

- à la fin de l'année 2004, 58 établissements pouvaient accueillir 952 mineurs dans 541 places aux normes ;

- à la fin 2005, 63 établissements étaient en mesure d'accueillir 1 067 mineurs dans 774 places aux normes ;

- à la fin 2006, 64 établissements pénitentiaires devraient être en mesure d'accueillir 1 119 mineurs dans 886 places aux normes, soit une augmentation nette de la capacité de 266 places entre 2002 et 2006.

La mise en œuvre par étapes de ce programme s'est traduite par un engagement progressif des crédits afférents : ainsi 8,48 millions d'euros ont été engagés en 2003, 4,5 millions l'ont été en 2004, cette somme étant de 2,3 millions en 2005, par l'intermédiaire de reports de crédits toutefois.

Pour sa part, le dispositif d'accroissement des capacités du parc pénitentiaire constitue l'une des réponses apportées par le Gouvernement à l'accroissement rapide de la population carcérale dans l'attente des livraisons liées au programme de construction prévu par la LOPJ.

Ce dispositif a pour objet de créer des places supplémentaires de détention au sein des établissements existants grâce à une amélioration de l'exploitation de leur surface utile. Il est ainsi prévu d'accroître de près de 2 500 places les

capacités d'hébergement sur l'ensemble de territoire, dont 500 seront dédiées à la semi-liberté.

D'ores et déjà, plus de 710 places supplémentaires ont été livrées au 31 décembre 2004, leur nombre devant atteindre 1 300 à la fin 2005 pour être porté à 2 500 places à la fin de l'année 2007.

### ***b) La complexe rénovation des établissements pénitentiaires***

Initié en 1998, le *programme de rénovation des grands établissements pénitentiaires*, concerne les quatre plus grands équipements français, à savoir les maisons d'arrêt de Fleury-Mérogis, de Fresnes et de Paris-la Santé ainsi que le centre pénitentiaire de Marseille-Baumettes. Initialement orienté vers la remise à niveau des installations, ce programme de rénovation a progressivement été réorienté vers une remise aux normes fonctionnelles des bâtiments dont les principaux éléments sont l'encellulement individuel, la douche en cellule et la création d'espaces communs nécessaires à la mise en œuvre des actions de réinsertion.

Les études concernant la rénovation des établissements de Fleury-Mérogis et Marseille-Baumettes se sont achevées en 2004 mais, s'agissant de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, la remise en état de cellules insalubres a débuté dès mars 2005. Cependant, les travaux de rénovation plus substantiels devraient commencer fin 2005 pour une durée de l'ordre de 8 à 9 ans, ce qui est considérable. Cette durée s'explique par l'ampleur et la complexité des travaux envisagés qui doivent avoir lieu en site occupé et, par voie de conséquence, seront réalisés par tranches successives afin de permettre le maintien en activité d'une partie des structures.

La mise en œuvre du projet de rénovation de la maison d'arrêt de Paris-la Santé par l'AMOTJ devrait également être étalée dans le temps. Une enveloppe de 22,2 millions d'euros d'autorisation d'engagement est inscrite dans le projet de loi de finances pour 2006 afin d'en financer les études de maîtrise d'oeuvre.

En ce qui concerne la maison d'arrêt de Fresnes, si le schéma directeur de rénovation a été réalisé en 2004, les études n'ont toutefois pas été poursuivies compte tenu des incertitudes pesant sur la suite du programme. En effet, selon les informations communiquées à votre rapporteure, l'enveloppe budgétaire dédiée à la rénovation des grands établissements pénitentiaires sera consommée, en majeure partie, par les deux opérations les plus avancées concernant les établissements de Fleury-Mérogis et de Marseille.

Au-delà de cet ambitieux programme, d'autres *opérations de rénovation, plus ponctuelles*, sont engagées, à l'instar de celle *concernant le centre de détention de Nantes*. Il s'agit de remettre aux normes l'ensemble des structures et installations techniques de l'établissement tout en procédant à des améliorations fonctionnelles.

Les travaux devraient débiter au début de l'année 2006 et s'exécuteront en site occupé, donc par étapes, afin de permettre le maintien en fonctionnement de l'établissement pendant toute la durée des travaux.

Dans ce cadre, l'administration pénitentiaire a décidé de construire un bâtiment d'hébergement, équipé de quartiers d'isolement et disciplinaire et possédant quatre cellules pour personnes handicapées au rez-de-chaussée. Ce bâtiment ayant vocation à être conservé, il contribuera à l'augmentation de la capacité d'accueil de l'établissement à l'issue des travaux, prévue en 2010.

***c) Le calendrier de construction des établissements pénitentiaires pour mineurs est précisé***

Afin de renforcer le dispositif de traitement des mineurs récidivistes ou violents, la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 a prévu la réalisation d'établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM).

Il s'agit d'équipements nouveaux spécialisés et, à ce titre, distincts des autres établissements pénitentiaires, y compris dans leur implantation foncière. Une enveloppe de 102,9 millions d'euros a été réservée pour ce programme qui prévoit la construction de sept établissements.

- ***Un cadre pénitentiaire avec un volet éducatif renforcé***

Les EPM seront des établissements relevant de l'administration pénitentiaire d'une capacité d'accueil de 60 places permettant de s'assurer de la mise en œuvre d'une action éducative dans des conditions satisfaisantes. Les secteurs d'hébergement seront organisés en unités autonomes d'une dizaine de cellules, dotées des espaces nécessaires à une vie collective encadrée en permanence. Ces unités de vie seront isolées les unes des autres. L'une d'entre elle, de taille plus réduite, sera destinée à accueillir les jeunes filles.

En tant qu'établissements pénitentiaires, ils comporteront une enceinte unique de 6 mètres de hauteur, mais sans mirador et dépourvue de chemin de ronde, une porte d'entrée principale dotée des équipements réglementaires de contrôle (portique et tunnel de détection), un greffe et un secteur parloir. Les locaux seront divisés en deux zones – hors détention et détention – séparées par un poste de garde d'entrée. Compte tenu des modalités spécifiques de fonctionnement, les dispositifs passifs de sécurité seront allégés dans les zones d'activités et de vie.

S'ils sont des établissements pénitentiaires, les EPM posséderont néanmoins une dimension éducative substantielle. Ainsi, les activités seront menées par groupes de 6 mineurs, encadrés en permanence par des équipes composées de surveillants et d'éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), dans un environnement destiné à promouvoir la vie en collectivité et un parcours individualisé.

La vie des mineurs sera rythmée par des activités éducatives, culturelles et sportives, leurs emplois du temps étant particulièrement intensifs. La journée de détention débutera à 7 heures 30 du matin pour s'achever à 21 heures 30, permettant ainsi un temps passé en dehors de la cellule beaucoup plus important que dans les quartiers mineurs des maisons d'arrêt. Ainsi, chaque mineur bénéficiera en moyenne de 20 heures d'enseignement général et technique hebdomadaire, sachant que cette durée est, aujourd'hui, de l'ordre d'une dizaine d'heures seulement. Il convient d'indiquer ici que certains postes d'enseignants ont d'ores et déjà été créés de manière à permettre aux intéressés d'acquérir une expérience pédagogique au sein des quartiers mineurs existants. À l'occasion de sa visite du quartier mineur de la maison d'arrêt de Grasse, votre rapporteure a d'ailleurs constaté la volonté de ces enseignants de pouvoir poursuivre leur travail éducatif avec les mineurs au-delà de la période de détention.

Pour leur part, les personnels de la PJJ seront en effectif renforcé et travailleront de concert avec les surveillants pénitentiaires. Par ailleurs, un travail interministériel est actuellement mené afin d'associer au fonctionnement des EPM, outre le ministère de l'éducation nationale, celui de la santé.

Ceci étant, la détention sera organisée autour de trois grandes zones :

— la zone d'hébergement, comprenant une unité d'accueil, un quartier disciplinaire et des unités de vie garçons et filles distinctes ;

— une zone d'activités, regroupant les infrastructures dédiées à l'enseignement, à l'action socio-éducative et aux activités sportives. Les locaux d'enseignement général et technique comporteront des salles de classe, une salle multimédia et des ateliers. L'action socio-éducative disposera d'une salle d'arts plastiques, d'une salle vidéo et son, d'une bibliothèque, d'une médiathèque et d'une salle de spectacles. Les activités sportives s'exerceront, selon la nature de celles-ci, dans un gymnase, au sein d'une salle de musculation ou sur un terrain de sport ;

— une zone médicale grâce à l'existence d'une unité de consultation et de soins ambulatoires (UCSA).

Il ressort clairement de ce qui précède que la prise en charge des mineurs au sein des EPM sera particulièrement intensive mais surtout, et votre rapporteure tient à insister sur ce point, pluridisciplinaire, ce qui devrait être un gage d'efficacité des actions entreprises.

- ***Des implantations géographiques et un calendrier précisés***

Parce que les mineurs délinquants sont essentiellement issus des grandes agglomérations urbaines et qu'il n'est pas souhaitable que leur placement en détention conduise à une rupture du lien familial, les EPM seront implantés à proximité desdites agglomérations. Les recherches foncières étant quasiment achevées, les sites retenus sont les suivants :

— en Île-de-France, un établissement est prévu à l'est de Paris, dans le département de la Seine-et-marne (Meaux-Chauconin) et un autre à l'ouest, dans le département des Yvelines (Porcheville) ;

— dans l'agglomération lilloise, à Quiévrechain ;

— à proximité de Nantes en Loire-Atlantique, à Orvault ;

— aux environs de Toulouse, dans le département du Tarn, à Lavaur ;

— dans l'agglomération marseillaise, au lieu-dit la Barasse, sis dans la ZAC Saint-Antoine ;

— près de la ville de Lyon, dans le département du Rhône à Meyzieu.

Quant au calendrier de réalisation de ces établissements, la notification étant intervenue au début du troisième trimestre 2004, les travaux devraient débuter au second semestre 2005 et aboutir à une première livraison en 2006, les suivantes étant prévues courant 2007.

• *Des conditions de détention conformes à nos engagements internationaux et se rapprochant des systèmes en vigueur chez nos partenaires européens*

Différentes normes dégagées par les Nations unies et par le Conseil de l'Europe encadrent les modalités d'incarcération des mineurs délinquants. Elles préconisent notamment que :

— les mineurs privés de liberté soient placés dans des établissements leur étant spécialement affectés ;

— les personnels en contact avec ces derniers aient reçu une formation spécifique.

En outre, conformément aux stipulations de l'article 37.b de la convention de New York du 26 janvier 1990, relative aux droits de l'enfant, l'enfermement des mineurs doit être la solution ultime et d'une durée la plus brève possible.

La comparaison des EPM, tels que présentés précédemment, avec les modalités d'incarcération des mineurs retenues chez plusieurs de nos partenaires démontre clairement qu'un « modèle européen » se dessine en la matière.

Ainsi, en **Allemagne**, les mineurs exécutent leurs sentences dans des établissements distincts de ceux des adultes. Il s'agit de centres de détention pour mineurs dans lesquels les fonctionnaires pénitentiaires y intervenant sont volontaires et recrutés en raison de leur aptitude à servir dans de tels établissements. Il convient de souligner ici que les personnels pénitentiaires intervenant dans les EPM seront également volontaires et spécialement formés à cet effet.

En **Espagne**, le placement des mineurs s'effectue en centre fermé soit au titre de la détention provisoire ordonné par le juge des mineurs, soit au titre d'une condamnation. Les 17 centres fermés sont indépendants des centres pénitentiaires, ils comprennent 270 places et sont gérés par les collectivités territoriales. Les éducateurs qui travaillent dans ces structures ne sont pas membres de l'administration pénitentiaire. Toutefois, le personnel d'encadrement relève de l'administration pénitentiaire.

Pour sa part, l'**Italie** possède des instituts pénaux pour mineurs (IPM) accueillant les mineurs entre 14 et 18 ans et les jeunes majeurs (18-21 ans) qui font l'objet d'une mesure de détention provisoire ou d'emprisonnement. Il n'existe pas de quartier « mineurs » dans les maisons d'arrêt italiennes. Les IPM sont gérés, non par le département de l'administration pénitentiaire, mais par celui de la Justice des mineurs. Cependant la garde et la surveillance sont assurées par des agents de la police pénitentiaire, spécialement formés à ces fonctions.

## **B. QUELS DISPOSITIFS DE SECURITE POUR QUELLE POPULATION PENALE ?**

L'évasion spectaculaire de deux prévenus de la maison d'arrêt de Villefranche-sur-Saône au mois d'octobre dernier, grâce à des complices extérieurs qui n'ont pas hésité à recourir à des armes de guerre, démontre, s'il en était encore besoin, que le renforcement de la sécurité des établissements pénitentiaires et de leurs personnels est une obligation permanente exigeant une adaptation constante de l'administration aux moyens susceptibles d'être mobilisés par des criminels organisés.

Toutefois, cet impératif de sécurité ne saurait conduire à l'adoption de mesures indifférenciées applicables à l'ensemble des établissements pénitentiaires ainsi qu'à toutes les personnes placées sous main de justice. En effet, puisque la dangerosité des individus placés en détention est particulièrement variable selon leur personnalité et la nature de l'infraction commise, les dispositifs de sécurité des établissements pénitentiaires doivent l'être également afin de conserver une proportionnalité entre la mesure prise et le risque encouru. Ainsi n'est-il pas nécessaire, ni même efficient, d'astreindre aux mêmes règles de sécurité un condamné pour conduite en état alcoolique et un condamné pour vol à main armé disposant de nombreux appuis à l'extérieur.

Cette proportionnalité de la réponse sécuritaire aux caractéristiques de la population pénale détenue est pleinement prise en considération par le Gouvernement, et ce à plusieurs titres. En matière de programme de sécurisation des établissements pénitentiaires tout d'abord, puisque la pose de différents équipements tient compte, notamment, du profil des populations qui y sont accueillies. En matière de construction d'établissements pénitentiaires ensuite, puisque des établissements dits de « nouveau concept », réservés aux personnes condamnées à des peines d'emprisonnement inférieure ou égale à un an, devraient prochainement entrer en fonction.

En effet, l'affectation actuelle des condamnés à de courtes peines d'emprisonnement en maison d'arrêt, aux côtés de criminels endurcis placés en détention provisoire, est doublement périlleuse : pour les personnes concernées, qui peuvent subir des violences inadmissibles de la part de ces criminels aguerris, mais aussi pour la société puisque des primo délinquants peuvent ainsi être « recrutés » par des personnes au passé pénal plus lourd.

On le voit, agir en matière de sécurité pénitentiaire requiert donc, au préalable, une connaissance approfondie de la population carcérale et de sa dangerosité. À cette aune, force est de constater que la population carcérale connaît d'importantes et rapides évolutions.

## 1. Une population carcérale en mutation

### *a) Des troubles d'ordre psychologique et psychiatrique nombreux*

Deux études ont été récemment réalisées sur la santé mentale des détenus : la première, dont les résultats ont été publiés en mars 2005, conduite par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES, ministère chargé de la santé) ; la seconde, dont les résultats définitifs ne seront disponibles qu'à la fin de l'année 2005, menée par une société privée spécialisée dans l'épidémiologie. L'intérêt de ces deux études est, en particulier, de permettre de mesurer l'évolution de la santé mentale des détenus par rapport à celle observée par la précédente étude datant de 1997.

- S'agissant de **la santé mentale des personnes entrant en détention**, évaluée par la DRESS, il ressort que 14,8 % d'entre elles déclarent avoir un traitement en cours par médicaments psychotropes contre 17,1 % en 1997. Parmi ces personnes, 4,5 % d'entre elles ont recours à des neuroleptiques contre 3,5 % en 1997 et 5,5 % consomment des antidépresseurs (4 % en 1997).

La proportion d'entrants déclarant être suivis régulièrement par un psychiatre, un psychologue ou un infirmier psychiatrique s'établit à 9,1 % en 2003 contre 8,8 % en 1997. Par ailleurs, la proportion d'entrants déclarant avoir fait une tentative de suicide dans les 12 mois précédant leur incarcération atteint 5,9 % en 2003 – soit 1 entrant sur 17 – tandis que cette proportion dans la population générale des hommes de 15 à 44 ans est de 1 homme sur 375.

Les mineurs ne font pas exception à cette dégradation de la santé mentale observée puisque 1 mineur sur 13 entrant en détention déclare suivre un traitement psychotrope, une consultation spécialisée de psychiatrie étant prescrite pour 12 % d'entre eux.

- En ce qui concerne la **santé mentale des personnes détenues**, l'étude épidémiologique en cours n'a produit que des résultats intermédiaires qui n'en sont pas moins édifiants.

Il convient, au préalable, d'indiquer que cette étude se décompose de la façon suivante :

— une première enquête, dite « transversale », porte sur une cohorte représentative de 1 000 personnes détenues au sein de 23 établissements pénitentiaires et a pour objet d'y mesurer la prévalence des troubles mentaux. Cette première étude est achevée et les résultats intermédiaires qui vont être évoqués en sont issus ;

— une deuxième enquête, dite « longitudinale », concerne un échantillon de 300 personnes primo incarcérées et a pour objectif de suivre leur évolution à court terme afin d'évaluer les facteurs de « décompensation psychiatrique » en prison. Cette étude s'étant achevée au mois d'août dernier, ses résultats ne sont pas encore disponibles à ce jour ;

— une troisième enquête, « qualitative », prend en compte une soixantaine de personnes et mesure l'évolution à long terme de leur santé mentale en détention. Là encore, bien qu'achevée au mois de septembre dernier, ses résultats ne sont pas encore disponibles.

Ces précisions d'ordre méthodologique étant apportées, il ressort de l'analyse transversale que :

— 35,4 % des détenus ont des antécédents psychiatriques et ont bénéficié d'un suivi pour ces motifs ;

— 16 % ont été hospitalisés pour des motifs psychiatriques ;

En ce qui concerne la nature clinique de ces troubles psychiatrique l'étude précitée montre que :

— 38 % des détenus souffrent de syndromes dépressifs ;

— 30,2 % sont sujets à une anxiété généralisée, 21,5 % des détenus souffrent d'une névrose traumatique ;

— 23,1 % des détenus sont atteints de troubles psychotiques dont 7,9 % de schizophrénie et 7,4 % de psychose chronique non schizophrénique (paranoïa, etc.).

La proportion de détenus atteints de troubles psychotiques est particulièrement préoccupante puisque le pourcentage de personnes atteintes de troubles schizophréniques en milieu libre est évalué, selon les informations communiquées à votre rapporteure, à 1 % de la population, contre près de 8 % des détenus en moyenne !

Cette dégradation de la santé mentale des détenus doit être mise en relation avec les causes d'incarcération de ces personnes.

En effet, depuis le milieu des années 90, la délinquance sexuelle est la première cause d'incarcération en France mais l'on observe également, depuis le début des années 2000, une forte augmentation des condamnés pour des faits de violence. Ces derniers sont effectivement passés de 1 278 en 1990 à 2 028 en 1996 pour atteindre 3 184 en 2001, 5 903 en 2004 et 6 382 en septembre 2005. Ces deux tendances, qui ne laissent pas d'être préoccupantes, attestent clairement de l'augmentation des faits de violence dans la société qui, inévitablement, se retrouve en détention.

**REPARTITION DE LA POPULATION CONDAMNEE EN METROPOLE  
SELON L'INFRACTION DEPUIS 1991 -  
AU 1<sup>ER</sup> JANVIER DE CHAQUE ANNEE (STOCK)**

*champ : métropole*

année	crimes de sang*	infraction à la législation sur les stupéfiants	violence sur les personnes	viols et autres agressions sexuelles	Proxé-nétisme	homicide involontaire	vol qualifié	escroquerie, abus de confiance faux et usage, recel	vol simple	autres**	ensemble
1990	2 808	4 211	1 278	2 413	482	374	2 299	1 528	5 292	3 112	23 797
1991	3 018	4 819	1 590	2 758	455	473	2 331	1 915	6 545	4 072	27 976
1992	2 919	5 326	1 403	2 887	309	422	2 462	1 769	6 845	3 992	28 334
1993	3 080	5 447	1 392	3 257	227	374	2 305	1 670	6 191	3 724	27 667
1994	3 103	6 383	1 575	3 711	241	420	2 483	1 689	6 607	3 722	29 934
1995	2 925	6 118	1 897	3 786	220	637	2 778	1 582	5 936	3 287	29 166
1996	3 038	6 550	2 028	4 418	199	774	2 916	1 634	6 340	3 612	31 509
1997	3 044	6 150	1 969	4 823	235	539	3 203	1 363	5 444	3 263	30 033
1998	3 058	5 654	2 189	5 523	126	467	3 646	1 452	4 820	3 240	30 175
1999	3 127	5 207	2 428	6 103	139	411	3 907	1 408	4 343	3 142	30 215
2000	3 259	4 674	2 735	6 763	123	516	3 871	1 440	3 795	3 672	30 848
2001	3 144	4 085	3 184	7 135	107	719	3 458	1 320	3 253	3 040	29 445
2002	3 133	3 593	3 800	7 061	102	962	3 467	1 606	3 529	2 796	30 049
2003	3 022	3 930	4 897	7 331	86	1501	3 186	1 935	3 546	2 587	32 021
2004	3 238	4 897	5 903	7 446	107	1913	3 276	2 315	3 126	2 577	34 798
2005	<b>3 226</b>	<b>5 581</b>	<b>6 382</b>	<b>7 962</b>	<b>101</b>	<b>2 005</b>	<b>3 269</b>	<b>2 576</b>	<b>2 741</b>	<b>2 467</b>	<b>36 310</b>

\* meurtre, assassinat, assassinat ou meurtre commis sur mineur de moins de 15 ans, empoisonnement.

\*\* infraction à la législation sur chèques, infraction à la législation sur étrangers, incendie volontaire, atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation, infractions d'ordre militaire.

***b) Des comportements violents en augmentation***

La violence en détention peut revêtir plusieurs formes. La première est celle commise par les détenus à l'encontre des personnels pénitentiaires. La seconde est celle s'exerçant entre détenus, la dernière étant celle que les détenus commettent contre eux-mêmes, qu'il s'agisse du suicide ou des différents gestes d'automutilation.

Or, quel que soit l'indicateur retenu, à l'exception du nombre des suicides qui obéissent à une problématique spécifique, les données disponibles attestent d'une augmentation des comportements violents en détention.

Ainsi, s'agissant des *violences commises à l'encontre du personnel de surveillance*, elles sont passées de 233 en 1995 à 460 en 2005<sup>(1)</sup>. Comme l'illustre le tableau suivant, le seuil des 300 agressions à l'encontre des personnels a définitivement été franchi depuis 1999 pour s'établir au-dessus des 400 agressions annuelles depuis 2001.

#### AGRESSIONS CONTRE LE PERSONNEL

Année	Nombre
1995	233
1996	229
1997	322
1998	278
1999	320
2000	338
2001	415
2002	538
2003	463
2004	520
2005	460

La sous-direction des ressources humaines de l'administration pénitentiaire a procédé à une analyse de l'ensemble des agressions perpétrées en 2004 de laquelle il ressort, en premier lieu, que le risque d'agression est proportionnellement plus élevé en détention femmes qu'en détention hommes et, en second lieu, que les gradés sont, proportionnellement, la catégorie de personnels la plus exposée au risque d'agression et, en dernier lieu, que la grande majorité des agressions sont commises par des détenus dont le comportement psychiatrique ou disciplinaire n'est pas connu.

Toutefois, si les agressions sont nombreuses, elles sont, fort heureusement, dans leur très grande majorité des cas peu graves en ce qui concerne les séquelles physiques.

Confrontée à ce phénomène, l'administration pénitentiaire a mis en place un dispositif de prévention des risques sanitaires et de soutien au personnel victime d'agression. Ainsi, un réseau de psychologues de soutien est disponible au niveau de chaque région et l'agent victime d'une agression peut demander à bénéficier de la prise en charge des frais d'avocats et de l'ensemble des frais de procédure. En 2004, près de 1 400 fonctionnaires ont bénéficié de la mise en œuvre de cette protection statutaire. De surcroît, lorsqu'une agression physique fait peser un risque médical particulier sur l'agent qui en a été la victime, des procédures d'urgences sont mises en œuvre.

En ce qui concerne les *violences entre détenus*, elles ont considérablement augmenté puisqu'elles sont passées de 174 en 2003 à 309 en 2004 pour atteindre 316 en 2005<sup>(2)</sup>. Toutefois, cette augmentation doit être analysée avec prudence puisque les outils statistiques mesurant ces violences ont été modifiés en 2004 concomitamment à la demande de la direction de l'administration pénitentiaire adressée aux chefs d'établissements pénitentiaires d'accorder une vigilance particulière à ces faits et d'en référer systématiquement.

---

(1) Au 20 octobre 2005.

(2) Au 10 octobre 2005.

Enfin, en matière de *suicides des détenus*, les évolutions sont moins nettes puisque leur nombre est passé de 138 en 1996 à 104 en 2001 pour atteindre 120 en 2003, 115 en 2004 et 70 au 10 octobre 2005. Toutefois, il ne s'agit là que des statistiques recensant les suicides et non leurs tentatives. Si l'on se réfère à ces dernières, leur nombre atteint, pour les hommes uniquement, 741 en 1996, 640 en 2001, 728 en 2003 et 498 au 10 octobre 2005. Le tableau suivant illustre ces tendances.

**TENTATIVES DE SUICIDES ET AUTOMUTILATIONS - ANNÉES 1996 à 2005 -**

ANNÉES	TENTATIVES DE SUICIDES				AUTOMUTILATIONS			
	CONDAMNÉS		PRÉVENUS		CONDAMNÉS		PRÉVENUS	
	HOMMES	FEMMES	HOMMES	FEMMES	HOMMES	FEMMES	HOMMES	FEMMES
1996	477	63	264	13	69	6	35	/
1997	647	55	291	18	87	2	32	3
1998	651	74	258	23	94	5	40	4
1999	557	65	227	19	50	3	11	/
2000	608	51	236	24	106	7	38	5
2001	452	45	188	15	113	7	35	2
2002	435	36	223	14	104	7	67	2
2003	463	36	265	18	113	6	38	3
2004	428	28	276	23	93	/	44	5
2005	249	10	249	15	54	/	43	1

**2. La nécessaire adaptation des Hommes et des structures**

*a) Quelle formation pour quelles missions ?*

Les évolutions décrites précédemment représentent un enjeu considérable en terme de sécurité pour l'administration pénitentiaire dont les personnels doivent s'adapter aux différents risques induits par celles-ci. Plusieurs initiatives illustrent de la diversification des réponses apportées par l'administration.

- En matière *d'identification et de suivi des détenus dangereux*, comme l'a indiqué le garde des Sceaux lors de son audition par notre commission des Lois, une sous-direction de l'état-major de sécurité a été créée au sein de la direction de l'administration pénitentiaire. Cette sous-direction est dotée d'un service de renseignement, le bureau du renseignement pénitentiaire (BRP), qui a pour objet d'identifier les détenus particulièrement dangereux et de déterminer le régime de garde le plus adapté à leur profil.

- S'agissant *du maintien de l'ordre en détention*, les actions menées par les équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS) contribuent également au renforcement de la sécurité globale.

Il convient de rappeler ici que les ERIS, créées en 2003, ont vocation à intervenir dans les situations de tension ou de crise. À ce titre, les agents affectés à ces équipes doivent être en parfaite condition physique et s'entraînent régulièrement aux techniques de maîtrise des individus, aux interventions collectives ainsi qu'au tir. Ces personnels spécialisés bénéficient donc d'actions de formation déterminées par l'administration centrale mais dont la mise en œuvre se fait en collaboration avec la gendarmerie nationale et le GIGN.

Dans le cadre de cette préparation des interventions, chaque équipe d'ERIS analyse les différents sites de sa direction régionale, effectue des visites et des exercices dans les établissements. Grâce à ces actions, les ERIS recensent les points faibles de chaque site et, en cas de crise, seront à même de réagir de façon appropriée.

Selon les informations communiquées à votre rapporteure, l'impact de ces opérations sur l'institution pénitentiaire est certain. En effet, les agents des différentes structures se sentent mieux soutenus dans la mesure où ils peuvent très rapidement compter sur des renforts pénitentiaires spécialisés en cas de nécessité.

Si l'on souhaite établir une typologie des interventions des ERIS, il apparaît que ces équipes ont été utilisées dans les trois situations suivantes :

- lors de fouilles générales ou à l'occasion de certaines fouilles sectorielles. Ces opérations semblent avoir un impact dissuasif certain puisqu'aucun incident important n'a été constaté ;

- lors de mouvements collectifs ou individuels de non-réintégration dans les cellules ou d'insoumission de certains condamnés. Dans ces hypothèses, l'arrivée sur les lieux des ERIS a généralement entraîné la fin des mouvements par un effet de dissuasion avéré et particulièrement rapide ;

- lors de la tenue de procès d'assises à haut risque suite à des informations mettant en danger la sécurité des sites, ou à l'occasion de travaux dans des établissements sensibles.

Au total, les 451 agents des ERIS ont mené 403 opérations d'envergure en 2004 dont :

- 63 interventions menées à l'occasion de fouilles générales ;
- 112 interventions tendant au rétablissement de l'ordre ou de soutien aux personnels de surveillance à l'occasion de transferts de détenus particulièrement dangereux ;

— 117 actions de protection d'établissements pénitentiaires lors de travaux importants qui y étaient réalisés ;

— 14 missions d'expertise.

- En *matière de prévention des suicides*, l'administration pénitentiaire mène, de longue date, de nombreuses actions de formation de ses personnels qui ont été renforcées à la suite des conclusions du rapport du professeur Jean-Louis Terra<sup>(1)</sup>, sur cette question.

Un certain nombre d'orientations de travail ont été annoncées par les ministres de la Justice et de la Santé, définissant un programme de prévention du suicide des personnes détenues décliné en trois volets : les mesures immédiatement applicables ; celles applicables à titre expérimental et celles nécessitant une étude préalable avant leur mise en œuvre.

S'agissant des premières, un plan national de formation à l'intervention de crise a été arrêté dans le cadre duquel l'administration pénitentiaire s'engage à former 2 200 personnels d'ici à la fin 2005. Cet objectif semble sur le point d'être réalisé et ce grâce à la coordination avec la direction générale de la santé (DGS), la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS) et l'école nationale d'administration pénitentiaire (ENAP). Ainsi, de 2004 à 2005, ce sont plus de 4 000 agents qui auront bénéficié de ces nouveaux apports en formation initiale.

En ce qui concerne les mesures issues du rapport du professeur Terra mais applicables à titre expérimental, on évoquera, en particulier, la formation de codétenus à l'intervention de crise. Cette expérience devait être initialement menée dans 3 établissements pénitentiaires en 2004 et faire l'objet d'une évaluation en 2005 afin que l'administration pénitentiaire soit en mesure de décider de son éventuelle extension ultérieure. Cependant, elle a été retardée en raison de certaines réserves émises par les professionnels de santé.

Pour leur part, les mesures nécessitant une étude préalable concernent l'élaboration d'un document partagé ayant vocation à suivre la personne tout au long de la chaîne pénale, depuis la garde à vue jusqu'à la détention. Ce document devrait faciliter l'évaluation du potentiel suicidaire de la personne à chaque stade de la procédure et favoriser l'anticipation des actions préventives à entreprendre.

- Enfin, la *féminisation croissante des effectifs des personnels de surveillance* soulève des problématiques particulières auxquelles l'administration pénitentiaire doit apporter des éléments de réponse. En effet, près de 2 100 femmes interviennent actuellement <sup>(2)</sup> en tant que personnels de surveillance au sein de quartiers ou d'établissements de détention réservés aux hommes. Or, si leur présence a souvent contribué, selon les témoignages recueillis par votre

---

(1) Rapport remis le 12 décembre 2003.

(2) Soit près de 14 % de l'effectif total.

rapporteure, à apaiser les relations humaines en détention, il n'en demeure pas moins que la dangerosité de certains détenus les expose tout particulièrement. En outre, certaines missions ne peuvent leur être confiées, à l'instar : de l'accompagnement des détenus masculins dans les sanitaires, des fouilles corporelles, voire des fouilles de cellules, ce qui est susceptible de complexifier l'organisation du travail de l'ensemble des personnels. C'est pourquoi, votre rapporteure souhaite qu'une concertation soit rapidement engagée par l'administration pénitentiaire sur cette question.

***b) Des équipements de sécurité nouveaux pour les établissements pénitentiaires accueillant les détenus les plus dangereux***

En application de la LOPJ, le Gouvernement a prévu un important programme de renforcement des équipements de sécurité des établissements pénitentiaires qui comprend les mesures suivantes :

— *l'installation de tunnels d'inspection à rayon X.* Les établissements pénitentiaires étant de plus en plus ouverts sur la vie extérieure, les flux de personnes y accédant sont en constante augmentation ce qui requiert, par voie de conséquence, une amélioration du dispositif technique permettant d'empêcher la prolifération d'objets interdits en détention, à l'instar des téléphones portables ou des armes. La mise en place de tunnels d'inspection à rayons X procède de cette logique et concerne les établissements dont les détenus sont jugés les plus dangereux. Ainsi, près de 74 établissements ont été équipés d'un dispositif de cette nature depuis 2003 pour une dépense totale de 1,3 million d'euros. En 2006, 400 000 euros sont prévus pour cette mesure qui devrait concerner 10 nouveaux établissements ;

— *la mise aux normes des miradors.* La spectaculaire attaque de la maison d'arrêt de Fresnes en mai 2001 et, dans une moindre mesure, celle récemment perpétrée à l'encontre de l'établissement de Villefranche-sur-Saône, ont démontré que la conception des miradors est aujourd'hui dépassée, et peut même se révéler dangereuse pour les personnels victimes d'une attaque. De nouvelles normes ont donc été édictées en 2002 par l'administration pénitentiaire et le programme de sécurisation afférent est prévu sur une période de cinq années. Dans ce cadre, 30 établissements ont d'ores et déjà été équipés depuis 2003 pour un coût global de 11,75 millions d'euros ;

— *le brouillage des téléphones portables.* La prolifération des téléphones portables au sein des établissements pénitentiaires, régulièrement révélée par les résultats des fouilles entreprises, est un phénomène préoccupant pour la sécurité en détention. De surcroît, l'évolution des technologies, leur miniaturisation croissante, facilite la transmission d'information et rend quasi impossible la détection par l'administration pénitentiaire de tous les téléphones portables. C'est pourquoi, la loi du 9 septembre 2002 (LOPJ) autorise le brouillage des appareils de télécommunication dans l'enceinte des établissements pénitentiaires. Depuis 2003, 14,58 millions d'euros ont été consacrés à ces opérations qui ont concerné

20 établissements. Des moyens nouveaux sont prévus pour 2006 au sein de l'enveloppe globale de 15 millions d'euros de crédits d'équipements dédiés à l'ensemble des opérations de sécurisation ;

— *la sécurisation des maisons centrales.* Ces établissements pénitentiaires regroupent exclusivement des condamnés à de longues peines parmi lesquels figurent des personnes particulièrement dangereuses. La sécurisation de ces établissements est donc impérieuse et doit tendre à l'amélioration de la protection des personnels tout en rendant plus difficile la réalisation des évasions. À ces fins, des audits ont été menés, notamment, dans les maisons centrales d'Arles, de Clairvaux, de Saint-Martin-de-Ré et de Saint-Maur. En fonction de leurs conclusions, des mesures de sécurisation ont été prises par les directions locales. À titre d'illustration, 700 000 euros ont été affectés à la maison centrale d'Arles en 2003 et 500 000 euros d'autorisation de programme ont été accordés en 2005 à la maison centrale de Saint-Martin-de-Ré.

### ***c) Quels établissements pour quels détenus ?***

L'amélioration de la mesure de la dangerosité des condamnés doit conduire à la modulation du régime carcéral en fonction du profil des intéressés. Le Gouvernement s'est engagé dans cette voie en affichant sa volonté de créer 2 000 places dans des établissements pénitentiaires dits de « *nouveau concept* ».

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, ces nouveaux établissements concerneraient exclusivement les condamnés à des peines inférieures ou égales à un an, ce qui exclut les condamnés à de plus longues peines dont le reliquat de peine serait inférieur ou égal à un an. Ce faisant, l'inacceptable promiscuité existant actuellement dans les maisons d'arrêt entre des prévenus au passé pénal parfois très lourd et des primo délinquants condamnés à de très courtes peines cessera enfin, ce dont chacun devrait se réjouir.

Initialement conçus comme une nouvelle catégorie d'établissement pénitentiaire à part entière, ces établissements ont évolué vers la réalisation de quartiers spécifiques situés sur les emprises pénitentiaires des maisons d'arrêt, à proximité immédiate des autres quartiers de l'établissement. Ce faisant, ces quartiers relèveront donc à part entière de la maison d'arrêt et bénéficieront de la mutualisation de certaines fonctions administratives, financières et du greffe.

Ces quartiers fonctionneraient sur la base de la responsabilisation du détenu et seraient fortement orientés vers sa réinsertion. Soumis à un règlement de détention strict, mais dans un cadre présentant un niveau de sécurité adapté, le détenu alternerait l'encellulement individuel et la vie collective.

Toutefois, l'affectation d'un détenu dans un quartier réservé aux courtes peines dépendra non seulement du bilan effectué par l'ensemble des acteurs intervenant durant la période d'accueil en détention mais également de la volonté de l'intéressé de participer à des programmes de réinsertion individualisés et adaptés à son profil pour une période de 1 à 6 semaines (soit 5 à 30 séances).

Les trois sites pilotes suivants ont d'ores et déjà été retenus pour l'implantation de ces nouveaux quartiers :

— la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, où un quartier spécifique dédié aux courtes peines de 120 places sera réalisé ;

— les maisons d'arrêt de Toulouse-Seysses et de Nantes, où des quartiers de 60 places permettront l'accueil du public visé.

Dès la fin du mois de juin 2005, une convention de mandat missionnant l'AMOTJ pour la réalisation des études et des travaux de ces trois sites pilotes a été signée, ce qui devrait permettre une livraison de ces trois structures dès avril 2007. Le coût final de ces constructions devrait atteindre la somme de 16,9 millions d'euros.

## **C. QUELLE POLITIQUE DE MAINTIEN DES LIENS FAMILIAUX EN DETENTION ?**

### **1. Le lien familial facteur de réinsertion des condamnés**

#### ***a) Un objectif pleinement pris en considération par l'administration pénitentiaire***

Tel que formalisé dans l'annexe « justice » du projet de loi de finances pour 2006, l'objectif n° 4 assigné à l'administration pénitentiaire tend au maintien des liens familiaux. En effet, *« l'incarcération d'un des membres de la famille est un élément déstabilisant, voire traumatisant, tant pour la famille que pour la personne détenue elle-même. C'est pourquoi, la politique de maintien des liens familiaux contribue de façon importante à l'insertion sociale des personnes détenues, les visites des familles et de leur proche incarcéré(e) constituant un des moyens permettant de favoriser ce lien. Cette politique s'oriente ainsi vers une proximité géographique de l'incarcération par rapport au domicile de la famille du détenu, dans le respect des contraintes de sécurité. Des locaux d'accueil des familles en attente de parler sont également indispensables et doivent être adaptés à leurs besoins, notamment à l'accueil des enfants (mobilier et jouets) <sup>(1)</sup>. »*

Dans le cadre de cet objectif, deux indicateurs sont retenus, le premier étant le pourcentage d'établissements dotés de locaux d'accueil des familles, le second étant la proportion d'établissements dotés d'espace aménagés pour les enfants. S'agissant du premier, l'annexe au projet de loi de finances pour 2006 indique qu'en 2004, 70 % des établissements disposaient de locaux d'accueil des familles, l'objectif étant d'atteindre 76 % en 2006 et 92 % en 2010.

---

(1) *Projet de loi de finances pour 2006, annexe Justice, page 63.*

Quant au pourcentage d'établissements dotés d'espace aménagés pour les enfants, il était de 55 % en 2004 et devrait atteindre 62 % en 2006 puis 90 % en 2010.

Au-delà de la question de l'existence même de locaux d'accueil des familles, une politique active de maintien des liens familiaux requiert également le développement de partenariats durables avec des associations puisque la gestion de ces locaux leur est généralement confiée, aux côtés de certaines congrégations religieuses.

C'est pourquoi, votre rapporteure se félicite de la signature par l'administration pénitentiaire en 2004 d'une convention pluriannuelle d'objectifs avec 10 associations nationales, dont la Fédération des relais enfants-parents (FREP) ou l'Union des fédérations régionales d'associations de maisons d'accueil des familles et de proches de personnes incarcérées (UFRAMA) dont la présidente a été auditionnée par votre rapporteure.

En effet, forte de 140 structures d'accueil des familles et proches des détenus, dont 30 avec hébergement de nuit, l'UFRAMA mène une action constante au service du maintien des liens familiaux. À ce titre, elle a édité deux « carnets de bord de la famille », le premier concernant les maisons d'arrêt, le second, les établissements pour peine, et qui présentent, sous une forme claire et compréhensible par tous, toutes les réponses aux questions que peuvent se poser les familles dont l'un des membres est incarcéré.

Bien qu'aucune statistique ne soit disponible à ce jour, une enquête menée par sondage a néanmoins été effectuée en 2004 par l'UFRAMA auprès de ses différentes associations et les résultats, en terme de nombre de visites, sont les suivants :

— *en matière d'accueil de jour*, 40 300 adultes et 4 020 enfants ont été accueillis à la maison d'accueil de la maison d'arrêt de Nanterre, 40 737 adultes et 8 742 enfants l'ont été à la maison d'accueil de Strasbourg, 22 013 adultes et 4 405 enfants l'ont été dans celle de la maison d'arrêt de la Santé pour ne citer que ces quelques exemples ;

— *en matière d'accueil avec hébergement de nuit*, près de 4 000 adultes et près de 230 enfants y ont eu recours.

On le voit, ces associations mènent une action tout aussi importante qu'elle est remarquable et qu'il convient de pérenniser. À cet égard, la convention d'objectif évoquée plus haut constitue une avancée certaine puisqu'elle garantit le financement des associations concernées <sup>(1)</sup> pendant trois ans, tout en permettant à l'administration pénitentiaire de clarifier leur rôle et de déterminer, conjointement avec ces dernières, leurs modalités d'action et d'évaluation.

---

(1) En outre, ces conventions prévoient la possibilité pour chaque association de solliciter le versement d'un acompte de 50 % du montant prévisionnel de la subvention avant le 31 mars de chaque année.

Enfin, il convient d'indiquer ici que la direction de l'administration pénitentiaire a obtenu en 2004 une mesure nouvelle de 400 000 euros en autorisations de programme pour accompagner les associations dans leur projet de développement des infrastructures immobilières nécessaires à leurs actions, ces besoins s'avérant importants compte tenu de l'isolement de beaucoup d'établissements pénitentiaires.

### ***b) Le défi du vieillissement de la population pénale***

Le maintien des liens familiaux se révèle d'autant plus délicat que la peine d'emprisonnement est longue. En effet, la détention fragilise, sur le long terme, le maintien des liens au sein des couples, mais également au sein des familles au sens large, puisque plusieurs événements constitutifs d'une rupture peuvent survenir en cours de détention, à l'instar du décès de l'un de ses membres.

Le risque d'isolement est donc d'autant plus grand que la condamnation est longue et, par voie de conséquence, l'âge du détenu à sa sortie élevé. En effet, un détenu âgé recouvrant la liberté est confronté à des difficultés spécifiques, mais non moins réelles, différentes de celles que peut rencontrer le détenu qui sort de détention à l'âge de 30 ans, ne serait-ce qu'en terme de logement, sans même évoquer l'hypothèse d'une situation de dépendance.

À cette aune, le vieillissement observé de la population pénale est lourd de conséquence. En effet, depuis 1996, la part des détenus ayant entre 50 et 60 ans a doublé tandis que celle des personnes de plus de 60 ans a crû de 153 %. Le tableau suivant illustre ces évolutions.

#### **POPULATION CARCERALE : STRUCTURE PAR AGE AU 1<sup>ER</sup> JANVIER (STOCK)**

Champ : métropole et outre-mer

<b>au 1<sup>er</sup> janvier</b>	<b>-16 ans</b>	<b>16 - 18 ans</b>	<b>18 -21 ans</b>	<b>21 - 25 ans</b>	<b>25 - 30 ans</b>	<b>30 - 40 ans</b>	<b>40 - 50 ans</b>	<b>50 - 60 ans</b>	<b>60 ans et +</b>	<b>Ensembl e</b>
1995	37	536	4 621	10 082	12 182	15 237	7 922	2 502	816	53 935
1996	38	523	4 297	9 721	12 239	16 109	8 318	2 908	909	55 062
1997	83	545	4 434	9 056	11 462	15 750	8 584	3 251	1 104	54 269
1998	76	593	4 147	8 484	10 698	15 621	9 132	3 673	1 421	53 845
1999	78	636	4 376	8 119	10 223	15 058	9 275	3 754	1 442	52 961
2000	62	656	4 240	7 731	9 750	14 527	9 020	3 891	1 564	51 441
2001	64	552	3 927	7 254	8 672	13 242	8 560	3 960	1 606	47 837
2002	96	730	4 405	7 926	8 763	12 817	8 340	3 952	1 565	48 594
2003	81	727	5 110	9 469	10 233	14 413	9 084	4 509	1 781	55 407
2004	79	660	4 954	10 415	10 893	15 695	9 717	4 853	1 980	59 246
<b>2005</b>	<b>49</b>	<b>574</b>	<b>4 716</b>	<b>10 220</b>	<b>10 698</b>	<b>15 735</b>	<b>10 005</b>	<b>5 130</b>	<b>2 070</b>	<b>59 197</b>
Évolution en % 1995 / 2004	<b>+ 32,4</b>	<b>+ 7,1</b>	<b>+ 2,1</b>	<b>+ 1,4</b>	<b>- 12,2</b>	<b>+ 3,3</b>	<b>+ 26,3</b>	<b>+ 105,0</b>	<b>+ 153,7</b>	<b>+ 9,8</b>

Source : statistique trimestrielle

Confrontée à cette situation de disparition de lien familial, l'administration pénitentiaire doit s'adapter et plusieurs axes ont d'ores et déjà été retenus :

— la mise en place d'une prise en charge adaptée à la dépendance avec des aides extérieures analogues à celles du milieu libre qu'il s'agisse de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou de l'allocation compensatrice « tierce personne » (ACT). Selon les informations communiquées à votre rapporteure, l'intervention de personnel médico-social pour l'aide à la vie quotidienne, surtout la toilette, est déjà effective dans quelques établissements ;

— l'attribution de l'allocation adulte handicapé (AAH) aux détenus est désormais possible, ces derniers conservant 30 % de son montant mensuel ;

— la préparation à la sortie avec la création d'une structure d'accueil permettant, à des personnes détenues de plus de 60 ans ayant passé de nombreuses années en détention, de bénéficier, dans le cadre d'une mesure d'aménagement de la peine, d'un soutien socio-éducatif tendant à les accompagner dans leur démarche de réinsertion.

## **2. La situation des femmes détenues**

### ***a) Une population carcérale minoritaire aux problématiques spécifiques***

- Les femmes incarcérées sont *peu nombreuses*, moins de 4 % de l'ensemble de la population carcérale, soit 2 131 personnes au 1<sup>er</sup> septembre dernier. Cette proportion semble relativement stable dans le temps, puisqu'elle était de 4,1 % en 1995.

L'article D. 248 du code de procédure pénale dispose que les « *hommes et les femmes sont incarcérés dans des établissements distincts. Lorsque néanmoins des quartiers séparés doivent être aménagés dans le même établissement pour recevoir respectivement des hommes et des femmes, toutes dispositions doivent être prises pour qu'il ne puisse y avoir aucune communication entre les uns et les autres* ». En outre le personnel de surveillance en contact direct avec les détenues est exclusivement féminin.

Les femmes sont donc incarcérées, soit dans des quartiers spécifiques au sein de maisons d'arrêt et d'établissements pour peine, soit dans des établissements pénitentiaires qui leur sont réservés. Au total, 2 029 places sont destinées à l'accueil des femmes en détention dont 1 573 dans 51 maisons d'arrêt et 456 dans quatre établissements pour peine implantés à Bapaume, Joux-la-Ville, Marseille et Rennes où s'est déplacée votre rapporteure.

Toutefois, le principe de séparation entre les hommes et les femmes incarcérés conduit, en particulier dans les établissements où les femmes détenues sont hébergées dans un quartier spécifique, à ne permettre l'accès de celles-ci qu'aux équipements qui leur sont spécialement réservés. Or, le nombre de ces équipements est proportionnel à celui de l'effectif théorique de cette population, donc souvent très faible.

De même, lorsque les équipements sont collectifs et, par voie de conséquence, partagés entre les hommes et les femmes détenus, les créneaux horaires d'utilisation demeurent proportionnels à la population pénale considérée. Il en résulte souvent, que seuls les hommes bénéficient réellement des installations collectives telles que les gymnases où les ateliers, ce que votre rapporteure déplore.

#### **LA MAISON D'ARRÊT POUR FEMMES DE FLEURY-MÉROGIS**

Si, en moyenne, les femmes incarcérées bénéficient moins des infrastructures collectives que les hommes, certains établissements pénitentiaires parviennent toutefois à développer des actions d'insertion qui méritent d'être signalées.

Tel est le cas de la maison d'arrêt des femmes de Fleury-Mérogis où s'est rendue votre rapporteure. En effet, sur les 370 personnes qui y sont écrouées en permanence, ce qui correspond à un flux annuel de près de 1 000 femmes, 455 d'entre elles ont été scolarisées sur tout ou partie de l'année civile en 2003. La formation générale est dispensée par des enseignants de l'éducation nationale et tend, dans l'ordre, à lutter contre l'illettrisme, à développer l'accès aux savoirs de base, à engager une action de qualification professionnelle ou à dispenser un enseignement secondaire, voire supérieur. L'enseignement y est modulaire et pluridisciplinaire, chaque module comprenant une quinzaine d'élèves.

Ces résultats sont d'autant plus remarquables que près de 60 nationalités sont représentées, les femmes étrangères constituant 64 % du total des détenues de cette maison d'arrêt.

S'agissant des actions de formation professionnelle des détenues, elles consistent essentiellement en des actions préqualifiantes tendant à l'initiation : au traitement de texte, à la peinture, à la vente en jardinerie ou à l'utilisation des langues étrangères dans le cadre professionnel. Ce dispositif de formation a accueilli 109 détenues en 2003.

Enfin, en matière de travail pénitentiaire, la maison d'arrêt pour femmes de Fleury-Mérogis dispose de trois ateliers de concession employant 70 détenues en moyenne. Ces ateliers œuvrent dans le domaine du conditionnement et du façonnage du papier. En outre, 3 détenues travaillent pour le compte d'une entreprise extérieure dans le domaine du traitement de texte, grâce à une mesure d'aménagement de peine. Par ailleurs, 50 détenues sont, en moyenne, employées au titre du service général.

Ces différents résultats doivent également être appréciés au regard de la durée moyenne de détention de ces femmes qui est assez brève, de l'ordre de 100 jours, ce qui complexifie la mise en œuvre de toute action de formation ou tendant au développement du travail pénitentiaire.

L'organisation de l'emploi du temps dans cette maison d'arrêt est notable puisque la période du temps de travail en atelier est concentrée sur la matinée, permettant ainsi aux détenues, soit de travailler pendant l'après midi, soit de suivre un enseignement scolaire ou professionnel.

- L'autre spécificité de la condition carcérale des femmes tient au fait que, chaque année, près de *50 enfants sont hébergés* dans les établissements pénitentiaires, soit qu'ils soient nés pendant l'incarcération de leur mère soit qu'ils la rejoignent alors qu'ils sont nourrissons.

Selon les informations communiquées à votre rapporteure, la durée moyenne de leur séjour en prison aux côtés de leur mère est de quatre mois. Si un

effort particulier est consenti en matière de préparation à la séparation de la mère incarcérée d'avec son enfant, puisque ce dernier ne peut rester à ses côtés au-delà de l'âge de 18 mois, il convient toutefois de souligner que la plupart de ces enfants quittent l'établissement avec leur mère à la libération de celle-ci.

Les conditions d'accueil des mères avec leur enfant sont définies par des normes élaborées avec le concours de la direction de l'action sociale<sup>(1)</sup>. Actuellement, 25 établissements pénitentiaires répondent à ces critères ce qui représente un total de 61 places mères-enfants. En outre, les plans de construction des nouveaux établissements pénitentiaires, et en particulier ceux des maisons d'arrêt, comportent deux cellules mères-enfants.

L'objectif poursuivi par l'administration pénitentiaire est de faire intervenir en détention les partenaires susceptibles de s'occuper de l'enfant puisque sa prise en charge demeure de la compétence des dispositifs de droit commun, à l'instar des services de la protection maternelle et infantile, des services municipaux de crèche et de halte garderie.

La maison d'arrêt des femmes de Fleury-Mérogis est l'un de ces 25 établissements habilités à l'accueil des enfants hébergés auprès de leur mère incarcérée. Cet établissement dispose d'un quartier « nurserie », composé de 13 places pour les femmes détenues enceintes, et de 13 places pour les mères incarcérées gardant auprès d'elles leur enfant et, par voie de conséquence, de 13 lits pour nourrissons. La durée moyenne de séjour au sein de la « nurserie » d'une mère accompagnée de son enfant est de 5 mois et demi.

Ainsi qu'il a été précédemment indiqué, ces enfants dépendent du Conseil général de l'Essonne au titre de la protection maternelle et infantile et sont médicalement suivis par des pédiatres. Une convention a d'ailleurs été signée entre l'établissement et le Conseil général qui permet désormais l'intervention, auprès des mères et de leurs enfants, d'une puéricultrice à temps plein et de deux éducatrices de jeunes enfants à mi-temps.

Par ailleurs, une convention passée entre l'établissement et la municipalité, permet aux jeunes enfants hébergés avec leur mère incarcérée, de passer régulièrement quelques heures en crèche municipale ou chez une assistante maternelle, en vue de leur socialisation.

### ***b) L'expérience des Unités expérimentales de vie familiale***

La création des unités expérimentales de vie familiale (UEVF) vise à faciliter le maintien des liens familiaux des personnes détenues en prenant en compte l'allongement de la durée des peines, l'accroissement des périodes de sûreté et les obstacles à l'octroi d'aménagements de peine.

---

(1) Circulaire Justice n° 4576 du 16 août 1999.

En pratique, ces UEVF permettent aux personnes détenues condamnées à de longues peines, de recevoir dans l'enceinte pénitentiaire les membres de leur famille pendant une durée allant de 6 à 48 heures une fois par trimestre et pouvant atteindre 72 heures une fois par an. Composées d'appartement de type F3, les UEVF sont accessibles à tous les membres de la famille et garantissent l'intimité de la famille tout en étant implantées dans l'enceinte même des établissements pénitentiaires.

Trois établissements pénitentiaires ont été retenus pour l'implantation des UEVF : le centre pénitentiaire pour femmes de Rennes et les maisons centrales pour hommes de Saint-Martin-de-Ré et de Poissy. Le choix des sites a été effectué en fonction du nombre de personnes détenues condamnées à de longues peines, ne bénéficiant pas de permission de sortir ou d'aménagements de peine et ayant conservé des attaches familiales.

D'un point de vue budgétaire, quinze créations d'emploi de surveillance et 1,525 million d'euros ont été dédiés à la construction et la mise en place des UEVF. La répartition des emplois de personnel de surveillance s'est réalisée de la façon suivante : quatre emplois au centre pénitentiaire pour femmes de Rennes, sept emplois à la maison centrale de Saint-Martin-de-Ré et quatre à la maison centrale de Poissy.

Afin d'évaluer la réussite de cette expérience et de recueillir les témoignages des intervenants professionnels concernés, votre rapporteure s'est rendue à l'UEVF de Rennes, qui est la plus ancienne puisqu'elle est entrée en fonction le 23 septembre 2003, celle de Saint-Martin-de-Ré ayant été ouverte le 10 avril 2004.

Il convient d'indiquer ici que l'établissement de Rennes accueille des femmes condamnées à de longues peines provenant de toute la France dont un quart d'entre elles seulement bénéficie de permissions de sortir. Pour un certain nombre de ces femmes détenues, les visites en UEVF permettent de rompre, au moins partiellement, cet isolement familial, y compris avec leurs enfants, lorsque cet isolement est provoqué par l'éloignement géographique.

Toutefois, si les UEVF participent du maintien des liens familiaux, elles contribuent, parfois, à la rupture de ceux-ci. En effet, plusieurs témoignages recueillis par votre rapporteure ont attesté du fait que la réunion au sein de l'UEVF de la famille, souvent séparée de longue date, avait, à quelques reprises, provoqué des ruptures au sein de celle-ci. Bien évidemment, les UEVF ne peuvent être tenues pour responsables d'une telle rupture dont tous les éléments constitutifs préexistaient, mais force est de constater qu'elles peuvent permettre la révélation du conflit sous-jacent entre la personne incarcérée et sa famille ou son conjoint.

Si les UEVF peuvent donc accélérer la rupture, elles ne sont également pas en mesure de recréer un lien familial rompu de longue date. En effet, en dépit de l'existence de ces unités et au 1<sup>re</sup> février 2005, 49 des détenues du centre

pénitentiaire de Rennes étaient totalement isolées et ne présentaient aucune demande de parloir ni d'UEVF.

La circulaire du 18 mars 2003, relative au fonctionnement des UEVF, prévoit une progressivité de la durée d'octroi des visites, la première phase étant obligatoirement de six heures. C'est pourquoi, dans un premier temps, de septembre à mars 2004, seules des UEVF de 6 heures étaient accordées. Puis, à partir du mois d'avril 2004, des UEVF de 24 heures ont été possibles, celles de 48 heures étant entrées en vigueur à partir du mois de juillet de la même année et celles de 72 heures étant accordées à compter du mois de janvier 2005.

Ainsi, en dix-huit mois de fonctionnement, 151 visites en UEVF ont été accordées, dont :

- 93 d'une durée de 6 heures,
- 31 d'une durée de 24 heures,
- 21 d'une durée de 48 heures,
- 6 d'une durée de 72 heures.

La décision d'octroi de l'UEVF est prise par une commission pluridisciplinaire comprenant, notamment, le directeur de l'établissement, des membres des services pénitentiaires d'insertion et de probation, la surveillante responsable des parloirs ainsi qu'une psychologue. L'entretien que votre rapporteure a eu avec l'ensemble de ces personnes démontre la complexité des situations humaines qu'elles doivent prendre en considération et qui résulte, avant tout, du profil criminologique des condamnées.

En effet, 40 % des femmes qui exécutent leur peine au centre de Rennes sont condamnées pour des meurtres, assassinats ou empoisonnements généralement perpétrés contre le conjoint et/ou les enfants, alors même que cette proportion n'est que de 8,7 % au niveau national. En outre, 19,5 % des condamnées sont incarcérées pour des agressions sexuelles, soit en tant que complices de leur époux ou conjoint soit en tant qu'auteurs. Enfin, la troisième cause d'incarcération des femmes détenues dans ce centre est les violences volontaires (12,4 % du total contre 18,1 % en moyenne au niveau national).

Dès lors, on conçoit aisément les difficultés auxquelles est confrontée la commission d'attribution des UEVF lorsqu'elle est saisie d'une demande puisque, bien souvent, la cellule familiale que ces unités tentent de recréer a été, précisément, le lieu de la commission des faits ayant entraîné l'incarcération de la condamnée.

Cette problématique est particulièrement complexe lorsque la femme incarcérée a commis un infanticide et que les autres enfants sont susceptibles de la retrouver pendant plusieurs heures en UEVF. C'est pourquoi, préalablement à sa

décision, la commission diligente une enquête sociale sur la famille de la détenue afin d'améliorer sa connaissance des relations qui existent entre ses différents membres.

En outre, lorsque l'enfant concerné a été victime des faits et a été placé par le juge, il est systématiquement accompagné par un travailleur social qui reste présent dans l'UEVF. En revanche, lorsque l'enfant n'est pas la victime directe des faits ou qu'il n'a pas bénéficié d'une mesure de suivi judiciaire, il peut bénéficier d'un accompagnement mis en œuvre par une association membre de l'UFRAMA mais celle-ci se refuse d'entrer au sein des UEVF et n'intervient donc qu'avant ou après la visite.

Compte tenu de ce qui précède, et dans la perspective de la création de nouvelles UEVF, votre rapporteure considère qu'une concertation devrait être menée entre l'administration pénitentiaire, les associations agissant en matière de maintien des liens parents-enfants et l'ensemble des acteurs concernés, afin que la question de l'intérêt de l'enfant soit véritablement centrale et que les pratiques en ce domaine soient harmonisées.

En effet, si les UEVF contribuent au maintien des liens familiaux, elles ne sauraient le faire sans le consentement de l'enfant concerné qui, certes, n'est pas toujours aisé à recueillir mais qui doit l'être impérativement. De surcroît, la possibilité d'un accompagnement de l'enfant au sein de l'UEVF, même si ce dernier n'a pas été la victime directe des faits commis ou ne bénéficie pas d'une mesure de suivi judiciaire, devrait être explorée, ne serait-ce que pendant une partie seulement du temps de visite accordé.

Pour autant, le bilan du déroulement des UEVF semble positif. Plus de la moitié de ces visites sont celles d'enfants à leur mère incarcérée, souvent accompagnés de l'autre parent ou d'un membre de la famille, voire d'un travailleur social de leur domicile. Le reste des visites est essentiellement conjugal. Le projet des UEVF a également reçu un accueil favorable de la part des personnels, plusieurs surveillantes s'étant portées candidates pour participer à leur fonctionnement.

Somme toute, si votre rapporteure considère que les UEVF constituent une expérience intéressante qui mérite d'être poursuivie, elle s'interroge également sur la faisabilité de leur généralisation. En effet, les UEVF nécessitent une importante disponibilité foncière qui fait défaut dans nombre d'établissements du parc pénitentiaire. En outre, le coût de ces structures, tant en termes de dépenses d'investissement que de personnel demeure élevé. À cet égard, les exemples étrangers pourraient utilement être médités, à l'instar de l'Espagne, où différentes catégories de parloirs existent, dont certaines, compte tenu de leur aménagement, permettent une intimité satisfaisante du détenu et de sa famille sans pour autant requérir la création d'infrastructures spécifiques, telles que les UEVF.

Enfin, les UEVF pourraient conduire, à moyen terme, à l'émergence de nouvelles problématiques en matière de relation mère-enfant. Actuellement, et comme il a été indiqué précédemment, la plupart des mères incarcérées avec leur enfant sortent de détention avec celui-ci, donc avant ses 18 mois. Or, dans le cadre de l'exécution de longue peine, il est possible que des enfants soient conçus pendant les UEVF, ce qui conduirait nécessairement à la séparation mère-enfant si le droit en vigueur demeure inchangé. Confrontée à ces difficultés à venir, il importe, aux yeux de votre rapporteure, que l'administration pénitentiaire les anticipe en engageant une réflexion sur cette question.

## II. — LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

### A. UN BUDGET CONFORTANT LES MOYENS MIS EN ŒUVRE POUR LUTTER CONTRE LA DELINQUANCE DES MINEURS

#### 1. Une augmentation de l'activité, en particulier pénale

L'activité de protection judiciaire progresse de façon continue depuis près de 10 années. Cette tendance s'explique, en particulier, par l'essor des mesures pénales qui se retrouve tant dans celles prises en charge par le secteur public que dans celles relevant du secteur associatif habilité.

En effet, ce dernier développe une activité croissante en matière pénale, en particulier dans la mise en œuvre des mesures de réparations dont il exerce un nombre comparable à celui du secteur public, mais surtout en matière de placement spécialisé pour les mineurs et les jeunes majeurs délinquants. Cette « pénalisation » de l'activité se retrouve dans l'évolution de la population prise en charge ainsi que l'illustre le tableau suivant.

jeunes pris en charge en placement et en milieu ouvert (hors investigations)	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Secteur public	45 450	44 436	46 889	49 080	44 235	45 851	48 490	49 379	52 037
Secteur associatif habilité	60 299	62 941	63 951	67 188	69 515	70 572	70 488	71 432	77 648
Deux secteurs	105 749	107 377	110 840	116 268	113 750	116 423	118 978	120 811	129 685

En effet, si l'on excepte les mesures d'investigations, les services des secteurs public et associatif de la PJJ prenaient en charge 106 000 jeunes en 1996. Ils sont désormais près de 130 000 (+ 23 %). Cet accroissement a été plus marqué en secteur associatif (+ 29 %) qu'en secteur public (+ 14 %). Celui-ci accueillait 43 % des mineurs en 1996 et s'en voit confier 40 % en 2004 tandis que le secteur associatif prenait en charge 57 % des mineurs en 1996 et 60 % en 2004. Toutefois, ce dynamisme associatif tient à l'accroissement de ses prises en charge en matière pénale, notamment dans le domaine des réparations et des mesures de placement en centre éducatif renforcé ou fermé (CER et CEF).

Si l'on souhaite ajouter à ces statistiques les mesures d'investigations, le nombre de mineurs concernés par une prise en charge par la PJJ entre le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le 31 décembre de la même année est de 192 057, dont 130 392 mineurs en danger et 59 254 mineurs délinquants pris en charge à 78 % par le secteur public. Il convient de préciser ici que ces mesures d'investigations, ordonnées par le juge, tant civil que pénal, préalablement à sa décision, sont de trois ordres : les enquêtes sociales, d'une durée de quatre mois effectuées par un travailleur social et portant sur l'environnement du mineur concerné ; les investigations d'orientation éducative (IOE), d'une durée de six mois et conduite par une équipe pluridisciplinaire composée d'un psychologue et d'un travailleur social ; les recueils de renseignements sociaux et

éducatifs (RRSE), d'une durée maximale de dix jours ayant pour objet de recenser les informations factuelles sur la situation du mineur.

Cependant, cette croissance de l'activité pénale ne doit pas occulter le fait que la **population prise en charge par la PJJ demeure majoritairement composée de mineurs en danger**. À ce titre, elle relève essentiellement du secteur associatif habilité et conventionné qui y consacre la majeure partie de son activité.

Cette « spécialisation » du secteur associatif habilité tient, notamment, au fait que la protection judiciaire de mineurs en danger est, par certains points, comparable à la protection administrative de l'enfance des départements, le secteur associatif intervenant fréquemment à ces deux titres.

- **Les plus jeunes sont principalement confiés au secteur associatif habilité** et conventionné, les grands adolescents relevant davantage du secteur public. Ainsi, 49 % des jeunes confiés à la PJJ – mais 58 % de ceux pris en charge par le secteur habilité – ont moins de 13 ans et 43 % d'entre eux ont de 13 à moins de 18 ans, les plus de 18 ans composant 7 % de l'effectif. L'orientation de chaque secteur sur un fondement juridique (le pénal au public et le civil à l'associatif) explique cette différenciation des publics : la délinquance concerne les 13-20 ans (89 % des jeunes en secteur public). Plus précisément, un mineur délinquant sur deux a entre 16 et 17 ans et trois sur quatre ont entre 16 et 20 ans. Ces adolescents composent seulement 40 % des effectifs confiés au secteur associatif. Inversement les moins de 13 ans, prioritairement suivis au titre des mineurs en danger, composent 60 % de la population, dont le secteur associatif a la charge, mais 10 % seulement de celle du secteur public.

- **La population prise en charge par la PJJ est majoritairement masculine**, les garçons étant sur-représentés lorsqu'ils sont délinquants comme l'illustrent les tableaux suivants. Ainsi, les garçons composent 81 % des jeunes pris en charge par le secteur public et 55 % de ceux confiés au secteur associatif. Cependant, la répartition par sexe varie d'abord en fonction du fondement juridique de la mesure éducative : les garçons composent 9 délinquants sur 10 mais seulement 6 mineurs en danger sur 10. Les jeunes majeurs comptent à peine plus de garçons que de filles. On observe également que, pour chacun des fondements juridiques, les garçons sont davantage présents en secteur public qu'en secteur associatif.

**REPARTITION PAR FONDEMENT JURIDIQUE ET PAR SEXE  
DE LA POPULATION CONFIEE AUX DEUX SECTEURS AU 31 DECEMBRE 2004**

	<b>Mineurs délinquants</b>	<b>Mineurs en danger</b>	<b>Jeunes majeurs</b>	<b>Total par sexe</b>
Garçons Service public (SP)	92%	61%	67%	81%
Filles SP	8%	39%	33%	19%
G+ F SP	100%	100%	100%	100%
Garçons Secteur associatif habilité (SAH)	89%	54%	51%	55%
Filles SAH	11%	46%	49%	45%
G +F SAH	100%	100%	100%	100%
G SP + SAH	92%	55%	54%	61%
F SP + SAH	8%	45%	46%	39%
G+ F SP + SAH	100%	100%	100%	100%

S'agissant de la répartition de l'activité de la PJJ par **catégories de mesures** (investigation, placement et suivi en milieu ouvert), il ressort des informations communiquées à votre rapporteure que les mineurs suivis en investigation constituent un public plus jeune que la moyenne, 55 % d'entre eux ayant moins de 13 ans (18 % ayant entre 16 et 18 ans).

En ce qui concerne les mesures de placement, la population concernée est majoritairement composée de grands adolescents, plutôt délinquants dans le secteur public, les plus jeunes d'entre eux ainsi que les mineurs en danger demeurant l'apanage du secteur associatif. Le placement concerne surtout les mineurs âgés de 13 à 17 ans (53 %), particulièrement en secteur public, puisque 78 % des jeunes y étant placés appartiennent à cette classe d'âge contre 53 % dans le secteur associatif. En revanche, les mineurs de moins de 13 ans représentent plus d'un tiers des jeunes en placement judiciaire qui sont tous mineurs en danger et confiés au secteur associatif.

Quant aux mesures dites de « milieu ouvert », la spécialisation pénale du secteur public explique la forte présence des adolescents délinquants puisque 93 % des jeunes pris en charge par ce secteur ont 13 ans et plus, contre 35 % dans le secteur associatif. Pour sa part, le secteur associatif se voit confier l'action éducative des mineurs en danger qui s'adresse à un public plus jeune et moins masculin.

Le tableau suivant récapitule l'ensemble de ces données et porte sur la population effectivement prise en charge au 31 décembre 2004.

<b>Deux secteurs ensemble</b>	<b>Mineurs délinquants</b>	<b>Mineurs en danger</b>	<b>Protection des jeunes majeurs</b>	<b>Tous fondements juridiques</b>
<b>Investigation</b>	<b>2 117</b>	<b>17 554</b>	<b>29</b>	<b>19 691</b>
Enquête sociale	474	4 970	0	5 444
Investigation d'orientation éducative (IOE)	830	11 356	20	12 202
Recueil de renseignements sociaux éducatifs (RRSE)	817	1 234	9	2 057
<b>Placement judiciaire</b>	<b>1 815</b>	<b>20 932</b>	<b>3 142</b>	<b>25 887</b>
Hébergement collectif	1 320	15 146	1 334	17 798
dont traditionnel	854	15 051	1 326	17 230
dont CPI	229	85	6	319
dont CER	172	10	2	184
dont CEF	68	0	0	68
Hébergement individualisé	160	944	1 331	2 435
Famille d'accueil	131	4 744	419	5 294
Lieux de vie	205	101	58	364
<b>Milieu ouvert</b>	<b>28 292</b>	<b>99 833</b>	<b>2 107</b>	<b>129 601</b>
<i>Mesures centrées sur l'éducation</i>				
Mise sous protection judiciaire	1 529			1 529
AEMO + Suivi jeune majeur		99 833	2 107	101 936
Liberté surveillée	3 772			3 772
Liberté surveillée préjudicielle	6 638			6 638
Réparation	7 493			7 493
<i>Mesures centrées sur la peine</i>				
Contrôle judiciaire	3 948			3 948
Liberté conditionnelle	6			6
Sursis mise à l'épreuve	6 657			6 657
Suivi socio judiciaire	65			65
TIG	2 440			2 440
Sanctions éducatives	37			37
<b>Ensemble</b>	<b>31 420</b>	<b>138 090</b>	<b>5 212</b>	<b>173 814</b>

## 2. Des moyens en progression constante

À l'instar de ce que votre rapporteure a indiqué dans ses développements consacrés au budget de l'administration pénitentiaire, l'évolution des crédits de la protection judiciaire de la jeunesse, entre 2005 et 2006 par action n'est pas représentative de l'évolution réelle des crédits. C'est pourquoi, afin de comparer les dotations inscrites dans la loi de finances initiale pour 2005 avec celles figurant dans le projet de loi de finances pour 2006, il convient de raisonner à périmètre constant et par nature de dépenses. Dans cette hypothèse, le budget progresse de 3,04 % ainsi que l'illustre le tableau suivant.

Crédits de paiement en millions d'euros	LFI 2005	PLF 2006	Évolution
Crédits de personnel	263,93	271,85	+ 3 %
Crédits de fonctionnement titre 3	69,46	68,61	- 1,2 %
Crédits d'investissement	4,67	6,90	+ 4,8 %
Crédits d'équipement	10,50	16,00	+ 52,38 %
<b>Crédits du secteur public</b>	<b>351,63</b>	<b>366,43</b>	<b>+ 4,20 %</b>
<b>Crédits du secteur habilité</b>	<b>266,44</b>	<b>270,44</b>	<b>+ 1,50 %</b>
<b>Total budget</b>	<b>618,07</b>	<b>636,87</b>	<b>+ 3,04 %</b>

Ainsi, les crédits affectés au secteur associatif habilité progressent de 4 millions d'euros et représentent désormais 37 % du budget total de la PJJ. Cette augmentation, observée depuis 1999, découle, en particulier, de la montée en charge des centres éducatifs renforcés (CER), des centres de placement immédiat (CPI) et des centres éducatifs fermés (CEF) dans le cadre desquels le secteur associatif joue un rôle déterminant.

Ce faisant, le ministère de la Justice a pour objectif d'améliorer la complémentarité entre le secteur public et le secteur associatif et de poursuivre le recentrage de l'action de la PJJ, engagé depuis plusieurs années, sur les mineurs délinquants. Ce public représente désormais près de la moitié de l'activité financée par l'État. Toutefois la part dédiée au financement des jeunes majeurs représente encore 39 % de la dépense totale en 2004. En 2006 le nombre de mesures concernant les jeunes majeurs devrait diminuer, les magistrats et les associations ayant été sensibilisés par la direction de la PJJ à la nécessité de préparer le passage à l'autonomie de ces jeunes en recourant à des dispositifs de droit commun.

Pour leur part, les moyens destinés au secteur public progressent de 14,80 millions d'euros, soit une augmentation de 4,20 %. Près de 80 % des crédits sont consacrés aux personnels (rémunérations, indemnités, charges sociales). Ces moyens nouveaux ainsi accordés sont des dépenses d'équipement (+ 5,5 millions d'euros) et seront consacrés à la création de treize nouveaux CEF, à l'amélioration de l'état du patrimoine ainsi qu'à la délocalisation du Centre national d'études et de formation (CNEF) à Roubaix.

S'agissant **des crédits de personnels**, la protection judiciaire de la jeunesse bénéficie de 8 730 ETPT pour 2006 qui regroupent les emplois des personnels titulaires, contractuels, vacataires et agents de justice exerçant dans les services déconcentrés ou au sein de l'administration centrale de la PJJ.

Si l'on excepte les mesures d'ordre technique affectant le périmètre des crédits de personnels, ces derniers progressent de 7,92 millions d'euros (charges salariales comprises) et financent :

— la création de 60 emplois à mi-année soit 30 ETPT (46 pour les nouveaux centres éducatifs fermés et 14 pour les nouveaux quartiers mineurs) ;

— le financement de mesures catégorielles et indemnitaires pour un montant de 1,7 million d'euros.

En ce qui concerne les **crédits de fonctionnement**, les mesures nouvelles s'élèvent à 1,38 million d'euros, dont 340 000 euros pour les CEF, 250 000 euros en faveur de la prise en compte de l'évolution des coûts locatifs et 340 000 euros au profit de l'informatique.

Pour ce qui est des **crédits d'investissement**, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse disposera de 20 millions d'euros d'autorisations d'engagement qui se répartissent de la façon suivante :

— 2 millions d'euros sont dédiés à la création de CEF ;

— 13 millions d'euros vont à la mise en œuvre des autres mesures prévues par la LOPJ et portent sur : l'amélioration de l'action éducative en milieu ouvert (3 millions d'euros), l'entretien du patrimoine et l'amélioration de la sécurité des établissements (8 millions), la délocalisation du CNEF (2 millions) ;

— 5 millions sont consacrés à la poursuite des programmes antérieurs à ceux prévus par la LOPJ, parmi lesquels figurent : l'amélioration du dispositif de placement en hébergement (3 millions) et le développement des activités d'insertion (2 millions).

Enfin, il convient d'indiquer que le montant des crédits de paiement s'élève à 16 millions d'euros.

## **B. QUEL BILAN POUR LES CENTRES EDUCATIFS FERMES ?**

L'une des principales innovations de la LOPJ est l'institution de centres éducatifs fermés (CEF), définis par l'article 33 de l'ordonnance du 2 février 1945 comme des structures publiques ou privées habilitées dans lesquelles les mineurs délinquants multirécidivistes de 13 à 18 ans sont placés en application d'un contrôle judiciaire, d'un sursis avec mise à l'épreuve ou d'une libération conditionnelle et où ils font l'objet de mesures de surveillance strictes assorti d'un suivi éducatif et pédagogique renforcé.

On se souvient des débats passionnés auxquels avait donné lieu l'introduction de ces dispositions, d'aucuns craignant que les CEF ne soient qu'un démembrement des prisons pour mineurs. Comme souvent, la mise en œuvre de ces nouvelles structures a définitivement clos ce débat et le pragmatisme l'a emporté sur des considérations de nature idéologique. En effet, et comme l'avait déjà souligné le précédent rapport de notre collègue Mme Valérie Pecresse <sup>(1)</sup>, seuls 16 % des mineurs placés en CEF avaient été incarcérés à leur sortie du centre.

---

(1) rapport n° 1868, Tome 5, page 49.

Par ailleurs, la baisse du nombre de mineurs incarcérés observée depuis trois ans ne peut être considérée comme fortuite et atteste, bien au contraire, du fait que les CEF, en s'inscrivant pleinement dans le cadre de l'ordonnance de 1945 qui privilégie la réponse éducative et considère le placement sous écrou comme l'ultime mesure, évitent l'incarcération à de nombreux mineurs.

Toutefois, la baisse du nombre de mineurs incarcérés, ou le faible taux de mineurs ayant été placés en CEF puis incarcérés à leur sortie, ne sauraient être les seuls critères de la mesure de l'efficacité de ces nouvelles structures qui ambitionnent notamment, d'obtenir un changement du comportement du mineur, sa remise à niveau scolaire, la construction d'un projet individuel grâce à une prise en charge éducative particulièrement intensive.

Vingt-huit mois après l'entrée en fonction des premiers CEF, votre rapporteure considère qu'il est temps de faire un premier bilan de leur action et de leur efficacité. Pour ce faire, votre rapporteure s'est appuyée sur l'évaluation de ce programme réalisée à la fin de l'année 2004 par le comité technique d'évaluation de ces centres dirigé par le chef de l'inspection de la PJJ. Toutefois, il convient d'indiquer que ce travail n'a porté que sur les cinq premiers CEF entrés en fonction, à savoir ceux sis à Sainte-Eulalie, Saint-Denis, Valence, Beauvais et Mont-de-Marsan.

## **1. Un instrument de prise en charge répondant à de réels besoins**

### ***a) Le profil des mineurs accueillis correspond à celui prévu***

Conçus pour prendre en charge les mineurs particulièrement ancrés dans la délinquance et pour lesquels les mesures classiques se sont révélées insuffisantes, les CEF ont, comme l'a indiqué à votre rapporteure le directeur de la PJJ, M. Michel Duvette, parfaitement atteint leur objectif. En effet, tous les mineurs accueillis en CEF sont dans une situation d'échec total, multirécidivistes ou multirécidivistes. Les quelques chiffres suivants en attestent :

— 30 % des mineurs étaient incarcérés avant d'être placés dans un CEF, ce chiffre atteignant 45 % pour les mineurs âgés de 16 à 18 ans ;

— 90 % avaient déjà été condamnés ou poursuivis ;

— 70 % avaient fait l'objet d'une mesure de protection administrative avant leur placement ;

— 76 % avaient déjà fait l'objet d'un placement judiciaire et 33 % avaient déjà été placés plus de trois fois avant le CEF ;

— 50 % étaient en rupture scolaire depuis plus de six mois et 40 % l'étaient depuis plus d'un an.

S'agissant de la situation familiale de ces mineurs, elle ne présente pas de typologie particulière puisque, en dehors des temps de détention, 21 % d'entre eux vivent auprès de leurs deux parents, 31 % avec un seul des parents. Quant à ces derniers, 63 % d'entre eux sont des actifs et 29 % sont inactifs. Pour autant, cette situation ne signifie pas qu'il n'existe pas de troubles intrafamiliaux mais ceux-ci sont particulièrement difficiles à mesurer.

En ce qui concerne l'état de santé général de ces mineurs, il n'apparaît pas particulièrement dégradé, une poly-consommation de divers produits toxiques étant toutefois observée à l'occasion des bilans médicaux entrepris.

### ***b) Une structure complémentaire de celles existantes***

La spécialisation de la PJJ dans la prise en charge des mineurs les plus difficiles l'a conduit à adapter ses structures, à modifier ses pratiques et à diversifier son offre. C'est ainsi qu'ont été créées les unités à encadrement renforcé devenues les centres éducatifs renforcés (CER), puis les centres de placement immédiat (CPI) et, enfin, les centres éducatifs fermés (CEF).

Il convient de rappeler ici que les CPI ont pour objet de prendre en charge les mineurs, en majorité délinquants, pour lesquels un accueil immédiat est ordonné par les juges des enfants. Ce placement permet d'éloigner certains mineurs de leur contexte de vie habituel, soit en raison de la gravité des faits commis, soit parce que leur maintien dans cet environnement représente un danger pour eux-mêmes. Dans ce cadre, un travail d'évaluation et d'orientation doit être mis en place dans un délai d'un à trois mois afin d'élaborer des solutions éducatives durables.

À la différence des CPI, les centres éducatifs renforcés (CER) ne fonctionnent pas toute l'année mais par « sessions » de durées limitées se fondant sur un projet éducatif de « rupture ». Il s'agit de petites structures de 5 à 8 places destinées à prendre en charge des mineurs délinquants en grande difficulté et qui bénéficient d'un encadrement renforcé puisque, dans le secteur public, 8 personnes prennent en charge 6 à 7 mineurs.

Pour leur part, les CEF empruntent certaines de leurs caractéristiques à ces deux structures. Ainsi, à l'instar des CPI, les CEF sont opérationnels toute l'année et peuvent accueillir un mineur dans l'urgence dès lors que ce dernier y est placé en application d'un contrôle judiciaire, d'un sursis avec mise à l'épreuve ou d'une libération conditionnelle. En revanche, la durée de placement n'y est pas limitée et la moyenne observée est de peu inférieure à 6 mois. Par ailleurs, et comme les CER cette fois, les CEF mettent en œuvre une action éducative particulièrement intensive et bénéficient, à cette fin, d'un personnel important, pluridisciplinaire, ainsi que d'une présence continue d'éducateurs, y compris la nuit.

Au-delà de leurs différences, ces nouvelles structures ont toutes en commun de mettre en œuvre des modalités innovantes du travail éducatif au

travers du rôle des activités comme facteur de socialisation, d'un encadrement éducatif accru et du travail sur l'idée de réparation.

Dès lors, les CEF apparaissent, sans conteste, comme étant complémentaires de l'offre de prise en charge existante y compris aux yeux des magistrats. En effet, l'évaluation menée par le comité technique a permis de mesurer le degré de satisfaction des magistrats à l'origine de la décision de placement. Les résultats obtenus, bien que partiels, montrent que 50 % des magistrats s'étant exprimés considèrent que les CEF apportent une réponse à un besoin et souscrivent à la finalité des CEF en tant qu'alternative à l'incarcération tout en confirmant l'adéquation de ces nouvelles structures aux publics auxquels elles étaient destinées.

C'est sur la question de la « valeur ajoutée » des CEF que le rapport d'évaluation du comité technique a recueilli les éléments les plus intéressants puisque, selon plusieurs juges *« Le CEF présente bien une alternative à l'incarcération qui permet de hiérarchiser, de gérer l'intensité de la décision en confiant un adolescent à une structure qui propose un cadre éducatif contraignant, grâce à des moyens humains conséquents qui envisage la contrainte comme une protection autant qu'un moyen éducatif »*. Toutefois, il convient de reconnaître que cette appréciation n'est pas totalement partagée, un magistrat ayant indiqué que *« Les CPI ou les CER peuvent tout aussi bien répondre aux besoins des juges des enfants tant il est difficile de différencier les publics concernés. Les modalités d'accueil en ces structures étant localement plus faciles. »*

Par ailleurs, les magistrats interrogés soulignent la difficulté du choix, dans certaines situations, entre une approche pénale des comportements du mineur et une approche médico-psychologique et souhaiteraient une meilleure prise en considération des problématiques psychiatriques dans les CEF, ce qui constitue, il est vrai, un axe d'amélioration de l'efficacité de l'action menée par les CEF qui devrait être développé. En effet, seul le CEF de Valence fait procéder systématiquement à un bilan de santé mentale par un psychiatre, les autres n'y ayant recours que si les difficultés du mineur leur paraissent rendre nécessaire un tel éclairage.

## **2. Des résultats encourageants**

Il convient de rappeler que le cahier des charges des CEF, s'appliquant tant à ceux relevant du secteur public qu'à ceux appartenant au secteur associatif, détermine le cadre juridique du placement, son contenu éducatif, ses conditions matérielles, et enfin ses modalités administratives et financières. Parmi les obligations fixées par ce document, la mise à niveau des mineurs dans le domaine des savoirs fondamentaux est l'une des priorités.

Dans ce cadre, les activités de ré-apprentissage des savoirs fondamentaux, d'apprentissage des gestes professionnels, comme le travail pédagogique sur la

santé et le corps, constituent les piliers de la prise en charge éducative. Les activités d'enseignement et de formation professionnelle sont particulièrement orientées vers l'acquisition ou le rattrapage de la technique de la lecture et de l'écriture. Ces actions sont mises en place par l'équipe éducative, au sein de laquelle intervient un enseignant mis à disposition par l'éducation nationale.

Les moments clés sont la phase d'accueil, le programme intensif (basé sur la scolarité et/ou les apprentissages), des temps de « dégagements » possibles (individuels ou collectifs), l'élaboration d'un projet d'insertion sociale et professionnelle et un accompagnement individuel final permettant une transition satisfaisante après le placement.

#### ***a) Une amélioration du comportement des mineurs***

Comme l'indique le cahier des charges des CEF, la prise en charge du mineur a pour objet d'améliorer son comportement, son respect des règles de la vie en société et de la relation aux autres ainsi que son état de santé. Afin de mesurer l'efficacité de l'action entreprise à ces fins dans les CEF, l'évaluation menée par la PJJ retient, notamment, les deux indicateurs suivants :

— *le nombre des mineurs impliqués dans des incidents en cours de placement.* Selon les informations communiquées à votre rapporteure, la moitié des mineurs de l'échantillon étudié par le comité d'évaluation n'a pas fait l'objet d'un signalement. L'autre moitié se répartit entre un tiers de ces mineurs impliqué à la fois dans une ou plusieurs absences irrégulières et des infractions pénales ; moins d'un tiers est mis en cause uniquement pour la commission d'une ou plusieurs infractions pénales ; un peu plus d'un tiers étant impliqué exclusivement dans une ou plusieurs absences irrégulières ;

— *les résultats du bilan de fin de placement effectués par certaines équipes des CEF.* Il convient d'indiquer, au préalable, qu'au moment de l'élaboration de l'évaluation, seuls 28 mineurs avaient fait l'objet d'un tel bilan, les autres étant encore placés ou sortis prématurément du CEF. Somme toute, sur ces 28 mineurs, une amélioration de leur situation est constatée pour 20 d'entre eux en ce qui concerne les passages à l'acte délictuel, ce qui est encourageant.

Cependant, les résultats des bilans sont plus nuancés dans les autres domaines d'action des CEF. Ainsi, en ce qui concerne l'adaptation aux règles de vie en société, il est constaté une amélioration pour 16 de ces mineurs. En matière de savoirs fondamentaux, le bilan est positif pour 13 mineurs. Enfin, s'agissant de la santé physique, elle s'améliore pour 14 mineurs, cette évolution positive étant observée en matière psychologique pour 13 mineurs, soit près de 50 % de l'effectif étudié.

Outre ces données qui concernent un nombre relativement limité de mineurs, l'enquête menée auprès des personnels des CEF fait apparaître que ceux-ci estiment, dans une large proportion, que la prise en charge produit des effets positifs (74 réponses en ce sens sur 91).

***b) Une action éducative qui porte ses fruits***

Si l'amélioration du comportement des mineurs au cours de leur placement en CEF semble avérée et doit être saluée, celle-ci n'épuise pas pour autant la question de l'efficacité de leur action car l'objectif du placement en CEF est aussi de parvenir à l'élaboration d'un projet individuel pour le mineur lui permettant de sortir dans des conditions satisfaisantes. Qu'en est-il réellement, que deviennent ces mineurs après leur sortie du CEF ?

Les données communiquées à votre rapporteure et qui se fondent sur les 291 mineurs sortis du dispositif des CEF au 23 octobre 2005 <sup>(1)</sup> font apparaître que :

• *En matière de scolarité et de formation :*

— 16 % ont bénéficié d'une remise à niveau scolaire leur permettant d'être réintégrés dans le dispositif de droit commun, cette proportion étant inchangée par rapport aux données communiquées à la rapporteure pour avis de la commission des Lois l'an passé <sup>(2)</sup> ;

— 32 % ont effectué un retour dans un cursus de scolarité classique (16 % en 2004) ;

— 27 % suivaient un cursus de pré-apprentissage ou d'apprentissage contre 32 % en 2004 ;

— 25 % bénéficiaient d'une formation professionnelle (20 % en 2004).

• *Quant aux modalités de prise en charge des mineurs à leur sortie :*

— 53 % de jeunes ont été placés dans une structure d'hébergement classique de la PJJ, en famille d'accueil, ou en lieu de vie (50 % en 2004) ;

— 31,8 % sont retournés dans leur famille avec un suivi éducatif (30 % en 2004) ;

— 13,2 % ont été incarcérés avec un suivi de la PJJ en détention (16 % en 2004) ;

— 2 % ont été hospitalisés en service pédo-psychiatrique, avec suivi PJJ.

On le voit, l'ensemble des données disponibles fait état d'une amélioration du devenir des mineurs placés en CEF et le taux de retour en prison, déjà résiduel l'année dernière, continue de diminuer ce qui est l'un des meilleurs arguments en faveur de la poursuite du programme des CEF.

---

(1) Sur un total de 396 mineurs pris en charge au total, ce qui signifie que 105 étaient placés en CEF à cette date.

(2) Rapport précité de Mme Valérie Pecresse, page 49.

## C. QUI DOIT PRENDRE EN CHARGE LES MINEURS DELINQUANTS ?

### 1. Une nécessaire action interministérielle...

#### a) *De nombreuses administrations partenaires de la PJJ*

La PJJ ne peut, à elle seule, apporter toutes les réponses aux situations dans lesquelles se trouvent les mineurs en danger ou délinquants. C'est pourquoi, son intervention se fait aux côtés de nombreux partenaires publics, qu'il s'agisse d'administrations de l'État ou de celles de collectivités locales, des départements en particulier.

*Au titre des administrations de l'État*, la PJJ intervient, notamment, dans le cadre de la politique de la Ville. La PJJ y est associée aux politiques de traitement et de prévention de la délinquance qui requièrent une détection précoce et un traitement immédiat des mineurs concernés. Ainsi est-elle impliquée, en particulier, dans les instances suivantes, qui, pour nombre d'entre elles, comprennent également des représentants des forces de l'ordre et des magistrats :

- les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance ;
- les groupes locaux de traitement de la délinquance ;
- les conférences départementales de sécurité ;
- les conseils départementaux de prévention de la délinquance ;
- les cellules départementales des opérations « ville, vie, vacances » ;
- les maisons de la Justice et du Droit ;
- les contrats de ville.

Par ailleurs, la PJJ intervient aux côtés des *administrations relevant des conseils généraux*, notamment dans le cadre des schémas de la protection de l'enfance. Arrêtés conjointement par le président du conseil général et le représentant de l'État dans le département, les schémas de protection de l'enfance trouvent leur fondement dans la loi n°86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé.

En outre, l'article 50 de la loi du 13 août 2004, relative aux libertés et aux responsabilités locales, accorde une compétence exclusive au président du conseil général pour adopter l'ensemble des schémas relatifs à l'action sociale et médico-sociale. Aussi, depuis 2002, le nombre de schémas départementaux de protection de l'enfance ne cesse-t-il de progresser, passant de 40 à 47 en 2003 pour atteindre 54 en 2004 et 80 au 31 juillet 2005.

Cette complémentarité entre les administrations de la PJJ et des conseils généraux se manifeste également au travers de la procédure d'habilitation des associations œuvrant dans le domaine de la justice et qui, tout en relevant de la compétence du représentant dans le département, se fait après avis du président du conseil général.

En effet, l'article L.313-10 du code de l'action sociale et des familles (CASF) dispose que : *« l'habilitation à recevoir des mineurs confiés habituellement par l'autorité judiciaire, soit au titre de la législation relative à l'enfance délinquante, soit au titre de celle relative à l'assistance éducative, est délivrée par le représentant de l'État dans le département après avis du président du conseil général, pour tout ou partie du service ou de l'établissement. L'habilitation au titre de l'enfance délinquante et celle au titre de l'assistance éducative peuvent être délivrées simultanément par une même décision. »*

Toutefois, il convient de garder présent à l'esprit que l'habilitation « justice » ne se confond pas avec l'habilitation « aide sociale » prévue à l'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles et délivrée par le président du conseil général aux établissements et services qui accueillent des mineurs et souhaitent obtenir des financements au titre de l'aide sociale à l'enfance.

À cet égard, votre rapporteure tient à rappeler que l'article 59 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, autorise, à titre expérimental, l'extension des compétences dévolues aux conseils généraux dans l'exécution des décisions judiciaires prises en matière d'assistance éducative. Cette expérimentation est ouverte pour 5 ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Les candidatures sont effectuées auprès du *« garde des Sceaux dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi et ce, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 »*.

Le garde des Sceaux doit se prononcer dans les quatre mois suivant le dépôt des candidatures. Les dossiers des départements candidats à l'expérimentation sont instruits par les services déconcentrés de la PJJ, puis par la direction nationale qui est chargée d'élaborer une grille d'indicateurs et de préparer un modèle de convention.

Dans les départements qui seront retenus par le ministre de la Justice pour conduire cette expérimentation, la loi précitée prévoit que le service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) est seul compétent pour assurer la mise en œuvre des mesures prises par les magistrats au titre de l'article 375-2, du 3<sup>o</sup> de l'article 375-3, de l'article 375-4 et de l'article 375-5 du code civil, relatifs à la protection des mineurs en danger.

Ainsi, dans les départements soumis à expérimentation, le juge des enfants demeurera le décideur des mesures judiciaires. Il sera amené à confier au service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) leur mise en œuvre. Il appartiendra aux services

de l'ASE d'assurer eux-mêmes la prise en charge des mesures d'assistance éducative ou de faire appel à des organismes publics ou privés associatifs habilités.

Ce faisant, le juge des enfants disposera ainsi d'un interlocuteur unique en matière de prise en charge civile. Actuellement cinq départements ont confirmé leur candidature par voie de délibérations prises à l'unanimité. Il s'agit de l'Aisne, de la Haute-Corse, de l'Indre-et-Loire, du Loiret et du Rhône. L'évaluation de cette expérimentation ne peut donc avoir lieu dans le cadre du présent rapport, mais il s'agit d'un sujet que votre rapporteure entend suivre à l'avenir.

### ***b) L'exemple des classes-relais***

Ainsi qu'il a déjà été indiqué, l'éducation nationale constitue l'une des principales administrations de l'État avec laquelle la PJJ œuvre quotidiennement, qu'il s'agisse des actions menées dans le cadre des CEF ou dans celui des « classes-relais » que votre rapporteure souhaite présenter plus en détail.

Les classes-relais ont pour objet de réinsérer durablement les élèves dans un parcours de formation générale, technologique ou professionnelle en les engageant simultanément dans des processus de resocialisation et de réinvestissement dans les apprentissages. Ces classes s'adressent à un public de jeunes en situation d'échec scolaire grave et de marginalisation sociale croissante.

En effet, les élèves des classes-relais n'ont généralement pas le niveau scolaire correspondant à la classe de laquelle ils viennent et accusent des retards scolaires importants. Beaucoup d'entre eux ne maîtrisent pas les savoirs fondamentaux de l'école primaire.

Ainsi, au niveau national, 39 % des élèves concernés par les « classes-relais » sont de grands absentéistes, voire des élèves déscolarisés parfois depuis plus d'une année. Près de la moitié des élèves accueillis en classes-relais bénéficient d'une mesure éducative administrative ou judiciaire et le passage en dispositifs relais est l'occasion pour certains élèves d'un signalement à l'autorité administrative ou judiciaire. Ces élèves ne sont donc pas de simples éléments perturbateurs mais aussi des adolescents ayant des histoires personnelles parfois très douloureuses.

Il convient de préciser ici, comme l'ont expliqué les personnels de la PJJ rencontrés par votre rapporteure lors de son déplacement dans les Alpes-maritimes, que les élèves admis dans une classe-relais demeurent, administrativement, rattachés à leur collège d'origine où ils conservent certaines activités.

La classe-relais n'a donc pas pour vocation de substituer intégralement au cadre scolaire habituel du mineur, mais plutôt de le prendre en charge de façon complémentaire et pendant une durée limitée, de l'ordre de 90 jours en moyenne (hors vacances scolaires). Il ne s'agit donc pas d'une mesure d'exclusion du

collège d'origine mais bien d'un dispositif temporaire et transitoire, devant permettre le retour du mineur. À cette fin, un enseignant, volontaire, est d'ailleurs désigné comme « tuteur » au sein de l'équipe pédagogique du collège d'origine afin d'améliorer le passage du mineur entre les deux structures.

Selon les informations communiquées sur place à votre rapporteure, l'admission en classe-relais relève de la compétence d'une commission paritaire composée du chef du centre d'action éducative et du chef d'établissement du mineur ainsi que des enseignants et des éducateurs intervenant dans ce dispositif.

Le nombre des classes-relais augmente régulièrement puisque, de 180 en 1999-2000, elles étaient au nombre de 260 à la fin de l'année scolaire 2004-2005.

Au cours de l'année scolaire 2004-2005, environ 180 éducateurs ont participé à ces dispositifs pour des durées allant d'une demi-journée par semaine à un plein-temps, ce qui représente 130 équivalents temps plein d'éducateurs dont 82 sont assurés par des éducateurs du secteur public de la PJJ, les autres l'étant par des éducateurs relevant du secteur associatif habilité.

Le suivi des élèves des classes-relais effectué au cours de l'année scolaire 2003 – 2004 indique que :

— une classe-relais accueille, en moyenne, 17 élèves dans l'année dont 5 à 8 simultanément ;

— l'âge des élèves oscille entre 12 et 16 ans et 58 % d'entre eux ont 14 et 15 ans ;

— 33 % sont issus d'une classe de 4<sup>e</sup> générale et 28 % d'une classe de 5<sup>e</sup> ;

— les garçons y sont 4 fois plus nombreux que les filles.

L'enquête conduite auprès des élèves ayant fréquenté une classe-relais au cours de l'année scolaire 2002-2003 révèle qu'en décembre 2003, donc l'année scolaire suivant leur passage, leur situation était la suivante :

— 46 % sont en collège ;

— 1 % est en lycée d'enseignement général et technologique ;

— 18 % sont en formation professionnelle en lycée professionnel ou en apprentissage ;

— 5 % sont dans des dispositifs d'insertion du conseil régional ou de la mission générale d'insertion de l'éducation nationale ;

— 2 % sont en maisons familiales rurales ;

Ainsi, plus de 70 % des élèves ayant été en classes-relais se trouvent, l'année suivante, dans un parcours de scolarisation ou de formation professionnelle. Les 30 % restant se répartissent essentiellement de la façon suivante :

— 6 % sont dans des structures à fort encadrement éducatif à l'instar des instituts de rééducation, établissements régionaux d'enseignement adapté, des services de la protection judiciaire de la jeunesse ou de l'aide sociale à l'enfance ;

— 2 % sont dans la vie active, souvent dans le cadre familial ;

— 5 % sont sans solution ;

— 2 % sont dans des situations particulières : hospitalisation, maternité, incarcération ;

— 12 % sont dans une situation qui n'a pu être précisée.

## **2. ... qui doit également mobiliser la société civile**

Si la PJJ se doit de développer ses initiatives de concert avec d'autres administrations, pour autant la prise en charge des mineurs en danger ou délinquants, ne doit pas demeurer l'apanage de la seule action publique. En effet, parce que ces mineurs sont victimes et/ou auteurs d'infractions, la question de leur devenir interpelle l'ensemble de la société et doit donc mobiliser ses acteurs dans toute leur diversité.

Bien évidemment, la PJJ recourt d'ores et déjà à *des personnes privées* dans la mise en œuvre des mesures judiciaires. Tel est le cas en matière d'hébergement, grâce aux familles d'accueil que votre rapporteure jugerait plus opportun de qualifier de familles accueillantes.

En effet, ces familles acceptent de prendre en charge chez elles un mineur délinquant ou en danger pendant plusieurs mois, voire même plusieurs années. Dans ce cadre, elles bénéficient de l'aide d'un éducateur qui assure le suivi du mineur, se déplace sur place et les accompagne dans leurs démarches. Ce dispositif de placement des mineurs est particulièrement adapté aux jeunes ayant des difficultés à vivre en collectivité, en foyer par exemple, et tend à recréer un noyau familial qui leur a souvent fait défaut.

Votre rapporteure qui a eu l'occasion lors de ses déplacements de rencontrer des familles accueillantes tient ici à leur rendre hommage pour la qualité de leur engagement. Certes, il s'agit d'une mission difficile, mais votre rapporteure considère qu'elle devrait être, dans la mesure du possible, encouragée car elle correspond à un réel besoin des jeunes tout en présentant un intérêt en terme de finances publiques puisque cette solution de placement est moins onéreuse que la construction d'un bâtiment d'hébergement collectif.

À cet égard, une revalorisation de l'indemnité journalière versée aux familles accueillantes pourrait être envisagée puisque celle-ci s'élève à moins de 30 euros par jour ce qui, compte tenu de leur dévouement et des coûts qu'elles engagent, fait de leur activité d'accueil un quasi-bénévolat.

Au-delà des familles, il est évident que *les entreprises* ont un rôle à jouer en matière de réinsertion des mineurs pris en charge par la PJJ. C'est pourquoi votre rapporteure approuve sans réserve l'initiative annoncée par le garde des Sceaux tendant à la création d'un réseau de parrainage de mineurs par des membres de la société civile et en particulier par des chefs d'entreprises.

En effet, en raison même de leur histoire, les mineurs pris en charge par la PJJ méconnaissent le monde de l'entreprise qui leur paraît éloigné, voire inaccessible. Dès lors, toute initiative permettant de faciliter l'ouverture du monde de l'entreprise aux publics pris en charge par la PJJ en peut être qu'encouragée car elle se révélera nécessairement, à court ou moyen terme, profitable à tous.

## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 19 octobre 2005, la Commission a procédé à l'audition de M. Pascal Clément, garde des Sceaux, ministre de la Justice, sur les crédits de la mission « justice » pour 2006.

**Le Président Philippe Houillon** a exprimé au garde des Sceaux sa satisfaction d'accueillir, à l'occasion de la présentation du budget de la justice, celui qui fut pendant trois ans président de la Commission des lois. Il a observé qu'il convenait désormais de parler plutôt de « missions » que de budget, puisque, aux termes de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, les crédits ouverts par la loi de finances sont regroupés par missions relevant d'un ou de plusieurs ministères. En l'occurrence, une mission intitulée « Justice », qui regroupe cinq programmes, correspond au ministère du même nom.

Puis il a demandé quelles seraient les incidences immédiates de la mise en œuvre de la LOLF sur le ministère de la justice, s'agissant, d'une part, de la poursuite de la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ), d'autre part, des frais de justice, sachant que la LOLF ne reconnaît plus un caractère évaluatif aux crédits concernés, qui relèvent désormais de la catégorie des crédits limitatifs.

**M. Pascal Clément, garde des Sceaux, ministre de la justice**, a introduit son exposé en observant que le budget de la justice pour 2006 était un bon budget puisque, après avoir augmenté de 4 % l'an dernier, il augmente de 4,6 % cette année – alors même que le budget de l'État ne croît, pour sa part, que de 1,8 %. Ainsi, la justice, qui représentait 1,8 % du budget de l'État l'an dernier, représente 2,13 % de celui-ci cette année.

La modernisation de la justice est un des grands chantiers de la législature. Son objectif est de mieux garantir les libertés et mieux assurer la sécurité des Français. Pour cela, la justice a nécessité le plan de rattrapage prévu par la loi d'orientation et de programmation (LOPJ). Elle a également besoin d'être plus performante et mieux organisée.

La mission « Justice » est organisée en cinq programmes : « Accès au droit et aide aux victimes », « Justice judiciaire », « Protection judiciaire de la jeunesse », « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés », « Administration pénitentiaire ». Ces programmes se décomposent en 27 actions, accompagnées de 53 indicateurs de résultats.

L'un des enjeux majeurs du passage à la LOLF, est la transformation des crédits évaluatifs en crédits limitatifs. En effet, les crédits évaluatifs étaient nombreux et concernaient : les frais de justice, (370 millions d'euros) ; l'aide juridictionnelle, (304 millions) ; la santé des détenus, (83 millions) ; la dotation au secteur associatif et protection judiciaire de la jeunesse, (266 millions). Au total, près de 20 % des crédits « justice » seront concernés.

Cette obligation de maîtriser les frais de justice est une chance. Ces dépenses n'étaient pas connues, elles étaient subies. Pour autant, il n'est pas question de rendre la justice moins efficace, ou de limiter, pour des questions budgétaires, les investigations des magistrats et des policiers. La bonne gestion financière n'est pas contraire à l'efficacité et la justice, comme le reste de l'État, doit se moderniser. Il ne s'agit donc nullement d'empêcher les magistrats de faire leur travail, mais de trouver les ressources nécessaires au fonctionnement de la justice de demain.

Avant la LOLF, la justice pâtissait de l'absence de « cercle vertueux ». L'augmentation de l'activité des juridictions et l'utilisation des nouvelles technologies, qui améliorent la qualité de la justice rendue, concouraient à la croissance des frais de justice qui ont progressé de 20 % par an depuis 2001, pour atteindre 420 millions d'euros en 2004 et 490 millions en 2005.

Pour autant, 370 millions d'euros sont consacrés cette année aux frais de justice. Cette baisse se justifie par la volonté de mettre fin aux tarifs abusifs qui étaient imposés sans discussion par des prestataires, en l'absence de mise en concurrence sur certains frais, alors même que le système comptable déresponsabilisait les acteurs publics.

Le garde des Sceaux a ensuite indiqué qu'un plan d'accompagnement serait mis en place au niveau de la Chancellerie et dans les juridictions afin de mieux connaître la dépense affectée aux frais de justice, de diffuser l'information sur le coût de chaque décision auprès de chaque acteur, d'adapter ou de prendre les textes réglementaires de tarification idoines, de rendre les procédures plus opérationnelles. Ainsi n'est-il pas indispensable d'exiger des opérateurs téléphoniques une facture par écoute, alors qu'un récapitulatif mensuel pourrait suffire.

Les 370 millions d'euros prévus pour 2006 seront répartis par le chef de programme entre les juridictions, qui disposeront chacune d'une enveloppe globale incluant les frais de justice.

Au-delà des crédits inscrits pour la mission « Justice », le Premier ministre a autorisé l'imputation de 50 millions d'euros de dépenses de frais de justice, en cas de dépenses exceptionnelles, sur la dotation « dépenses accidentelles et imprévisibles » de la mission « provisions ».

Le garde des Sceaux a précisé qu'il avait demandé à tous les responsables de son ministère de s'interroger sur la finalité de leurs dépenses par rapport à leurs objectifs, de simplifier les dispositifs administratifs pour éviter de générer des coûts, et de renégocier tous les tarifs en fonction des coûts proposés par les sociétés requises dans le cadre des procédures judiciaires et de les mettre en concurrence.

Il faut dépenser moins, et mieux. Les économies liées à la mise en œuvre de ce plan d'accompagnement sont estimées à hauteur de 62 millions, soit une réduction de 14 % du coût total des frais de justice.

D'ores et déjà, en matière d'empreintes génétiques, une première mise en concurrence réalisée cet été a permis de passer d'un tarif moyen par analyse de plus de 150 euros à 85 euros, soit une économie de 3 millions d'euros. En matière de location de matériel d'écoutes, des réductions de l'ordre de 15 %, soit 3,5 millions d'euros, ont été obtenues. En matière d'écoutes téléphoniques, dès l'année prochaine, il est prévu de faire une économie de 3 millions d'euros en installant des lignes permanentes dans les services de police et de gendarmerie, au lieu de recourir à l'installation de lignes provisoires. Pour les renseignements demandés aux opérateurs, les demandes sont désormais tarifées. Les renseignements déjà en possession de l'opérateur seront facturés à 2,13 euros, et les demandes plus complexes le seront à 20 euros, contre une somme forfaitaire de 9 euros aujourd'hui - soit un gain estimé de l'ordre de 17 millions. Ainsi, l'objectif est à présent atteint à plus de 40 % et l'effort sera poursuivi.

Parallèlement à cette démarche, la déconcentration se met en place au niveau régional. La déconcentration de la gestion auprès des chefs de cour et des directeurs généraux de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse s'inscrit dans l'esprit de la LOLF. Les crédits déconcentrés seront plus librement gérés par les responsables publics. Les chefs de cour seront, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, ordonnateurs conjoints. Le circuit de la dépense sera raccourci puisqu'il ne passera plus par les préfets. Les chefs de cour seront directement responsables de l'ordonnancement de leurs dépenses. Ils seront passibles, à ce titre, de la Cour de discipline budgétaire et financière.

La LOLF confère en outre la qualité d'ordonnateurs aux chefs de cour. Cette fonction était précédemment assurée par le préfet. Les chefs de cour auront dorénavant la pleine capacité de décision de l'emploi des crédits mis à leur disposition. En tant que responsables des BOP – budgets opérationnels de programme – ils assumeront la responsabilité de leur gestion devant le responsable de programme et devant le ministre, responsable de la mission « Justice ». Et le ministre rendra compte au Parlement de cette gestion.

Les expérimentations menées en 2004, permettent de constater la réaction positive des responsables locaux à ces nouvelles règles de gestion : plus autonomes dans leurs décisions, ils sont plus responsables.

Ainsi la LOLF est-elle un outil moteur de la responsabilisation des échelons déconcentrés de la justice.

Le garde des Sceaux a ensuite considéré que le changement de méthode du suivi des effectifs était l'un des aspects les plus nouveaux de ce budget. Avant la LOLF on comptabilisait les créations de postes budgétaires sans rendre compte des recrutements effectifs dans les juridictions ou les services de la justice.

Dans le cadre du PLF 2006, la notion de poste budgétaire a été remplacée par celle d'« équivalent temps plein travaillé » (ETPT). Le plafond d'emplois a été fixé pour la justice à 71 475 ETPT. L'application de cette méthode de décompte aux personnes effectivement présentes et rémunérées par le ministère de la justice montre que celui-ci emploie aujourd'hui 66 535 ETPT. Le ministère dispose d'une marge théorique de recrutement d'environ 4 900 ETPT entre les agents effectivement présents aujourd'hui et le plafond d'emplois accordé.

Grâce aux capacités de redéploiement des effectifs, il sera possible de combler les vacances et d'affecter des personnels à de nouvelles missions prioritaires, comme l'exécution des peines. Pour atteindre cet objectif, il sera nécessaire d'établir, au niveau de chaque cour d'appel et de chaque direction régionale de l'administration pénitentiaire ou de la protection judiciaire de la jeunesse, une carte des emplois adaptée aux besoins de la justice.

Dans ces conditions, toute comparaison avec les années précédentes en matière de création de postes n'aurait aucun sens. Ce qui compte pour les juridictions et les justiciables, c'est le nombre de magistrats et d'agents publics réellement présents sur le terrain.

La LOLF est l'occasion d'une gestion des personnels plus ambitieuse. Il ne faut pas se contenter de constater un poste vacant. L'objectif, à terme, est la saturation des postes ouverts en utilisant au maximum les capacités de formation des écoles.

Cette politique de recrutement sera également favorisée par la déconcentration des embauches mise en œuvre dans le cadre de la LOLF. En 2006, il ne s'agira pas d'embaucher de nombreux fonctionnaires supplémentaires, mais d'affecter ponctuellement des ressources dans les juridictions en fonction des besoins.

Le garde des Sceaux a ensuite défini les axes politiques du budget de la justice.

La répartition des crédits s'organise autour de trois grandes priorités : garantir les libertés et améliorer la vie quotidienne des Français dans leurs relations avec la justice ; garantir la sécurité des Français ; assurer une deuxième chance à ceux qui sont suivis par les services du ministère de la justice.

Le budget de l'aide aux victimes connaît une forte progression, de l'ordre de 12 %, et s'élèvera en 2006 à 9,2 millions d'euros. Mais la défense des libertés passe aussi par le renforcement très significatif du budget de la CNIL. Près de 9 millions lui sont attribués, soit une hausse de 26 %.

La justice est un service public de proximité. L'objectif est qu'elle soit plus facile d'accès et que ses délais soient les plus brefs possible.

Le budget des juridictions judiciaires représente 42 % du budget de la justice. Il bénéficie de 2,5 milliards d'euros, soit une augmentation, à périmètre constant, de 8 %. La réduction des délais de la justice nécessite un renforcement des personnels en juridiction. En 2006, 651 fonctionnaires de greffe et 279 magistrats rejoindront les juridictions pour rendre la justice plus rapide et plus efficace. Des personnels administratifs viendront compléter ces recrutements afin d'utiliser au mieux les ETPT accordés au ministère.

Pour garantir la sécurité des Français et des personnels du ministère, il conviendra d'accompagner la création des bureaux d'exécution des peines. Il faudra améliorer le recouvrement des amendes pénales, non seulement en raison de l'intérêt financier de ces décisions pour l'État, mais surtout pour faire en sorte que les décisions des juges soient effectivement exécutées.

L'administration pénitentiaire aura également un rôle primordial pour la sécurité des Français. Près de 35 millions d'euros supplémentaires seront affectés à la modernisation des établissements et à la politique d'aménagement des peines. Afin de lutter efficacement contre la surpopulation carcérale, les programmes de construction de nouveaux établissements se poursuivent. 932 millions d'euros en autorisations d'engagements sont destinés à la construction de dix établissements pénitentiaires pour majeurs, dont un à la Réunion, et de sept établissements pénitentiaires pour mineurs, certains devant être réalisés sous la forme d'un partenariat public-privé.

Le renforcement de la sécurité des juridictions est un sujet sensible, qui se traduit par une augmentation de 4 millions d'euros par rapport à 2005. Il s'élèvera ainsi à près de 12 millions d'euros. L'utilisation de la réserve de la gendarmerie et de la police sera possible et la création d'une réserve pénitentiaire a été mise à l'étude.

Il faut enfin garantir une deuxième chance à ceux qui sont suivis par les services du ministère de la justice. Tant les mineurs suivis par la PJJ que les détenus ayant purgé leur peine ont vocation à se réinsérer dans la société et à mener une vie normale.

Pour les mineurs, il est prévu de poursuivre la mise en place des centres éducatifs fermés – 18 à la fin de l'année 2005 et 13 autres en 2006 – et des centres éducatifs renforcés – 80 aujourd'hui. L'objectif est d'individualiser le suivi des mineurs les plus difficiles. Enfin, un réseau de parrainage de jeunes par des membres de la société civile sera mis en place.

Pour favoriser la réinsertion des détenus, la création d'emplois de travailleurs sociaux sera poursuivie. 290 seront formés par l'École nationale d'administration pénitentiaire, qui sera ainsi au maximum de sa capacité de formation en ce domaine. Depuis 2002, plus de 700 emplois de travailleurs sociaux ont été créés dans les services d'insertion et de probation, et leur effectif atteint désormais à 2 500 agents. Pour éviter les récidives, les mesures alternatives

à l'incarcération et la préparation à la sortie constituent des priorités du programme pénitentiaire. D'ores et déjà, on peut constater l'augmentation sensible des mesures d'aménagement de peine en 2004 et 2005 alors que, depuis dix ans, elles étaient en stagnation.

La justice est donc bien l'un des quatre budgets prioritaires de l'État et elle se réforme pour être plus efficace.

**M. Jean-Paul Garraud, rapporteur pour avis pour la justice et l'accès au droit**, a relevé de nombreux points positifs, dans le propos liminaire du ministre. Le plan de maîtrise des frais de justice permettra de réduire les dépenses, notamment par la mise en concurrence en matière de téléphonie mobile ou de recherche d'empreintes génétiques. Les chefs de cour deviendront ordonnateurs des dépenses et seront dispensés de passer par les préfets, ce qui ne peut qu'accroître leur indépendance et les responsabiliser. Des efforts sans précédent seront consentis dans le domaine de la construction et de la rénovation des palais de justice.

Il a ajouté que la nouvelle présentation des crédits offrait de nombreux avantages, mais qu'elle déstabilisait aussi certains magistrats, greffiers et personnels de justice et qu'ainsi, un effort de communication s'impose.

Certaines questions se posent de manière récurrente, à commencer par les primes modulables. Celles-ci bénéficient aux magistrats mais pas aux fonctionnaires des services judiciaires, notamment à ceux du greffe qui contribuent pourtant activement, par exemple, aux affaires d'instruction. Un certain malaise s'est ainsi installé entre les juges d'instruction et les greffiers. En outre, si les primes des magistrats ont été sensiblement revalorisés, cet effort n'a pas bénéficié, dans les mêmes proportions, aux fonctionnaires des services judiciaires, et notamment aux agents de catégorie C, qui sont très nombreux dans les juridictions.

Puis le rapporteur pour avis a souhaité connaître l'état d'avancement du projet de création d'un corps de greffiers rédacteurs. Cette réforme donnerait en effet aux greffiers des perspectives de carrière et permettrait aux magistrats de se recentrer sur leurs missions.

Il s'est ensuite inquiété de l'insécurité qui règne dans les tribunaux. Tout en estimant opportun que des moyens supplémentaires soient ouverts en ce domaine, il a pointé certaines incohérences, des tribunaux disposant de portiques sans personnel pour assurer la surveillance. Au-delà des conditions de sécurité des juridictions, le malaise tient à une agressivité latente et à une attitude de refus, de la part de certains prévenus, face aux décisions de justice.

Le rapporteur pour avis a, enfin, appelé l'attention du garde des Sceaux sur la progression inquiétante du contentieux administratif même si le budget des juridictions administratives échappe désormais au ministère de la justice, et l'a interrogé sur le rythme d'exécution de la loi d'orientation et de programmation

pour la justice en souhaitant savoir si les prévisions initiales pourront être respectées.

**M. Pascal Clément, garde des Sceaux, ministre de la justice**, a insisté sur le fait que la maîtrise des frais de justice ne mettait pas en cause la liberté de décision des juges ou de la police. Il s'agit simplement de responsabiliser les donneurs d'ordre en termes de concurrence, de rapport qualité-prix – comme chacun le fait dans sa vie personnelle. Il n'est pas question de mettre en péril toutes les décisions d'expertise, ni toutes les décisions d'écoutes.

Il a souhaité rassurer ceux qui auraient cru voir une atteinte, *via* le budget ou *via* la LOLF, à l'indépendance de la justice et regretté que la question du coût ne se soit jamais posée jusqu'alors. Or, avec une progression de 20 % annuels, persister à ne pas se poser cette question eût été irresponsable. Les frais de justice seront financés sur le budget des juridictions. Ces dernières ayant de nombreux besoins, elles auront intérêt à bien gérer leurs frais de justice. Une bonne gestion porte toujours ses fruits, et c'est là l'intérêt de la LOLF et de la déconcentration des crédits.

Auparavant, il était de l'intérêt des gestionnaires de dépenser l'intégralité du budget prévu pour éviter de recevoir moins l'année suivante. La LOLF permettra d'accomplir des progrès importants, le fait que les chefs de cour deviennent ordonnateurs, à la place des préfets, constituant une révolution.

Il est exact que les greffiers ne bénéficient pas des primes modulables, alors qu'ils ont souvent des horaires exigeants. Toutefois, des primes complémentaires sont prévues pour les greffiers du TGI de Paris et les greffiers exerçant par intérim la fonction de greffier en chef pendant plus de deux mois mais il est souhaitable que les greffiers, et notamment ceux des juridictions d'instruction, soient davantage intéressés en fonction de leur charge de travail.

Il convient d'ailleurs de se féliciter de l'accroissement du rôle des greffiers. Leur durée de formation a été allongée de six mois, ce qui a causé au demeurant un certain déséquilibre dans les juridictions en 2005 et 2006. Les greffiers sont à même de participer à une équipe, de faire des recherches, de tenir un bureau d'exécution des peines. Ce sont des assistants particulièrement précieux pour les magistrats.

Le garde des Sceaux a ensuite rappelé que 9,5 millions d'euros sont prévus pour renforcer la sécurité des juridictions, contre 7 millions d'euros ouverts l'année dernière. Les drames survenus récemment imposent en effet de prévoir des moyens supplémentaires. Mais les tribunaux de grande instance, notamment, sont des lieux ouverts au public, et il n'est pas question de transformer la salle des pas perdus en désert. Lorsque des portiques seront installés, les personnels nécessaires à leur fonctionnement seront affectés en conséquence.

Il a enfin rappelé que les quinze mesures préconisées par le procureur général de la République de Rouen, M. Hubert Montagné, pour renforcer la

sécurité des tribunaux sont toutes en cours de déploiement et que le projet de création d'une réserve pénitentiaire allait être expérimenté.

**Mme Michèle Tabarot, rapporteure pour avis pour l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse**, a considéré, s'inscrivant dans la suite du propos de M. Jean-Paul Garraud concernant la LOLF, que l'année prochaine, les modalités de mise en œuvre du budget seront beaucoup plus claires pour la plupart des personnels.

Elle a ensuite interrogé le garde des Sceaux sur la sécurité des établissements pénitentiaires. L'évasion spectaculaire de prévenus de la maison d'arrêt de Villefranche-sur-Saône a prouvé une nouvelle fois que le renforcement de la sécurité était une obligation permanente et demandait une adaptation constante des moyens. Elle a demandé quelles seraient les mesures prises pour améliorer la sécurité des personnels et celle des établissements pénitentiaires ayant la garde des détenus les plus dangereux.

Puis elle a interrogé le garde des Sceaux sur la politique de maintien des liens familiaux des personnes incarcérées. Rappelant qu'à l'occasion de son déplacement au centre de détention pour femmes de Rennes elle avait visité une unité expérimentale de vie familiale (UEVF) dont les enseignements semblent positifs, elle a demandé s'il était prévu de généraliser de telles structures.

Concernant les centres éducatifs fermés, elle a estimé qu'il serait souhaitable de procéder à un bilan de leur action. En effet, depuis deux ans, le nombre des mineurs incarcérés ne cesse de diminuer alors même que la délinquance des mineurs demeure importante. Elle a demandé au ministre quelle était son analyse de cette situation et si, selon lui, les CEF avaient donné les résultats escomptés.

Soulignant que le premier des établissements pénitentiaires pour mineurs prévus par la loi du 9 septembre 2002 devait ouvrir en 2007, la rapporteure pour avis a demandé au garde des Sceaux comment seraient organisés ces établissements, et comment se ferait l'articulation entre les personnels de la PJJ, ceux de l'éducation nationale et ceux de l'administration pénitentiaire. Après avoir exprimé sa surprise d'avoir rencontré, dans un même établissement, à la fois des mineurs en danger et des mineurs délinquants, elle l'a également interrogé sur la double habilitation de certaines structures du secteur associatif de la PJJ.

La « deuxième chance » évoquée par le garde des Sceaux lui paraissant être un projet intéressant, elle l'a prié d'en dire davantage sur le système de parrainage envisagé, associant des partenaires extérieurs provenant, notamment, des entreprises.

**Le garde des Sceaux** a tout d'abord indiqué que la sécurité dans les établissements pénitentiaires fait l'objet d'une action extrêmement forte, menée depuis 2002. Un ancien directeur de prison, devenu directeur régional et membre du cabinet, est à l'origine de la création de la sous-direction de l'état-major de

sécurité. Il a ainsi été possible de mesurer la dangerosité de trois catégories de population – les militants nationalistes basques, corses, et islamistes. Un service de renseignement, à l'intérieur même de cet état-major, permet de mieux connaître la situation en détention. Il s'agit d'un travail d'une grande finesse qui oblige les personnels à connaître individuellement les personnes dangereuses et donc à anticiper leurs réactions et qui a donné d'excellents résultats.

Il a évoqué ensuite la création des équipes régionales d'intervention et de sécurité. Ces surveillants très entraînés, interviennent dans les situations de crise. Ils sont basés dans plusieurs grandes villes de France et sont intervenus à Villefranche-sur-Saône, venant de Lyon et de Dijon. Leur seule présence suffit souvent à régler les problèmes.

Par ailleurs, le garde des Sceaux a indiqué que les opérations de fouille, qui se multiplient – comme à Villefranche-sur-Saône – permettent le cas échéant de découvrir de la drogue, des armes et donnent d'excellents résultats, de nature à rassurer le personnel de surveillance.

En outre, la généralisation des tunnels d'inspection aux rayons X dans les établissements, le renforcement de la sécurité des miradors ou la construction de nouveaux miradors contribuent au renforcement de la sécurité des personnes et des établissements.

En matière de sécurité, d'énormes progrès ont donc été réalisés. Même si la situation reste fragile, les résultats sont là, ce qui est favorable à l'état d'esprit des surveillants de l'administration pénitentiaire. Ces derniers, dont il convient de saluer le professionnalisme, sont également investis d'une mission de réinsertion des détenus : leur apprendre à vivre en société et à se respecter les uns les autres.

S'agissant des UEVF, le garde des Sceaux a déclaré qu'elles constituaient une excellente initiative puisque le maintien du lien familial facilite la réinsertion. Toutefois, les UEVF sont limitées au centre de détention de Rennes et à la maison centrale de Saint-Martin de Ré, une autre étant prévue fin 2005, à Poissy. Il s'agit d'appartements mis à la disposition de détenus, leur permettant de passer six heures, vingt-quatre heures une fois par trimestre, voire 72 heures une fois par an avec leur famille. Un tel système est inspiré de l'étranger, et notamment du Québec, qui a beaucoup d'avance sur la France en ce domaine.

Le garde des Sceaux s'est déclaré favorablement impressionné par les centres éducatifs fermés qu'il a visités. Sept ont été ouverts et il y en aura bientôt 18, dont 16 dans le cadre associatif de la PJJ. 107 mineurs multirécidivistes y étaient présents au 1<sup>er</sup> octobre et 400 ont été pris en charge depuis leur ouverture. Les éducateurs qui les entourent – deux éducateurs par jeune – essaient de leur redonner un idéal, un projet de vie débouchant sur une formation professionnelle ou un vrai travail.

Le garde des Sceaux a livré à la Commission l'expérience qui l'a conduit à accompagner dans un CEF un grand restaurateur de la Loire. Celui-ci a annoncé

qu'il recruterait l'un des mineurs dans son équipe, précisant qu'on ne lui demanderait pas d'être immédiatement performant, mais travailleur. C'est de là que l'idée du parrainage est venue au ministre, permettant à des jeunes qui ne rencontrent que des travailleurs sociaux, des juges ou des policiers d'accéder au monde du travail, qu'ils méconnaissent, limitant ainsi la récidive et rendant la société plus humaine.

Après un passage en CEF, un jeune sur deux ne revoit pas le juge, ce qui constitue un résultat remarquable. Il convient donc de multiplier ces centres, où les éducateurs se montrent exemplaires.

Le garde des Sceaux a ensuite abordé les établissements pénitentiaires pour mineurs. Jusqu'à présent, il n'existait que des « quartiers de mineurs » dans les prisons et les nouveaux établissements auront pour objectif, non seulement d'assurer la garde des mineurs, mais aussi leur éducation et leur formation professionnelle. Ils regrouperont 60 jeunes chacun, avec 77 surveillants, et 40 éducateurs.

Il faut en la matière mobiliser tous les moyens disponibles, car les Français ne peuvent plus tolérer que des jeunes, même multirécidivistes, restent sans avenir : 20 heures de cours hebdomadaires seront ainsi dispensées dans les EMP par des professeurs de l'éducation nationale.

**M. André Vallini** a déploré que le budget 2006 ne crée que peu d'emplois : 100 en matière judiciaire, dont 90 postes de magistrats et 10 postes de greffiers et agents de catégorie C, contre 255 l'année dernière ; 120 postes de gardiens surveillants et 80 de personnels d'insertion et de probation. Dans ces conditions, il a demandé au garde des Sceaux comment il entendait mettre en œuvre les conclusions et propositions formulées par M. Jean-Luc Warsmann, dont chacun, y compris dans l'opposition, a salué la qualité.

Il s'est demandé si le souci exprimé par le ministre d'accorder une deuxième chance aux personnes suivies par le ministère de la justice ne risquait pas, compte tenu de la faiblesse des moyens prévus, de rester à l'état de vœu pieux.

Enfin, il a interrogé le ministre sur l'état d'avancement de l'exécution de la loi d'orientation et de programmation pour la justice.

Tout en reconnaissant l'exactitude des chiffres cités par M. André Vallini, **le garde des Sceaux** a jugé indispensable d'apprécier l'effort financier en faveur de la justice dans une perspective à cinq ans. L'objectif était de créer 9 620 emplois entre 2002 et 2007 – soit une augmentation de 3,5 milliards d'euros, répartis en 2,5 milliards de dépenses de rémunérations et de fonctionnement et 845 millions d'investissement. Cet objectif a été atteint à 50 % pour l'enveloppe globale et à 40 % s'agissant des crédits de rémunérations et de fonctionnement.

L'important est de savoir dans quelle direction et à quel rythme. Ainsi, sur une durée de cinq années, soit une législature, le nombre de conseillers d'insertion et de probation passera de 2 000 à 3 000, 700 postes supplémentaires ayant déjà été créés. Et si on a pu déplorer le faible nombre de juges de l'application des peines, il convient de souligner qu'en trois ans, leur nombre a augmenté de 72 %. En ce domaine comme dans d'autres, il convient donc de prendre en compte la tendance.

Puis le ministre a estimé que l'opposition, si elle venait à accéder au pouvoir, devrait prendre l'engagement de créer des places de prison ; il a rappelé qu'elle ne l'avait pas fait en vingt ans et que seule l'actuelle majorité s'y était résolue. Le parc pénitentiaire est ainsi devenu vétuste, au point de susciter les réprimandes de M. José María Gil Roblès, commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, ce qui est particulièrement humiliant.

Dès lors, les députés qui auront voté les budgets au cours de cette législature, pourront en être fiers, même si l'effort devra être poursuivi, notamment lorsque les nouveaux établissements pénitentiaires commenceront à entrer en fonction et qu'il faudra leur affecter des personnels.

Enfin, le ministre a précisé que plus de 600 greffiers et plus de 300 fonctionnaires de catégorie C allaient rejoindre les services.

**M. André Vallini** a estimé que si la tendance était sans doute exacte, le projet de loi de finances pour 2 006 représentait cependant un ralentissement budgétaire considérable. Il a estimé que le « tout carcéral » n'était pas une solution, et que l'argent consacré à créer de nouvelles places de prison serait mieux utilisé dans le domaine de la prévention, de la réinsertion et du développement des mesures de milieu ouvert.

**Le garde des Sceaux** a réfuté le clivage, aujourd'hui complètement dépassé, entre une gauche uniquement soucieuse de prévention et une droite qui ne songerait qu'à la répression, et souligné que l'actuelle majorité avait créé bien plus de postes de travailleurs sociaux que la précédente.

**M. Jean-Luc Warsmann** s'est félicité du fait que, par son action, le garde des Sceaux soit sur le point de mettre fin au scandale du financement des frais de justice.

S'agissant des opérateurs téléphoniques, il a estimé que les intérêts de l'État n'avaient pas été convenablement défendus lorsque les licences ont été accordées. L'État aurait dû prévoir les modalités permettant aux services de la justice et de la police d'avoir accès aux échanges de données et aux informations. Cela n'a pas été le cas et l'État a payé, sans négocier, les factures qui lui ont été présentées. Ainsi, l'État paie 9 euros l'identification d'un numéro de téléphone, alors que l'opérateur n'a qu'à consulter son fichier d'abonnés ! Certaines sociétés ayant par ailleurs fait preuve d'une certaine désinvolture et ayant mis trois mois

pour répondre à une réquisition, des enquêtes ont été bloquées, ce qui est inadmissible.

Puis, après avoir observé que certaines matières se prêtaient à des appels d'offres, M. Jean-Luc Warsmann s'est demandé pourquoi la justice n'appliquait pas ces procédures, alors qu'elle les faisait respecter par ailleurs.

Tout en concédant que les magistrats devaient disposer de tous les moyens nécessaires à la recherche de la vérité, il a insisté pour que l'utilisation de ces moyens soit guidée par le souci des deniers publics et de la dépense utile – conformément à l'esprit de la LOLF.

S'agissant de l'exécution des peines, dont le garde des Sceaux a fait, à juste raison, une priorité, il a rappelé qu'il avait eu l'occasion, dans son rapport sur l'application de la loi du 9 mars 2004, de citer l'exemple d'une grande juridiction d'Île-de-France où, lorsque le prévenu était présent à l'audience, le délai moyen de mise à exécution était de neuf mois, ce délai atteignant vingt-trois mois lorsqu'il était absent. Cette situation ne s'est malheureusement pas améliorée depuis, puisque au mois d'octobre, ces délais étaient passés respectivement à onze et vingt-quatre mois contribuant ainsi à l'affaiblissement de l'autorité de l'État.

Enfin, M. Jean-Luc Warsmann a interrogé le garde des Sceaux sur l'informatisation des tribunaux, et notamment sur le programme CASSIOPEE qui devrait éviter de ressaisir plusieurs fois les informations au fur et à mesure de la chaîne pénale. Il a donc souhaité connaître le calendrier de montée en charge de ce dispositif et la date à laquelle les juridictions pourront en disposer.

**M. Robert Pandraud** a demandé au ministre pourquoi les crédits de la justice administrative ne figuraient plus dans son budget alors qu'il serait de bonne gestion de procéder à une fusion des juridictions, car la justice administrative est particulièrement encombrée. Le Conseil d'État est, certes, une noble institution, mais il serait tout aussi utile s'il accélérât les réponses aux contentieux.

Observant que certains criminels étaient jugés trois ou quatre fois, alors que, tel Émile Louis, ils avaient déjà été condamnés à perpétuité, il s'est interrogé sur l'utilité de ces condamnations à répétition et a souhaité connaître le coût réel de certains grands procès, qu'il s'agisse de ceux d'Émile Louis, d'Angers ou d'Outreau.

Il s'est enfin déclaré satisfait de l'intérêt porté par le garde des Sceaux à la situation matérielle et morale des greffiers et il a demandé pourquoi il n'existait pas de recrutement par la voie du tour extérieur, afin que les meilleurs d'entre eux puissent être nommés magistrats.

**M. Michel Vaxès** a souhaité disposer de précisions sur l'évolution des effectifs, indiquant que les personnels voudraient bien connaître les prévisions précises de recrutement les concernant, les services pénitentiaires d'insertion et de probation ayant, notamment, des besoins massifs. Rappelant que le garde des

Sceaux, à l'occasion du débat sur la récidive, avait lui-même souligné qu'on n'avait pas encore atteint un niveau satisfaisant, il a exprimé le souhait de disposer, par catégorie, d'une évaluation des postes qui seront effectivement pourvus.

Il s'est interrogé ensuite sur la divergence d'appréciation de la LOLF, entre les présidents des cours d'appel et les procureurs généraux, les premiers estimant que le regroupement de la justice civile et de la justice pénale dans un seul programme crée une confusion au niveau des responsabilités, rend peu lisibles les choix budgétaires et fait courir un risque sérieux à l'indépendance de la justice. Ils font notamment valoir que la séparation fonctionnelle des autorités de poursuite et de jugement, exigée par la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par le code de procédure pénale, doit impérativement se retrouver dans la gestion opérationnelle des budgets. Aussi considèrent-ils qu'il convient, non pas de créer un programme unique « justice judiciaire », mais deux programmes l'un relevant de la responsabilité des autorités de poursuite, l'autre des magistrats du siège. À l'inverse, les procureurs généraux soutiennent l'organisation budgétaire choisie par la Chancellerie.

**Le garde des Sceaux** a indiqué, en réponse à M. Jean-Luc Warsmann, que la juridiction qu'il évoquait n'est certes pas la plus performante, mais que la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) avait permis une véritable amélioration et que, s'agissant de l'exécution des peines, le fait de pouvoir bénéficier d'une réduction de 20 % du montant de l'amende lorsqu'on paie dans le mois suivant la condamnation, s'avérait efficace.

Il a indiqué que le projet CASSIOPEE concernait l'ensemble de la chaîne pénale et permettrait de doter les juridictions d'un outil moderne et adapté. Il a précisé qu'il avait nommé un chef de projet très expérimenté et que la livraison du programme était prévue pour le début 2007.

S'agissant des frais de justice, il a annoncé que le tarif de facturation des opérateurs pour la communication des données de connexion était passé de 9 à 3,81 euros, ce qui constitue un sérieux progrès.

Le garde des Sceaux a ensuite précisé à M. Robert Pandraud que la justice administrative ne figure pas dans la mission « Justice », mais dans la mission « Conseil et contrôle de l'État », rattachée au Premier ministre. Il a regretté cette décision prise avant sa nomination, et invité les parlementaires à la remettre en cause.

S'agissant des instructions et condamnations de certains détenus comme Émile Louis, qui, certes, finissent par coûter très cher, il a fait observer que la Cour européenne des droits de l'homme exigeait des délais de jugement raisonnables, ce qui amènerait à scinder les instructions et, par voie de conséquence, à multiplier les condamnations.

Il a également fait savoir qu'il avait réuni à la Chancellerie l'ensemble des acteurs du procès du tunnel du Mont-Blanc et du procès d'Angers – lequel a coûté un million d'euros. Il a salué, à cette occasion, les magistrats qui ont fait preuve d'un remarquable professionnalisme. Malgré le nombre considérable des parties concernées, le travail a été mené avec objectivité et humanité, le procureur d'Angers allant jusqu'à expliquer lui-même, les peines aux enfants les plus jeunes. En l'occurrence, le prix importe donc peu.

Il s'est déclaré favorable à la promotion comme magistrats des greffiers en chef, sur titre ou sur concours, suivant l'âge, la promotion interne faisant partie des traditions de l'administration.

En réponse à M. Michel Vaxès, il a estimé que les chiffres avancés dans le rapport de M. Warsmann – par ailleurs remarquable – devaient être affinés s'agissant notamment des SPIP.

Le garde des Sceaux a enfin indiqué que, traditionnellement, les premiers présidents et les procureurs généraux géraient ensemble les cours d'appel, et que mettre en péril cet équilibre reviendrait à changer de système judiciaire, ce qui n'est pas envisageable.

**M. Alain Marsaud** a déploré que les licences aient été accordées à un faible prix, sans qu'on ait mis en place un système d'obligation de service public, ni prévu la possibilité de négocier le tarif de ces interceptions. Il a annoncé son intention de déposer une proposition de loi visant à mettre à la charge des opérateurs cette obligation de service public, sans que l'État ait à négocier les tarifs, et souhaité connaître la position du garde des Sceaux sur ce point.

Il a noté par ailleurs que les écoutes et les interceptions téléphoniques, si coûteuses, étaient un mode d'enquête peut-être un peu trop répandu chez certains magistrats, qui se dispensent ainsi de délivrer une commission rogatoire et d'envoyer des OPJ exercer un travail de surveillance. Il a suggéré que les magistrats se montrent un peu plus sourcilieux lorsqu'un OPJ leur demande de procéder à une interception téléphonique.

Il a par ailleurs demandé au garde des Sceaux s'il avait prévu dans le projet de budget une provision pour le bracelet électronique mobile, de façon à expérimenter le système et à l'amorcer en 2006.

Il s'est enfin inquiété des difficultés rencontrées dans le versement de la prime dont bénéficient les magistrats antiterroristes, ce qui a conduit ces magistrats du Parquet et de l'instruction à exprimer leur mécontentement auprès de leur hiérarchie.

**M. Jean-Christophe Lagarde** a estimé, au nom du groupe UDF, que le budget de la justice 2006 était positif et s'est dit satisfait de constater, après trois années d'imprécisions, qu'il y avait enfin un véritable pilotage de la politique de la justice.

Il a salué les efforts de gestion accomplis, assez rares dans l'administration pour devoir être soulignés. Il a ainsi approuvé la responsabilisation des chefs de cour, de même que l'actuelle nécessité de mieux connaître les coûts.

En tant qu'élu de Seine-saint-Denis, il s'est dit rassuré de savoir que les nouveaux postes iront là où il existe des besoins, le tribunal de Bobigny faisant en effet partie des juridictions les plus sinistrées.

Il a approuvé l'utilité d'une politique active de construction d'infrastructures de prise en charge des mineurs et estimé que les CER et les CEF pourraient en effet réussir, mais qu'aujourd'hui, les magistrats avaient du mal à y envoyer des jeunes, faute de place, malgré l'urgence. Des mesures dérogatoires aux marchés publics ayant été approuvées, il conviendrait d'agir rapidement.

Il a souligné que, si le nombre des travailleurs sociaux était en forte progression, l'effort devait être poursuivi ; on n'en compte en effet que 2 500 pour 60 000 détenus.

Il a ensuite interrogé le garde des Sceaux sur le montant des crédits de paiement prévus pour les opérations d'investissement.

Il a souhaité savoir si les 651 greffiers supplémentaires prévus pour 2006 incluaient des postes ouverts en 2005, et notamment des greffiers concernés par l'allongement de six mois de leur durée de scolarité. Il s'est également demandé si l'on avait anticipé le nombre de départs en retraite, afin d'éviter à la Chancellerie de faire face aux difficultés que les départs en retraite de policiers ont posé au ministère de l'Intérieur.

Dans certains tribunaux, les juges ont peur de ceux qu'ils jugent et les policiers ne peuvent pas se faire respecter en salle d'audience. Il s'est dit favorable à ce que l'on utilise des CRS pour surveiller les palais de justice, même si leurs syndicats n'apprécient guère cette mission. En effet, les CRS sont aujourd'hui fort peu mobilisés pour le maintien de l'ordre, et leur présence aurait le mérite de calmer les groupes qui viennent faire pression sur les juges ou sur les jurés.

Si des progrès ont été faits s'agissant de l'exécution des peines, la situation n'est pas satisfaisante.

La protection judiciaire de la jeunesse du département de Seine-saint-Denis doit faire face à une carence invraisemblable d'effectifs. Il n'y a que cinq juges pour enfants pour tout le département, alors que de nombreux jeunes sont en danger, qu'ils soient victimes de mauvais traitements ou délinquants. Dans de telles conditions, le signalement d'un enfant en danger met plusieurs mois pour déboucher sur une mesure de placement judiciaire, les drames que la Seine-saint-Denis a connus, et notamment la mort d'un enfant maltraité, montrent pourtant qu'il est urgent d'agir. Mais comment cinq juges pour enfants pourraient-ils traiter des milliers de cas ?

**M. Christophe Caresche** s'est étonné que l'utilisation de certains indicateurs, censés évaluer l'efficacité de l'action du ministère, ait été renvoyée à des dates lointaines. Il a craint que ce retard prive le Parlement de tout moyen d'appréciation et remette en cause une des principales avancées de la LOLF.

Il a relevé, en outre, des incohérences dans la présentation des indicateurs relatifs à l'exécution des peines, les documents budgétaires indiquant qu'ils ne seront disponibles qu'à partir de 2008, alors que les tableaux présentés font état des années 2003 à 2007.

**Le garde des Sceaux** a répondu à M. Alain Marsaud qu'on ne saurait contrevenir au principe de juste rémunération de l'opérateur affirmé par le Conseil constitutionnel, et qu'il lui faudra donc s'entourer de toutes les précautions juridiques nécessaires.

Il a confirmé que la question de la prime affectée aux juges antiterroristes avait été réglée tout en lui indiquant qu'il ne pensait rencontrer de problème majeur de financement du bracelet électronique, la LOLF permettant les redéploiements nécessaires et les prix pratiqués baissant de jour en jour.

Il a remercié M. Jean-Christophe Lagarde pour sa confiance et lui a annoncé que le tribunal de grande instance de Bobigny, désormais deuxième tribunal de France, avait fait l'objet, pour la première fois, d'une enquête complète de la part de l'inspection générale, qui devrait déboucher sur un contrat d'objectifs permettant d'obtenir des renforts d'effectifs grâce à des « juges placés » et donc de rattraper le retard.

Il a par ailleurs indiqué que, selon les chiffres dont il disposait, ce n'était pas cinq mais dix juges pour enfants qui siégeaient au tribunal de Bobigny. Pour autant, il a admis que ce tribunal était parmi les plus encombrés.

Il lui a confirmé que ce sont bien 650 greffiers qui entreront en fonction en 2006 et qu'il faudra inclure dans ce chiffre ceux qui sortiront de l'école nationale de greffes, ce qui ne pourra qu'avoir des conséquences positives dans les juridictions.

Le ministère a anticipé les départs à la retraite qui seront massifs à partir de 2009-2010 pour les fonctionnaires et les greffiers et à partir de 2012, pour les magistrats.

Le nombre des indicateurs a été réduit à 53 depuis la précédente présentation, mais il n'est pas souhaitable de les réduire encore davantage afin de disposer, à terme, d'indicateurs pertinents et stratégiques. Des montages trop complexes risqueraient en effet de faire perdre du temps, au détriment des objectifs poursuivis. En cette première année d'application de la LOLF, il convient de progresser dans la méthode.

L'outil d'évaluation est lié au programme CASSIOPEE, qui sera en place fin 2007, sauf pour les juridictions parisiennes, qui peuvent d'ores et déjà en disposer.

La surveillance des palais de justice par des CRS relève du ministère de l'Intérieur qui, malgré les demandes de la Chancellerie, n'y est pas favorable ; d'où l'idée d'utiliser la réserve de la gendarmerie et de la police, et de créer une réserve pénitentiaire.

**M. Xavier de Roux**, après s'être félicité du développement des EPM qui évitera de placer des jeunes mineurs délinquants dans des foyers de protection de l'enfance, a demandé au garde des Sceaux de faire un point très rapide sur les assistants de justice et sur les juges de proximité.

**M. Mansour Kamardine** a interrogé le garde des Sceaux sur la politique de développement et de modernisation de la justice à Mayotte. Il a rappelé que la collectivité territoriale de Mayotte avait un statut *sui generis*, et ne disposait pas de cour d'assises, mais d'une cour criminelle dont la composition est contrôlée de bout en bout par la chaîne de l'accusation, d'une cour, présidée par des magistrats professionnels assistés de quatre assesseurs, nommés par le garde des Sceaux sur proposition du président de la cour criminelle et après avis conforme du procureur général ; enfin, d'un tribunal correctionnel, où l'on ignore la collégialité. Cette organisation remonte au passé colonial de Mayotte, et doit être modernisée pour qu'elle devienne conforme à l'image de la France, pays des libertés. Cela passe par un renforcement des effectifs et par un palais de justice sécurisé.

Le palais de justice a été détruit par le cyclone Ernest et sa reconstruction demandera cinq ans. Comme le montre l'exemple de la construction du palais de justice d'Avignon, qui n'a duré que deux ans, une accélération des délais est envisageable, si la volonté politique est présente.

Mayotte doit par ailleurs faire face à des difficultés liées à l'exécution des peines. Plus de 200 détenus occupent un espace prévu pour 75, dans des cellules exigües. Les procédures sont souvent longues, de sorte que lorsque des *dealers* sont interpellés en flagrant délit, ils sont reconduits à la frontière, ce qui est assez choquant..

Rappelant que la collectivité territoriale de Mayotte mettait à disposition des services de la justice des personnels dévoués et compétents mais qui n'ont pas pu être intégrés jusqu'à présent dans la fonction publique, faute de justifier des diplômes nécessaires, M. Kamardine a demandé si cette intégration serait mise en œuvre et dans quels délais. Il a enfin souhaité connaître le nombre de postes alloués à Mayotte au titre du budget 2006.

**M. Didier Quentin** a appelé l'attention du garde des Sceaux sur les dix établissements pénitentiaires pour majeurs en construction et l'a interrogé sur celui de la Réunion, dont il a souhaité connaître le calendrier de réalisation. Il a également demandé quand le conservatoire du littoral pourrait accueillir des détenus et des condamnés accomplissant des peines alternatives.

**Le garde des Sceaux** a indiqué que l'établissement pénitentiaire de la Réunion serait construit en 2008 et que le projet concernant le conservatoire du littoral aboutirait à la même date.

Il a précisé à M. Mansour Kamardine que le palais de justice de Mayotte allait être reconstruit, le terrain ayant été choisi, et que les agents territoriaux seraient intégrés avant 2010. Il a précisé que le ministère était très attentif au fonctionnement des services du tribunal supérieur d'appel et du tribunal de première instance de Mamoudzou.

En réponse à M. Xavier de Roux, il a indiqué que sept établissements pour mineurs seraient construits pour l'ensemble de la France. Par ailleurs, il a précisé qu'il n'était pas question de créer une carrière pour les assistants de justice et qu'il serait difficile d'atteindre le nombre de juges de proximité – 3 000 – prévu lors du vote de la loi. S'il existe une mission « juges de proximité » à la Chancellerie, c'est au Conseil supérieur de la magistrature – lequel se montre d'ailleurs souvent très exigeant – qu'il revient de se prononcer sur leur admission, le garde des Sceaux n'ayant pas de responsabilité en la matière. De fait, 472 juges de proximité sont aujourd'hui en fonction, 150 juges supplémentaires devant entrer en fonction en 2006.

\*

\* \*

*Après le départ du garde des Sceaux, conformément aux conclusions de sa rapporteure pour avis, la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Justice » : administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse.*

## PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS

— Mme Jeannette FAVRE, présidente de l'Union nationale des fédérations régionales des associations de maisons d'accueil de familles et proches de personnes incarcérées (UFRAMA).

— M. Alain BOUREGBA, pédopsychiatre, directeur de la Fédération des relais enfants-parents.

— M. Patrice MOLLE, directeur de l'administration pénitentiaire, et M. Hervé LUTEAU.

— MM. Michel DUVETTE, directeur, et Denis PERRIN, sous-directeur de la protection judiciaire de la jeunesse.

— MM. Michel FLAUDER, secrétaire général et Olivier BOUDIER, secrétaire général adjoint du Syndicat national de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire – FSU (SNEPAP – FSU).

— M. Michel BEUZON, secrétaire général du Syndicat national FO des personnels de direction.

— MM. Bruno OSTACOLO, secrétaire général adjoint, et Philippe GRAVOUILLE, trésorier général du Syndicat national FO des personnels de surveillance.

— M. Adhérald HOURNON, secrétaire général-adjoint du Syndicat national FO pénitentiaire des personnels techniques.

— Mme Annie SCOTTON, secrétaire générale et M. Yves SAUTHIEUX, secrétaire général-adjoint du Syndicat national FO pénitentiaire des personnels administratifs.

— M. Bertrand ROUIS, secrétaire général du SPIJ – UNSA.

— MM. Frédéric GRANDCOLAS, secrétaire général, Jean-François FORGET, secrétaire général adjoint et David BESSON, secrétaire national de l'Union fédérale autonome pénitentiaire (UFAP).

— Mme Céline VERZELETTI, secrétaire générale, MM. Eric LEMOINE, secrétaire national et Michel POUPONNOT, secrétaire national de l'Union générale des syndicats pénitentiaires CGT.

— M. Jean-Pierre RIO, directeur du développement de SIGES – GROUPE SODEXHO.

## DÉPLACEMENTS DE LA RAPPORTEURE POUR AVIS

- Centre pénitentiaire pour femmes de Rennes.
- Maison d'arrêt pour femmes de Fleury-Mérogis.
- Foyer d'hébergement et d'action éducative de Grasse.
- Quartier mineur de l'établissement pénitentiaire de Grasse.
- Maison d'arrêt de Nice.
- Centre d'activités et de formation de jour d'Antibes.
- Unité d'hébergement diversifié d'Antibes.
- Foyer d'hébergement « La Géode » au Cannet.

-----

N° 2573-04 – Avis présenté par Mme Michèle Tabarot au nom de la commission des lois sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540), Tome IV : Justice, administration pénitentiaire ; protection judiciaire de la jeunesse (Mme Michèle Tabarot)