



N° 3368

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006.

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 2007** (n° 3341),

TOME IV

JUSTICE

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE ;
PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

PAR Mme MICHÈLE TABAROT,

Députée.

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir à la rapporteure au plus tard le 10 octobre 2006 pour le présent projet de loi.

À cette date, environ 85 % des réponses étaient parvenues à la rapporteure qui remercie les services du ministère de la Justice de leur collaboration.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. — L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE	9
A. UN BUDGET EN PROGRESSION POUR UN PROGRAMME IMMOBILIER AMBITIEUX	9
1. Des crédits en progression de 5 % par rapport à 2006	9
2. Un niveau de recrutement important en termes d'équivalents temps plein travaillé (ETPT)	10
3. Un programme immobilier ambitieux et conforté.....	15
<i>a) La mise en œuvre du programme de construction de 13 200 places se poursuit</i>	<i>15</i>
<i>b) Le programme de rénovation et de sécurisation des établissements pénitentiaires se poursuit</i>	<i>20</i>
<i>c) Le calendrier de construction des établissements pénitentiaires pour mineurs est précisé.....</i>	<i>23</i>
B. L'EFFORT POUR L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE DÉTENTION SE POURSUIT	24
1. Une meilleure prise en charge médicale des détenus	24
<i>a) Les défis d'une population carcérale en mutation</i>	<i>24</i>
<i>b) Le dispositif de prise en charge médicale des détenus s'adapte à ces nouveaux défis</i>	<i>27</i>
2. Quelles conditions de détentions pour les prévenus en attente de jugement « après Outreau » ?	31
<i>a) La part des prévenus dans le total des personnes détenues a tendance à diminuer depuis 10 ans</i>	<i>32</i>
<i>b) Le problème de la cohabitation des prévenus et des condamnés dans les maisons d'arrêt devrait être en partie réglé par la création des quartiers courte peine</i>	<i>33</i>
C. LA PRÉPARATION À LA RÉINSERTION REPRÉSENTE UN ENJEU MAJEUR POUR L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE QUI Y CONSACRE DES MOYENS CROISSANTS	34
1. La préparation à la sortie dès l'entrée en incarcération	35
<i>a) Formation professionnelle et travail en détention</i>	<i>35</i>
<i>b) Le rôle croissant des SPIP dans les aménagements de peines</i>	<i>38</i>

2. Le soutien spirituel apporté aux détenus par les aumôniers	43
<i>a) Les conditions de l'exercice de la liberté de culte en prison</i>	43
<i>b) Les moyens financiers octroyés sont en augmentation mais restent insuffisants.</i>	44
II. — LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	46
A. UN BUDGET CONFORTANT LES MOYENS MIS EN ŒUVRE POUR LUTTER CONTRE LA DÉLINQUANCE DES MINEURS	46
1. Une augmentation de l'activité, en particulier pénale	46
<i>a) L'activité pénale est en forte croissance</i>	47
<i>b) L'activité civile reste relativement stable à un niveau élevé</i>	48
<i>c) La protection des jeunes majeurs représente une part résiduelle de l'activité de la PJJ.....</i>	48
2. Des crédits en forte augmentation : + 8,6 % par rapport à 2006.....	49
<i>a) Des crédits en progression permettant le financement des chantiers prioritaires</i>	49
<i>b) Des crédits de personnels en augmentation permettant des recrutements importants</i>	51
3. Une administration qui se réforme sous le double impact de l'entrée en vigueur de la LOLF et des conclusions du rapport de la Cour des comptes de juillet 2003 .	52
<i>a) Les facteurs d'évolution.....</i>	52
<i>b) Les réponses apportées par le ministère de la Justice doivent être saluées</i>	53
B. LA PJJ EST AU CŒUR DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE DES MINEURS	56
1. L'implication croissante de la PJJ dans la lutte contre la délinquance des mineurs .	57
<i>a) La mise en œuvre des mesures éducatives en milieu ouvert prononcées par les juges</i>	57
<i>b) L'implication croissante de la PJJ dans le traitement des mineurs récidivistes ou violents</i>	58
2. Le problème des mesures en attente demeure préoccupant	64
<i>a) Les délais de prise en charge demeurent trop élevés, surtout pour les mesures de milieu ouvert</i>	64
<i>b) Quelle gestion des mesures en attente ?</i>	65
C. UNE ADMINISTRATION OUVERTE À DE MULTIPLES PARTENARIATS	66
1. Le renforcement des liens avec l'Administration pénitentiaire	66
<i>a) Un rapprochement progressif... ..</i>	66
<i>b) ... qui trouve son point d'orgue avec la participation de la PJJ à la mise en œuvre des EPM.....</i>	67

2. Les partenariats tissés avec d'autres administrations ou avec la société civile.....	69
<i>a) Les départements sont un partenaire privilégié de la PJJ, notamment comme cofinanceurs du secteur associatif habilité</i>	<i>69</i>
<i>b) Le partenariat avec l'Éducation nationale ne cesse de se développer, notamment au travers des dispositifs relais</i>	<i>70</i>
<i>c) L'implication de la société civile est de plus en plus recherchée : l'exemple du parrainage.....</i>	<i>72</i>
EXAMEN EN COMMISSION	75
PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS	101
CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS	102
DÉPLACEMENTS DE LA RAPPORTEURE POUR AVIS	103

MESDAMES, MESSIEURS,

Deuxième budget présenté en application de la LOLF ⁽¹⁾, dernière tranche de l'application de la LOPJ ⁽²⁾, premier budget présenté après les conclusions de la commission d'enquête Outreau ⁽³⁾, le budget de la justice pour 2007 est placé sous le signe du bilan.

Dans ce contexte, la rapporteure tient à saluer les efforts importants consentis par le Gouvernement pour doter la justice des moyens dont elle a besoin. Ainsi, alors que le budget total de l'État pour 2007 progresse de 0,8 %, celui de la justice augmente de 5 %, après 4 % en 2005 et 4,6 % en 2006. Depuis le début de la législature, le budget de la justice a augmenté de près de 1,8 milliard d'euros, soit 38 % en cinq ans, traduisant la continuité de l'engagement du Gouvernement en faveur de la justice.

La part du budget de la justice est ainsi portée cette année à 2,34 % du budget de l'État, contre 1,69 % en 2002. Si la part de 3 % préconisée par les conclusions du rapport de la commission d'enquête Outreau n'est pas atteinte, l'impulsion donnée par ce budget est très significative et doit être maintenue dans les années à venir.

Le présent avis porte sur **deux programmes** de la mission « Justice » : « Administration pénitentiaire » et « Protection judiciaire de la jeunesse », dont les crédits progressent respectivement de 5 et 8,6 %, ce dont la rapporteure se félicite.

Le programme **Administration pénitentiaire** (qui représente **35,7 % du budget de la justice**), comporte cette année trois actions, du fait du regroupement de certaines d'entre elles, contre cinq l'an passé : la première concerne la garde et le contrôle des personnes placées sous main de justice, la deuxième l'accueil et l'accompagnement des détenus, la troisième action étant consacrée au soutien et à la formation.

Pour sa part, le programme **Protection judiciaire de la jeunesse** (qui représente **12,8 % du budget de la justice**), outre les deux actions de soutien et de formation des personnels, se voit assigner deux objectifs, le premier tendant à

(1) Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

(2) Loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002.

(3) Rapport de MM. A. Vallini, Président et Ph. Houillon, Rapporteur, au nom de la commission d'enquête chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement (n° 3125).

la mise en œuvre des mesures judiciaires prononcées à l'égard des mineurs délinquants (action 01), le second ayant ce même objet concernant les mineurs en danger et les jeunes majeurs (action 02).

Très satisfaite de l'augmentation importante des crédits inscrits cette année pour ces deux programmes, qui traduit le respect des engagements contenus dans la loi d'orientation de 2002, la rapporteure n'en souhaite pas moins inscrire son analyse dans une démarche d'évaluation, de proportionnalité entre les fins et les moyens induite par la LOLF. Parce qu'elle met en regard les objectifs de l'action publique et les moyens pour y parvenir, la LOLF incite en effet à l'adoption d'un raisonnement économique mesurant le rapport entre les coûts et les avantages d'une mesure.

Poursuivant son analyse amorcée dans l'avis établi au nom de la commission des lois pour le projet de loi de finances pour 2006, la rapporteure a souhaité étudier plus particulièrement l'évolution de conditions de détention. Elle a, dans ce cadre, pu se rendre à la maison d'arrêt de Fresnes et a aussi visité le Centre des jeunes détenus de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis où elle a pu s'entretenir avec des mineurs incarcérés dans leur cellule. Sa visite de l'Établissement public national de santé de Fresnes lui a aussi permis de mieux appréhender la problématique de la prise en charge médicale des détenus qui sera développée dans le présent avis.

La rapporteure s'est aussi interrogée sur le sort réservé aux prévenus en attente de jugement dans un contexte post-Outreau. Abordant ensuite une question qui lui est chère, la réinsertion des détenus, elle a souhaité rencontrer tant les personnels des services de probation et d'insertion que les aumôniers de prison qui apportent un soutien spirituel aux détenus.

S'agissant de la protection judiciaire de la jeunesse, la rapporteure s'est intéressée aux actions de modernisation de la PJJ mises en œuvre au cours des années récentes, notamment à la suite des conclusions du rapport spécial de la Cour des comptes de 2003. Analysant la place centrale occupée par la PJJ en matière de lutte contre la délinquance des mineurs – alors que le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance est en cours de discussion devant le Parlement⁽¹⁾ – elle a également voulu étudier les partenariats que la PJJ avait su nouer pour mener à bien sa mission, tant avec d'autres administrations qu'avec la société civile dont la plus grande implication est très souhaitable.

*

* *

(1) *Projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, adopté par le Sénat le 21 septembre 2006 et devant être examiné par l'Assemblée nationale en première lecture au cours du mois de novembre 2006.*

I. — L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

A. UN BUDGET EN PROGRESSION POUR UN PROGRAMME IMMOBILIER AMBITIEUX

1. Des crédits en progression de 5 % par rapport à 2006

Les crédits de l'administration pénitentiaire pour 2007 s'élèvent à près de 2,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à plus de 2,2 milliards d'euros en crédits de paiement, soit **une progression de 5 % par rapport à ceux inscrits dans la loi de finances initiale pour 2006**. Hors dépenses de personnel (titre II), cette progression est de 7 % pour le budget de fonctionnement, d'intervention et d'investissement de l'administration pénitentiaire.

Le périmètre des actions du programme « Administration pénitentiaire » a été modifié par rapport au PLF pour 2006, correspondant à une modification de la nomenclature par destination. Ce sont trois actions et non plus cinq qui composent ce programme :

- ***l'action n° 01 « Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice »***, qui regroupe les dépenses de personnel pour la garde des détenus et les dépenses d'équipement, représente 65,5 % des autorisations d'engagement du programme, avec un montant de 1,878 milliard d'euros.

- ***l'action n° 02, intitulée « accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice »***, qui fusionne à compter de 2007 les anciennes actions 02 (« accueil des personnes en détention ») et 03 (« accompagnement et réinsertion des personnes placées sous main de justice ») retrace l'ensemble des conditions nécessaires à l'accueil et à l'accompagnement des personnes détenues dans des conditions dignes et satisfaisantes (maintenance et entretien des établissements, réinsertion) et représente 23,4 % des autorisations d'engagement du programme, soit 671 millions d'euros.

- ***l'action n° 04, « soutien et formation »*** (issue de la fusion des actions 04 « soutien » et 05 « formation »), vise trois axes prioritaires : la fourniture de moyens pour l'administration générale, le développement du réseau informatique et la formation du personnel. Elle représente 11,1 % des autorisations d'engagement du programme, soit 319 millions d'euros.

Les comparaisons des montants de crédits par rapport à l'an dernier étant rendues délicates du fait des redéploiements entre actions qui ont accompagné les deux fusions d'actions, une présentation par titres est plus opérante.

Le tableau suivant présente l'évolution des crédits 2006-2007 par titre :

En crédits de paiement

Titres	2006	2007	Évolution
Titre II – dépenses de personnel	1 356 898 699	1 414 492 042	+ 4,24 %
Titre III – dépenses de fonctionnement	492 940 934	521 950 437	+ 5,88 %
Titre V – dépenses d'investissement	241 352 162	295 450 000	+ 22,41 %
Titre VI – dépenses d'intervention ⁽¹⁾	39 513 019	14 115 019	- 64,28 %
Total budget	2 130 704 814	2 246 007 498	+ 5,41 %

Source : Direction de l'administration pénitentiaire

Pour autant, les moyens nouveaux alloués à l'administration pénitentiaire ne seront pleinement efficaces que s'ils ne font pas l'objet de décisions de gel ou d'annulation de crédits comme cela a pu être le cas au cours des années passées.

Comme en 2003 et 2004, les **mesures de régulation** pour l'année 2005 ont été particulièrement contraignantes pour l'administration pénitentiaire, ce qui a induit des difficultés de gestion en cours d'année. Les crédits de fonctionnement ont ainsi fait l'objet d'annulations de crédits pour un montant de 8,824 millions d'euros.

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

- La LOLF fait référence à la notion de 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. La date d'organisation des concours et, par voie de conséquence, le moment d'entrée en fonction des nouvelles recrues a un impact en termes d'ETPT. En effet, si la personne recrutée occupe son poste dès le début d'année, elle comptera pour un ETPT plein, 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.

(1) Changement de périmètre du Titre VI (certaines dépenses sont transférées sur le Titre III).

Le plafond d'autorisation d'emplois de l'administration pénitentiaire prévu par la loi de finances pour 2007 est de **31297 ETPT**, contre 31 020 en 2006, soit 277 ETPT supplémentaires. Ce plafond se décline de la manière suivante :

Par action

Action 01 : garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	21 604
Action 02 : accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice	7 774
Action 03 : Soutien et formation	1 919
Total du programme	31 297

Par catégorie d'emploi

	Plafond autorisé pour 2006	Demandés pour 2007	Variation 2006/2007
Magistrats	17	17	0
Personnel d'encadrement	1 301	1 315	+14
B métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif	3 665	3 697	+32
B administratifs et techniques	940	949	+9
Personnels de surveillance C	22 269	22 465	+196
C administratifs et techniques	2 828	2 854	+26
Total	31 020	31 297	+277

Compte tenu des vacances de postes, l'Administration pénitentiaire pourra recruter 1967 emplois supplémentaires en 2007, selon les informations transmises à la rapporteure.

- Il apparaît par ailleurs que la LOLF fournit les outils d'une maîtrise prévisionnelle des effectifs, mise en œuvre avec succès par l'Administration pénitentiaire.

Ainsi, la ressource en ETPT pour l'année 2006 a été répartie entre les budgets opérationnels de programme (BOP) déconcentrés⁽¹⁾ sur la base de la moyenne des effectifs réels par direction régionale, constatée sur les douze mois précédents. Il a été demandé à chaque BOP de procéder à un déroulement prévisionnel de l'année 2006 en intégrant les mouvements de départ et d'arrivée prévisibles. Dans l'ensemble, les résultats obtenus sont satisfaisants, excepté en ce qui concerne le corps des surveillants. En effet, la réforme statutaire intervenue en 2006 a fortement infléchi les intentions de départs à la retraite et conduit de nombreux surveillants à différer leur départ pour profiter des avantages de carrière qui leur étaient offerts. Pour autant, cette méthode, appelée à être affinée dès l'année prochaine, permet effectivement d'anticiper les flux prévisionnels sur l'année et de prévoir les recrutements nécessaires.

Comme en 2006, l'ensemble des ETPT du programme de l'administration pénitentiaire ne sera pas « distribué » dès le début de l'année 2007 aux directions régionales. Une partie sera bloquée à l'échelon du directeur de programme sous

(1) Ce sont les directeurs régionaux de l'administration pénitentiaire qui sont les gestionnaires des BOP.

forme de réserve, destinée à être utilisée en cas de nécessité pour abondement éventuel d'une direction régionale.

- Par l'effet conjugué des créations d'emplois inscrites dans la loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice (LOPJ) du 9 septembre 2002 et du plan de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, l'administration pénitentiaire se doit de recruter et de former 10 000 agents de 2003 à 2007.

L'École nationale de l'Administration pénitentiaire (ENAP), devenue établissement public administratif depuis 2000 – ce qui lui permet de disposer de l'autonomie nécessaire à une adaptation constante de sa pédagogie aux évolutions des métiers pénitentiaires ainsi qu'à une gestion efficace – a porté sa capacité d'accueil, depuis janvier 2005, de 820 à 1 200 places, avec notamment la construction d'un nouvel amphithéâtre, de salles de cours supplémentaires, d'une extension de la zone administrative, de bâtiments d'hébergements, d'un bâtiment réservés aux enseignements par simulation, d'une nouvelle zone réservée aux enseignements sportifs.

Les effectifs globaux en formation initiale sont passés de 3 055 en 1999 à 3 522 en 2006. Les effectifs de stagiaires au titre de la formation continue ont aussi augmenté de manière conséquente : 550 en 1999, ils étaient environ 2 300 en 2006. En 2007, l'école devrait assurer la formation initiale et la formation d'adaptation de 3 418 personnes, dont 2 300 élèves surveillants.

- **Le recrutement des surveillants des services déconcentrés de l'Administration pénitentiaire demeure pourtant assez difficile**, car si le nombre de candidatures reste élevé, d'une part le nombre de candidats « utiles » est assez faible, et, d'autre part, la déperdition entre le nombre de reçus et le nombre de ceux qui entrent en formation à l'ENAP est importante (autour de 10 %). Cette déperdition est en partie liée à l'image de l'administration pénitentiaire dans l'opinion publique ainsi qu'au manque d'attractivité des métiers pénitentiaires et à leur pénibilité par rapport à d'autres métiers d'autorité et de contrainte (police, gendarmerie). Dès lors que les candidats connaissent mieux l'institution pénitentiaire, la déperdition par démission est beaucoup plus réduite compte tenu d'avantages statutaires non négligeables. En revanche, les départs sont souvent liés à la réussite à d'autres concours, notamment internes à l'administration pénitentiaire.

Afin de susciter un grand nombre de candidatures aux concours de surveillants, l'Administration pénitentiaire mène, depuis plusieurs années, des campagnes de communication relatives aux métiers pénitentiaires dans des médias de presse, dans les rubriques emplois des journaux et en 2002 dans l'audiovisuel, des représentants des directions régionales participent aussi à divers salons et forums pour l'emploi. Il a été par ailleurs récemment mis en ligne sur Internet un module interactif accessible depuis les sites du Ministère de la Justice et de l'ANPE renvoyant à un formulaire de demande de dossier d'inscription.

Le régime indemnitaire des agents de l'Administration pénitentiaire continue de bénéficier des mesures favorables décidées au cours des années récentes. Au total, 5,8 millions d'euros seront consacrés cette année à la poursuite de la réforme statutaire du personnel et à la revalorisation du régime indemnitaire.

■ **Les personnels de surveillance ont bénéficié de plusieurs mesures de revalorisation indemnitaire au cours des années récentes :**

● *L'indemnité pour charges pénitentiaires (ICP) sera revalorisée en 2007*

L'ICP est versée semestriellement aux personnels de surveillance. Il est prévu pour 2007 de faire procéder à son versement à un rythme mensuel. Son taux a par ailleurs été revalorisé et porté à 750 euros annuels. L'ICP peut par ailleurs être modulée en fonction de la manière de servir de l'agent.

● *La prime de surveillance de nuit et l'indemnité horaire pour travail du dimanche et des jours fériés ne connaissent pas de revalorisation en 2007*

La prime de surveillance de nuit, fixée à 48,70 F au 1^{er} janvier 2000, a été portée à 75 F au 1^{er} janvier 2001, soit 11,44 euros par nuit et par agent. Pour les nuits qui encadrent le dimanche et les jours fériés, le montant est de 15,25 euros par nuit et par agent. Le taux horaire de l'indemnité pour travail le dimanche et les jours fériés est quant à lui fixé à 2,64 euros. Cette prime et cette indemnité ne connaissent aucun changement en 2007.

● *La prime de sujétions spéciales (PSS) est également reconduite*

Pour les chefs de service pénitentiaire, les premiers surveillants, les surveillants, élèves surveillants et surveillants auxiliaires le taux de la PSS est passé de 21 % à 24 % du traitement brut au 1^{er} janvier 2004. Cette prime ne connaît aucun changement en 2007.

■ **Les autres personnels ont bénéficié également de plusieurs mesures de revalorisations indemnitaires :**

● *La prime de sujétions spéciales des directeurs des services pénitentiaires a été revalorisée en 2006*

En accompagnement de la réforme statutaire de leur corps, et pour répondre à une situation particulièrement défavorable par rapport aux autres corps de l'administration pénitentiaire ou à ceux comparables d'autres administrations, le taux de la prime de sujétions spéciales des directeurs des services pénitentiaires a été revalorisé à 21 % en 2006. Le coût total du financement de cette mesure pour 2007 s'élève à 148 583 euros.

• ***Le bénéfice de l'indemnité de responsabilité a été étendu***

Le décret n° 2005-819 du 19 juillet 2005 a institué une indemnité de responsabilité modulable suivant le grade, l'emploi, mais aussi la manière de servir, pour les personnels de direction et certains personnels d'encadrement des services pénitentiaires.

En 2006, il a été prévu de tenir compte de l'accroissement de charges généré dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) par la mise en œuvre de la loi Perben II, - nous y reviendrons -, en étendant l'indemnité de responsabilité aux directeurs d'insertion et de probation et en revalorisant le montant de celle déjà versée aux directeurs des SPIP.

Le décret du 19 juillet 2005 sera également modifié afin d'inclure, parmi les bénéficiaires de l'indemnité de responsabilité, les secrétaires généraux des directions régionales des services pénitentiaires, chargés depuis le 1^{er} janvier 2006 de coordonner au sein de chaque direction les départements en charge des moyens de l'administration pénitentiaire.

Sera enfin institué en 2007 un complément annuel de rémunération pour les directeurs des services pénitentiaires et les directeurs d'insertion et de probation, chefs de département en direction régionale ou exerçant leurs fonctions en administration centrale et qui ne bénéficient pas d'un logement concédé.

• ***L'indemnité de responsabilité pour les régisseurs, allouée en 2006 est reconduite en 2007***

Dans le cadre de la réforme budgétaire et comptable des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, le métier de comptable des établissements pénitentiaires autonomes a disparu au profit de celui de régisseur. Les régisseurs prennent en charge certaines opérations sur crédits budgétaires et sont responsables pécuniairement et personnellement de la garde et de la conservation des fonds et des valeurs de la structure et de ceux appartenant à la population pénale ainsi que de la gestion et de la comptabilisation des biens des détenus. Une indemnité de responsabilité pour les régisseurs a été allouée en 2006 pour un montant total de 478 192 euros et est reconduite cette année.

• ***L'indemnité spécifique des personnels sociaux***

Les assistants de service social (ASS) et les conseillers techniques de service social (CTSS) bénéficient d'un alignement indemnitaire sur la filière d'insertion et de probation.

Du fait de la revalorisation prévue de la prime de sujétions spéciales des personnels d'insertion et de probation, une mesure nouvelle de 110 606 euros a été obtenue afin d'assurer la parité entre le régime indemnitaire des personnels de service social et des personnels d'insertion et de probation. Les textes instaurant cette revalorisation ne sont pas parus à ce jour.

3. Un programme immobilier ambitieux et conforté

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

La LOPJ de 2002, prenant la suite des deux précédents grands programmes de construction d'établissements pénitentiaires décidés en 1986 par M. Albin Chalandon (construction de 13 000 places) et en 1995 par M. Pierre Méhaignerie alors garde des Sceaux (création de 4 000 nouvelles places en détention), a prévu la réalisation d'un grand programme de modernisation du parc immobilier affecté à l'administration pénitentiaire à travers la construction de 13 200 places nouvelles de détention, dont 1 800 correspondent à la poursuite d'opérations déjà engagées.

Ces trois programmes démontrent clairement la volonté de ces gouvernements d'agir concrètement et massivement en faveur de l'amélioration des conditions de détention grâce à d'ambitieux programmes de construction qui devraient contribuer grandement à la résolution de deux problèmes très souvent dénoncés : la vétusté du parc pénitentiaire français - la rapporteure rappelle que 57 % des établissements en fonction aujourd'hui ont été construits avant 1920 - et la surpopulation carcérale.

● L'analyse de l'évolution des chiffres de la surpopulation carcérale montre que **la densité carcérale moyenne est en baisse depuis 2004**. La rapporteure tient surtout à souligner que ces moyennes recouvrent des réalités très diverses selon les types d'établissements, la surpopulation étant un problème majeur dans les maisons d'arrêt (avec un taux moyen d'occupation de 120 %), l'équilibre étant plus souvent atteint dans les établissements pour peine, centres de détention et maisons centrales où les détenus bénéficient d'un encellulement individuel et dont le taux moyen d'occupation est de 95 %.

Le tableau suivant traduit l'évolution de la **surpopulation carcérale** en France depuis 1990 :

**EFFECTIFS, CAPACITÉ ET DENSITÉ DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES
DEPUIS 1990 EN MÉTROPOLE ET OUTRE-MER**

au 1 ^{er} janvier	métropole et outre-mer			
	Capacité théorique	Détenus hébergés	Capacité opérationnelle	Densité carcérale
1990		45 420	36 615	124,0 %
1991		49 083	40 675	120,7 %
1992		50 115	42 981	116,6 %
1993		50 342	46 494	108,3 %
1994	49 330	52 551	46 579	112,8 %
1995	49 361	53 935	48 187	111,9 %
1996	50 292	55 062	48 791	112,9 %
1997	50 391	54 269	49 791	109,0 %
1998	49 810	53 845	49 619	108,5 %
1999	50 014	52 961	49 549	106,9 %
2000	49 797	51 441	49 294	104,4 %
2001	49 043	47 837	48 593	98,4 %
2002	48 669	48 594	48 021	101,2 %
2003	48 476	55 407	47 987	115,5 %
2004	49 258	59 246	48 605	121,9 %
2005	50 717	58 231	50 094	116,2 %
2006	51 854	58 344	51 252	113,8 %

Remarques :

(1) À partir du 1^{er} avril 1993, une distinction est faite entre capacité en service et capacité issue des normes de la circulaire du 17 mars 1988. Les chiffres de ce tableau sont ceux de la capacité en service.

(2) La densité carcérale (ou taux d'occupation) est calculée en rapportant le nombre de détenus hébergés à la capacité.

Sources : *Effectifs* : statistique trimestrielle, *Capacité* : EMS1.

● Les 13 200 nouvelles places prévues par la LOPJ sont réparties en trois volets :

- 10 800 places réservées à la réalisation de nouveaux établissements pénitentiaires (9 200 en métropole dont deux maisons centrales, et 1 600 en outre-mer) ;
- 2 000 places destinées à l'application des nouveaux concepts pénitentiaires spécifiquement dédiés à la réinsertion (quartiers courtes peines) ;
- 420 places destinées aux mineurs dans 7 établissements spécialisés (EPM)

Les programmes précédents ayant montré que 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, le Gouvernement a souhaité, dès 2002, accélérer les procédures de construction, notamment par la création de l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice

(AMOTJ) et par 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 (LOPSI) du 29 août 2002 qui 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.

■ *S'agissant du programme de construction confié à l'AMOTJ*, l'enveloppe ouverte par la LOPJ à cette fin est de 1,13 milliard d'euros.

Selon les informations communiquées à la 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 %.

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 9 200 places prévues en métropole*, la procédure pour la **réalisation de dix établissements pour majeurs** a été lancée en quatre lots :

Le premier lot, réalisé en maîtrise d'ouvrage publique selon la procédure de conception-réalisation, comprend trois centres pénitentiaires de 690 places qui seront implantés sur les communes de Bourg-en-Bresse, Rennes et Mont-de-Marsan. Le groupement chargé de les concevoir et les construire a été retenu en mai 2005, la notification du marché de conception est intervenue en juillet 2005. Les travaux ont débuté sur le site de Mont-de-Marsan en mai 2006. Les travaux du futur établissement de Bourg-en-Bresse devraient débuter en décembre 2006 et ceux de Rennes en mars 2007.

Le deuxième lot sera réalisé en maîtrise d'ouvrage privée, selon la procédure AOT-LOA ouverte par la LOPSI. Il est constitué des centres pénitentiaires de Béziers (810 places) et Nancy (690 places), du centre de détention de Roanne (600 places) et de la maison d'arrêt de Lyon (690 places) sur la commune de Corbas. Ce lot a fait l'objet d'un dialogue compétitif qui a abouti à la signature le 23 février 2006 d'un contrat avec la société Eiffage, opérateur chargé du financement, de la conception, de la construction, de l'équipement et de l'entretien-maintenance de ces établissements sur une durée de vingt-sept ans, et pour un montant de 280,2 millions d'euros. L'objectif est de pouvoir disposer du premier établissement dans le courant du troisième trimestre 2008.

Le troisième lot, réalisé selon la même procédure, permettra la réalisation des centres pénitentiaires de Poitiers (600 places), du Havre (690 places), et du Mans (400 places). L'avis d'appel public à la concurrence a été lancé et la procé-

ture a abouti à retenir la société Quille. La réception de ces nouveaux établissements n'interviendra pas avant le début de l'année 2009.

Un quatrième lot devrait comprendre la construction d'un centre pénitentiaire dans la région Lilloise (690 places), d'une maison d'arrêt à Nantes (540 places) et d'un établissement en Île-de-France (800 places). Pour ce dernier établissement le problème foncier n'est pas encore totalement résolu. Ces établissements ne seront pas livrés avant 2010.

Par ailleurs, la réalisation d'un centre pénitentiaire à Ajaccio (290 places) a été annoncée officiellement.

S'agissant de la réalisation des maisons centrales, les appels d'offres s'étant révélés infructueux, la procédure a été déclarée sans suite. Le programme a été révisé et la procédure de consultation des constructeurs a été initiée au début de l'été 2006.

• Quant à la construction de *1 600 places outre-mer*, seule la procédure pour la réalisation d'une maison d'arrêt de 572 places à La Réunion a été lancée. Les travaux devraient débuter dans le courant du deuxième trimestre 2006 et permettre une mise en service de cet établissement au quatrième trimestre 2008.

Par ailleurs quatre autres projets validés sont en cours d'études préalables. Il s'agit de la construction d'un centre pénitentiaire d'environ 400 places en Guadeloupe et d'extensions sur les domaines existants des établissements de Mayotte (125 places), de Martinique (100 places) et de Guyane (100 places), qui font l'objet d'études de faisabilité.

■ 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).

• La LOPJ de 2002 a prévu un vaste programme de rénovation, d'extension et de mise aux normes des **quartiers des mineurs** dans le but d'améliorer les conditions de vie des mineurs en détention. L'objectif est de parvenir à la création de 500 nouvelles places réparties de façon équilibrée sur l'ensemble du territoire national. Pour cela, une dotation initiale de 25 millions d'euros ⁽¹⁾ a été allouée en 2002.

Dans le cadre de ce programme ont été créées 125 places aux normes et 123 places ont été mises en conformité en 2003. En 2004, 43 places ont été créées et 41 mises aux normes. En 2005, 113 ont été créées et 133 mises aux normes. Parallèlement, 146 places non conformes ont été fermées.

(1) Cette dotation a été diminuée de 9,7 millions d'euros en 2004 pour abonder l'enveloppe de réalisation des établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM).

En 2006, 77 places ont été créées et 41 mises aux normes, si bien qu'au total, ce programme aura permis de créer 275 places aux normes et d'en remettre 275 à niveau. La capacité totale d'accueil de mineurs est de 1 133 places dont 851 aux normes – pour un nombre de mineurs incarcérés inférieur à 700 –, sur 64 établissements pénitentiaires.

En contrepartie est prévue la fermeture partielle ou totale de certains quartiers des mineurs ou à la réaffectation de ces locaux. Les fermetures envisagées seront concomitantes à l'ouverture des futurs établissements spécialisés pour mineurs (420 places).

Ce programme immobilier doit permettre d'accueillir les mineurs dans des quartiers adaptés qui seront mieux séparés des adultes et qui disposeront d'équipements propres (salles de classe et d'activités). Une fois ce programme achevé, 92 % des places seront conformes aux normes détaillées par le « *guide du travail auprès des mineurs en détention* ».

• Pour sa part, le dispositif d'**accroissement des capacités du parc pénitentiaire** doit permettre la création à terme de 2 684 places, comprenant 356 places de semi-liberté, pour des opérations dont la livraison s'étale de 2004 à 2008.

Le coût global du DAC est estimé à aujourd'hui à environ 98,2 millions d'euros sur une ressource budgétaire de 108,4 millions d'euros. Environ 85,1 millions d'euros ont d'ores et déjà été affectés, soit un taux d'engagement de 87 %.

Actuellement, 1 238 places sur les 2 684 places prévues ont d'ores et déjà été réalisées :

– 1 000 places ont été réceptionnées en 2004 et 2005, soit dans le cadre d'opérations légères (réhabilitations, réaffectations), soit au travers de constructions neuves (extensions d'établissements existants).

– 462 places supplémentaires doivent être livrées en 2006, dans les centres de détention de Salon (56 places), Tarascon (56 places), Argentan (40 places), Lorient (40 places), Oermingen bâtiment D (78 places), et la maison d'arrêt d'Albi (46 places).

– 816 places devraient être livrées en 2007, dans les centres de détention de Mauzac (40 places), d'Oermingen bâtiment I (59 places), Châteauroux (60 places), Liancourt (80 places), Ecrouves (30 places), les maisons d'arrêt de Nevers (58 places) et d'Arras (44 places), et les quartiers de semi-liberté de Caen et Saisy (50 places chacun).

– 406 places devraient être livrées en 2008, dans les maisons d'arrêt de Montauban (80 places) et Bonneville (69 places), les centres de détention de Bé-

denac (60 places), Villenaux la Grande (200 places), et Bois d'Arcy (80 places), et le centre de semi-liberté d'Angers (37 places).

b) Le programme de rénovation et de sécurisation des établissements pénitentiaires se poursuit

■ *Le programme de rénovation des grands établissements pénitentiaires a commencé à Fleury-Mérogis et aux Baumettes*

Ce programme, initié en 1998, concerne les quatre plus grands établissements pénitentiaires (maisons d'arrêt de Fleury-Mérogis, Fresnes et Paris-la Santé, centre pénitentiaire de Marseille-Baumettes), pour lesquels le coût de la rénovation ne peut être intégré dans l'enveloppe annuelle des crédits de rénovation de l'administration pénitentiaire. L'objectif poursuivi est la remise aux normes fonctionnelles des bâtiments, qui passe par l'encellulement individuel, la douche en cellule et la création d'espaces communs nécessaires à la mise en œuvre des actions de réinsertion.

Les travaux ont commencé à Fleury-Mérogis et aux Baumettes. S'agissant de Fleury-Mérogis la remise en état de cellules insalubres a commencé en mars 2005. Les travaux de rénovation proprement dits de ces établissements ont commencé fin 2005 pour une durée de l'ordre de neuf ans pour Fleury-Mérogis et huit ans pour Marseille. Ils seront réalisés par tranches successives, d'où cette durée très longue, pour permettre le maintien en activité des structures, avec les problèmes de sécurité que cela entraîne.

Pour la rénovation de la maison d'arrêt de Paris-la Santé, un contrat de partenariat public-privé doit être passé prochainement, avec pour objectif un démarrage des opérations fin 2007. S'agissant de Fresnes, le schéma directeur de rénovation a été réalisé courant 2004, mais la mise en œuvre de ce chantier sera subordonnée à l'obtention d'une ressource financière spécifique.

Selon les informations communiquées à la 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.

Le tableau suivant établit la synthèse du calendrier et de l'estimation du coût de ces opérations :

MA de Fleury-Mérogis	382 M€	3 592 places	date de livraison : 2014
CP de Marseille-Baumettes	134 M€	1 320 places	date de livraison : 2014

■ ***Un ambitieux programme de sécurisation du parc pénitentiaire qui se poursuit***

La LOPJ de 2002 a doté l'Administration pénitentiaire de moyens pour la sécurisation de ses établissements, avec une enveloppe globale de 53 millions d'euros, dont la dernière tranche d'un montant de 5 millions d'euros est inscrite au PLF 2007, nouvelle illustration du respect des engagements financiers inscrits dans la loi d'orientation, ce dont la rapporteure se félicite.

La politique de sécurisation des établissements suit six priorités :

– *La mise aux normes des miradors*, avec un choix des sites à équiper en priorité qui tient compte du profil de la population pénale incarcérée dans chaque établissement et se concentre sur les maisons centrales, les grandes maisons d'arrêt et certains centres de détention. Selon les informations transmises à la rapporteure, sur un total de 261 miradors, 47 ont été sécurisés depuis 2002.

– *La sécurisation des maisons centrales*, centrée dans un premier temps sur celles d'Arles, Clairvaux, Ensisheim, Lannemezan et Saint Maur, à la suite des résultats des audits « sécurisation » réalisés dans le cadre du travail de la cellule de suivi et de soutien des maisons centrales).

– *L'installation de filins anti-hélicoptères et pose d'anti-escalade sur les toitures*. Il s'agit là de rendre beaucoup plus difficiles les opérations d'évasions au moyen d'un hélicoptère par la pose de filins espacés de quatre mètres dans les zones fréquentées habituellement par les détenus. Depuis 2002, 65 établissements ont été équipés de filins anti-hélicoptères.

– *L'équipement en téléphonie sans fil ou radiocommunication associée au système protection travailleur isolé*. Il est indispensable que chaque surveillant puisse, à tout moment et quel que soit le lieu où il se trouve dans l'enceinte pénitentiaire, déclencher l'alarme de façon sûre et efficace. Depuis 2002, 52 sites ont bénéficié d'une remise à niveau de leurs moyens de communication et d'alarme.

– *L'installation des tunnels d'inspection à rayons X*. Les établissements pénitentiaires étant de plus en plus ouverts sur la vie extérieure, le flux des personnes qui accèdent à l'intérieur de chaque prison est en constante augmentation. Le dispositif de sécurité de la porte d'entrée principale doit être renforcé. 128 établissements étaient pourvus d'un tel dispositif en 2006.

– *Le brouillage des téléphones portables*, dont la prolifération dans les établissements est préoccupante. Leur développement est favorisé par les dimensions de plus en plus réduites des appareils ainsi que par leur composition basée sur des matériaux difficilement décelables par les moyens de détection traditionnels. Fin 2005, l'administration pénitentiaire disposait de 125 brouilleurs (fixes et mobiles) de téléphones portables répartis sur 40 sites, comprenant notamment l'installation de brouilleurs dans les quartiers disciplinaires et d'isolement de certains établissements « sensibles ». En 2006, la somme de 500 000 euros a été allouée pour permettre l'installation de dispositifs mobiles de brouillage. Pour 2007, un marché public est en cours de finalisation pour permettre des installations massives.

■ ***Des moyens accrus pour l'équipement des établissements pénitentiaires en visioconférence***

Le PLF pour 2007 comprend une dotation d'un million d'euros pour la poursuite du programme d'équipement des établissements pénitentiaires en visioconférence.

La visioconférence en matière judiciaire consiste en l'utilisation d'un moyen de télécommunication audiovisuelle pour procéder à des entretiens ou à des auditions à distance. Son utilisation au cours de la procédure judiciaire est prévue par l'article 706-71 du code de procédure pénale, introduit par la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne.

L'implantation progressive des dispositifs de visioconférence dans les établissements pénitentiaires s'est réalisée de façon progressive en lien avec l'équipement des juridictions dans une logique de « maillage ». Après une phase d'expérimentation, une seconde phase a permis l'équipement de douze établissements pénitentiaires fin 2005 en lien avec les sites judiciaires déjà équipés. La troisième phase, actuellement en cours de déploiement sur vingt-six établissements pénitentiaires, concerne notamment les sites accueillant les détenus condamnés pour des faits de terrorisme, en lien avec l'entrée en vigueur le 1^{er} mai 2006 de la loi du 23 janvier 2006 qui donne aux juridictions parisiennes de l'application des peines compétence exclusive en cette matière.

Aujourd'hui, **trente-huit établissements pénitentiaires sont équipés ou en cours d'équipement.**

La mise en place de la visioconférence présente de nombreux avantages : elle constitue tout d'abord **un facteur de réduction des risques d'évasion dans la mesure où elle évite tout transfèrement du détenu**. Elle induit également des gains en emplois pour le budget de l'État tout à fait considérables dans la mesure où elle évite de mobiliser des équipes de policiers, gendarmes ou surveillants pour transférer les détenus ou pour gérer les conséquences d'une évasion sous escortes qui aurait pu être évitée par ce dispositif.

Pour autant, l'évaluation des coûts doit faire apparaître, outre le primo-équipement en matériel qui constitue un investissement relativement lourd, d'autres dépenses à la charge de l'Administration pénitentiaire (création d'une salle sécurisée, coût en personnel lors de la tenue des audiences...).

500 000 euros ont été consacrés en 2006 à la mise en œuvre de la visioconférence. 1 million d'euros est inscrit au budget 2007 pour permettre la poursuite du programme, traduisant la volonté forte du ministère en la matière, ce dont se félicite la rapporteure, qui a d'ailleurs pu évoquer les nombreux avantages de ces équipements lors de sa visite de la maison d'arrêt de Fresnes.

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 LOPJ a prévu la création de 420 places de détention dans des 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. Placés sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire, ils bénéficieront de l'intervention de la protection judiciaire de la jeunesse ; nous y reviendrons dans la deuxième partie de ce rapport.

L'objectif de ce programme est d'offrir aux mineurs des conditions de détention conformes à nos engagements internationaux et se rapprochant des systèmes en vigueur chez nos voisins européens : en Allemagne par exemple, les mineurs exécutent leurs sentences dans des centres de détention pour mineurs, distincts de ceux des adultes. 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 et que les personnels en contact avec ces derniers aient reçu une formation spécifique.

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

Sept EPM d'une capacité unitaire de 60 places seront construits à proximité des plus grandes agglomérations, car les mineurs délinquants sont le plus souvent issus des grandes villes. Parce qu'il n'est pas souhaitable que le placement en détention conduise à une rupture du lien familial, les EPM seront implantés à proximité de grandes villes, à Quiévrechain, (proche de Lille), Meyzieu (dans l'agglomération de Lyon), Lavour (aux environs de Toulouse), La Barasse (proche de Marseille), Orvault (dans l'agglomération de Nantes), Porcheville (dans l'Ouest de l'Ile-de-France) et Meaux-Chauconin (dans l'Est de l'Ile-de-France).

Les travaux ont débuté à l'automne 2005, en vue d'une livraison des premiers EPM au printemps 2007, selon un calendrier précisé dans le tableau suivant :

EPM	Date prévisionnelle de fin des travaux	Date prévisionnelle de mise en service
Quiévrechain	Février 2007	Mai 2007
Meyzieu	Mars 2007	Mai 2007
Lavour	Mai 2007	Juillet 2007
Marseille	Août 2007	Novembre 2007
Meaux Chauconin	Novembre 2007	Janvier 2008
Orvault	Novembre 2007	Janvier 2008
Porcheville	Novembre 2007	Janvier 2008

À ce jour, le coût de la réalisation de ces établissements est estimé à 109,5 millions d'euros, soit un surcoût de l'ordre de 20 millions d'euros par rap-

port au coût estimatif initial, qui devrait être en partie compensé par le solde de la ressource affectée à la mise aux normes des quartiers mineurs, un virement de 9,7 millions d'euros a d'ores et déjà été effectué au profit des EPM. Au 1^{er} juillet 2006, le montant des autorisations d'engagement engagées s'élève à 75,85 millions d'euros.

B. L'EFFORT POUR L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE DÉTENTION SE POURSUIT

La question des conditions de détention n'est pas un sujet nouveau dans notre pays, mais elle est revenue depuis quelques semaines sur le devant de la scène médiatique, à quelques mois des échéances électorales, avec les conclusions de l'enquête menée par l'Observatoire international des prisons, qui ont été rendues publiques le 20 octobre dernier.

Cette ONG a été autorisée par le garde des Sceaux à diffuser auprès des détenus et des personnels pénitentiaires un questionnaire sur les conditions de détention. Des 15 000 réponses (sur 56 000 détenus) sont ressorties les conclusions suivantes : 82 % des détenus sont insatisfaits des conditions de détention ; ils réclament massivement de meilleures conditions d'hygiène, un meilleur respect de leur intimité, notamment durant leur toilette, et une plus grande proximité avec leur famille, exigences auxquelles la rapporteure ne peut que souscrire et qui guident par ailleurs tous les efforts menés par l'Administration pénitentiaire ces dernières années. Ainsi, l'important programme de construction et de rénovation des établissements, mais aussi la généralisation progressive des Unités de visite familiales (UVF) participent de cette ambition.

Le garde des Sceaux a annoncé il y a quelques semaines la mise en place dès l'an prochain d'un **contrôle externe** indépendant des établissements pénitentiaires, confié au Médiateur de la République. Une dizaine de délégués du Médiateur interviennent d'ores et déjà dans certains établissements ; ils devraient être 25 en 2007. Cette décision se conforme ainsi aux « règles pénitentiaires européennes » dont la direction de l'Administration pénitentiaire a par ailleurs distribué un exemplaire à chacun des surveillants.

Dans le cadre du présent avis, la rapporteure a souhaité centrer son étude sur deux aspects des conditions de détention : la prise en charge médicale des détenus et la question de la mixité prévenus-condamnés dans les maisons d'arrêt.

1. Une meilleure prise en charge médicale des détenus

a) Les défis d'une population carcérale en mutation

La population carcérale **est de plus en plus violente**, ainsi que l'avait montré la rapporteure l'an dernier. De fait, depuis le milieu des années 90, la délinquance sexuelle est la première cause d'incarcération en France mais on observe également, depuis le début des années 2000, une très forte augmentation

des condamnés pour des faits de violence. Ces deux tendances très préoccupantes attestent clairement de l'augmentation des faits de violence dans la société qui, inévitablement, se retrouve en détention, avec toutes les implications en matière de sécurité et de prévention des évasions que cela suppose pour l'administration pénitentiaire.

Plus violente, la population carcérale a également besoin de plus en plus de soins, sous l'effet conjugué du vieillissement, de l'accroissement des conduites addictives (toxicomanie notamment) et de la dégradation de la santé mentale des détenus.

• Le **vieillissement** observé de la population pénale est lourd de conséquences sur le plan de la prise en charge médicale des détenus (pathologies liées au grand âge, dépendance, maladie d'Alzheimer). Depuis 1996, **la part des détenus ayant entre 50 et 60 ans a presque doublé tandis que celle des personnes de plus de 60 ans a crû de 147 %**. Les tableaux suivants illustrent ces évolutions.

POPULATION CARCÉRALE : STRUCTURE PAR ÂGE AU 1^{ER} JANVIER (STOCK)

Champ : métropole et outre-mer

année (au 1 ^{er} janvier)	-16 ans	16 - 18 ans	18 -21 ans	21 - 25 ans	25 - 30 ans	30 - 40 ans	40 - 50 ans	50 - 60 ans	60 ans et +	Ensemble
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
2005	49	574	4 716	10 220	10 698	15 735	10 005	5 130	2 070	59 197
2006	71	661	4 817	10 154	10 883	15 373	10 075	5 246	2 242	59 522

Source : statistiques trimestrielles - PMJI.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES ÉCROUÉES PAR TRANCHE D'ÂGE
SUR LA PÉRIODE 1996 – 2006**

Période du 1 ^{er} janvier 1996 au 1 ^{er} janvier 2006	- 16 ans	16 - 18 ans	18 -21 ans	21 - 25 ans	25 - 30 ans	30 - 40 ans	40 - 50 ans	50 - 60 ans	60 ans et +	Ensemble
Variation absolue	33	138	520	433	- 1 356	- 736	1 757	2 338	1 333	4 460
Variation relative (en %)	+ 86,8	+ 26,4	+ 12,1	+ 4,4	- 11,1	- 4,6	+ 21,1	+ 80,4	+ 146,6	+ 8,1

• La **proportion de détenus présentant des conduites addictives** (dépendance aux médicaments, aux drogues illicites, à l'alcool ou au tabac) est plus forte que dans la population générale. Une étude sur l'état de santé à l'entrée en prison, actualisée en 2003 et publiée en 2005 montre que :

– 33,3 % des entrants déclarent une utilisation prolongée et régulière d'au moins une drogue (produits illicites et médicaments utilisés de façon toxicomaniaque) dans l'année précédant l'incarcération ;

– 30,9 % des entrants déclarent une consommation excessive d'alcool au regard des critères fixés par la Direction Générale à la Santé (plus de 5 verres par jour et/ou plus de 5 verres consécutifs au moins une fois par mois) ;

– 78 % des personnes arrivant en prison fument du tabac et près de 22 % d'entre elles consomment quotidiennement plus de vingt cigarettes.

La forte présence de personnes toxicomanes incarcérées provoque une importante demande de substances psychoactives au sein des établissements pénitentiaires. Elle implique également un important besoin de prise en charge en termes de traitement de la dépendance elle-même, mais aussi avec les troubles qui en découlent.

Face à cette réalité, l'objectif de l'administration pénitentiaire est d'agir simultanément sur l'offre en luttant contre l'entrée et la circulation de produits en détention (opérations de police aux parloirs) et sur la demande en améliorant la prise en charge des personnes dépendantes.

• La **dégradation de la santé mentale des détenus** constitue un autre phénomène très inquiétant.

Deux études ont été récemment réalisées sur le sujet : 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) au ministère de la santé ; la seconde, menée en 2003 par une société privée spécialisée dans l'épidémiologie.

S'agissant de **la santé mentale des personnes entrant en détention**, évaluée par la DREES, 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 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.

Le ministère chargé de la Santé, en collaboration avec le ministère de la Justice, a décidé en 2003 de réaliser une **étude épidémiologique** visant à estimer les prévalences des principaux troubles dans les établissements pénitentiaires français.

Au terme de cette étude, les principaux résultats sont les suivants :

– 28 % déclarent avoir subi des maltraitements de nature physiques, psychologiques ou sexuelles ;

– 16 % des détenus ont été hospitalisés pour raisons psychiatriques avant leur incarcération ;

– 3,8 % des détenus souffrent d'une schizophrénie nécessitant un traitement, soit environ 4 fois plus que dans la population générale ;

– 17,9 %, présentent un état dépressif majeur, soit 4 à 5 fois le taux en population générale et 12 % souffrent d'anxiété généralisée. Ces derniers chiffres sont à interpréter avec précaution, car ces troubles peuvent être à l'origine du fait générateur de la détention, mais peuvent aussi résulter de la privation de liberté.

b) Le dispositif de prise en charge médicale des détenus s'adapte à ces nouveaux défis

• La protection sociale des personnes détenues

Depuis le 1^{er} janvier 1994, toute personne détenue est obligatoirement affiliée à l'assurance maladie et maternité du **régime général de la sécurité sociale**, à compter de la date de son incarcération. L'État doit acquitter les cotisations sociales correspondantes (pour un montant global de 63 millions d'euros en 2004, derniers chiffres transmis à la rapporteure) et financer également la part qui n'est pas prise en charge par l'assurance maladie : le ticket modérateur pour les soins lors des consultations et des hospitalisations et le forfait journalier lors des hospitalisations (pour un montant de 26 millions d'euros en 2004).

• La fourniture de soins aux personnes détenues

Le partage des tâches entre le ministère de la Santé et l'Administration pénitentiaire est assez clair en la matière : c'est le service public hospitalier qui assure les soins dispensés aux personnes détenues dans tous les établissements pénitentiaires, à charge pour l'Administration pénitentiaire d'assurer la sécurisation des équipements.

Chaque établissement pénitentiaire est doté d'une **unité de consultations et de soins ambulatoires (UCSA)**, au sein de laquelle les soins, tant somatiques que psychiatriques, sont prodigués par des équipes pluridisciplinaires de l'hôpital. Au plan local, cette organisation nouvelle est formalisée au travers d'un protocole, signé par le directeur de l'établissement pénitentiaire et le directeur de l'hôpital, sous l'égide des autorités régionales sanitaires (agence régionale de l'hospitalisation) et pénitentiaires (direction régionale des services pénitentiaires).

● **Les hospitalisations**

La loi du 18 janvier 1994, relative à la prise en charge sanitaire des personnes détenues prévoit la mise en place d'un schéma national d'hospitalisation (SNH) pour répondre aux besoins d'hospitalisation des personnes incarcérées.

Les hospitalisations d'urgence et de courte durée sont réalisées dans l'établissement public de santé signataire du protocole avec l'établissement pénitentiaire au sein de chambres sécurisées. Un programme de mise aux normes ou de création de chambres sécurisées est en cours de réalisation.

Les hospitalisations programmées sont quant à elles réalisées au sein des **Unités Hospitalières Sécurisées Inter-régionales (UHSI)**, qui ont été créées par un arrêté du 24 août 2000. Cet arrêté a prévu la création de sept UHSI dans les centres hospitaliers universitaires de Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Rennes et Toulouse. L'implantation du huitième site, au sein de l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris (Pitié Salpêtrière) a été décidée en 2002. À terme, 182 lits seront créés dans les huit CHU.

À ce jour, quatre UHSI sont d'ores et déjà en service, il s'agit des UHSI de Nancy (mise en service en février 2004), Lille (décembre 2004), Lyon (février 2005) et Bordeaux (mai 2006). Les UHSI de Toulon et Marseille devraient aussi être livrées tout prochainement, en décembre 2006, celles de Paris en janvier 2008 et de Rennes en décembre 2008.

La **sécurisation des unités d'hospitalisation** est, nous l'avons vu, à la charge de l'Administration pénitentiaire. Il s'agit essentiellement de travaux d'équipement et d'aménagement ainsi que d'installations spécifiques concernant les accès. Le tableau suivant dresse le bilan des dépenses déjà engagées par l'Administration pénitentiaire en la matière :

Sites	Coût TTC de sécurisation à la charge de la DAP	Financement
UHSI de Nancy	916 294 €	2004
UHSI de Lille	333 562 €	2005
UHSI de Lyon	983 148 €	2005
UHSI de Bordeaux	333 562 €	2005

● **Le traitement des détenus toxicomanes :**

Une note interministérielle du 9 août 2001 a défini les orientations relatives à l'amélioration de la prise en charge sanitaire et sociale des personnes détenues présentant une dépendance aux produits licites et illicites ou en faisant une consommation abusive. Elle s'accompagnait d'un cahier des charges définissant de façon opérationnelle les termes de cette organisation et les objectifs poursuivis : repérer systématiquement les situations d'abus et/ou de dépendance, proposer une prise en charge adaptée, développer la prévention, favoriser les aménagements de peine et préparer la sortie par un accompagnement sanitaire et social adapté.

Une évaluation de la mise en œuvre de cette note, confiée à l'Observatoire français des drogues et toxicomanies (OFDT), a été réalisée en 2004 et publiée en janvier 2005. Il en ressort que les protocoles de prise en charge élaborés dans les établissements pénitentiaires par les différents acteurs et services concernés ont porté leurs fruits.

Selon une enquête réalisée en février 2004 auprès des personnes détenues ⁽¹⁾, 6,6 % d'entre elles bénéficient d'un traitement de substitution à la dépendance aux opiacées, contre 5,4 % en décembre 2001 et 3,3 % en octobre 1999.

La note interministérielle de 2001 et le guide méthodologique Santé-Justice relatif à la prise en charge sanitaire des personnes détenues de septembre 2004 ont par ailleurs précisé que les personnes détenues dépendantes au **tabac** désirant un sevrage doivent avoir accès gratuitement aux traitements d'aide à l'arrêt par le biais des substituts nicotiniques.

Les actions d'éducation pour la santé organisées dans les établissements pénitentiaires permettent la diffusion de messages de prévention à destination des personnes détenues sur les thématiques du tabagisme, de l'alcoolisme et des consommations de drogues illicites.

Les formations des personnels pénitentiaires sont financées essentiellement par la direction de l'Administration pénitentiaire. Il s'agit pour l'essentiel de formations pluridisciplinaires organisées au plan départemental par les chefs de projets drogues et dépendances nommés par la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT).

● **Les soins psychiatriques aux personnes détenues**

En matière de soins psychiatriques, 26 établissements pénitentiaires disposent de services médico-psychologiques régionaux (SMPR). Les autres établissements bénéficient de l'intervention des secteurs de psychiatrie des hôpitaux, conformément au protocole signé entre chaque établissement et l'hôpital de rattachement. Ainsi, les soins ambulatoires sont pris en charge médicalement par le

(1) H. Morfini (DGS) et Y.Feuillerat (DHOS) Enquête sur les traitements de substitution en milieu pénitentiaire- février 2004.

SMPR s'il existe ou, à défaut, par le secteur psychiatrique hospitalier dont dépend l'UCSA de l'établissement pénitentiaire.

Pour les soins en hospitalisation complète, la prise en charge est effectuée par le SMPR s'agissant des soins avec le consentement du malade et en milieu hospitalier. S'agissant des soins sans le consentement du malade, en hospitalisation d'office.

Même si ce dispositif a considérablement amélioré la prise en compte des pathologies et troubles mentaux, il se révèle encore insuffisant du fait de l'ampleur des besoins en prison. Les principales difficultés sont les suivantes :

– la possibilité réduite des SMPR d'accueillir les patients en hospitalisation complète du fait du défaut de présence sanitaire, ainsi que de difficultés d'accès aux établissements pénitentiaires durant la nuit ;

– les réticences des établissements de santé à recevoir des personnes détenues en hospitalisation d'office en l'absence de garde statique par les forces de l'ordre ;

– l'absence de possibilité d'hospitalisation à la demande d'un tiers s'agissant des personnes détenues nécessitant des soins psychiatriques en hospitalisation complète, mais ne remplissant pas les critères d'une hospitalisation d'office ;

– l'insuffisance globale des moyens, notamment du nombre des psychiatres intervenant en établissement pénitentiaire.

D'une façon générale, l'évolution des méthodes en psychiatrie a consacré les services ouverts au détriment des services fermés, rendant plus difficile l'accueil des personnes détenues au regard de la sécurité et des risques d'évasion notamment. Cela conduit souvent à des séjours plus courts et à un confinement de fait en chambre d'isolement, ce qui n'est pas sans affecter la qualité des soins.

La LOPJ de 2002 a prévu la mise en place d'**unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA)** pour l'hospitalisation complète des personnes détenues atteintes de troubles mentaux. Les UHSA constitueront une amélioration de l'offre d'accès aux soins au bénéfice de ces patients détenus. Il sera alors mis fin à l'hospitalisation complète en SMPR, et toute personne détenue atteinte de troubles mentaux nécessitant une hospitalisation complète sera hospitalisée dans les UHSA, avec ou sans son consentement.

Le programme d'implantation des **unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA)** comportera deux tranches, permettant respectivement la création de 460 et 245 places, dont le tableau suivant présente la répartition.

La première tranche sera réalisée de 2008 à 2010 :

DRSP concernée	Ville	Capacité
DRSP Paris	Villejuif ou EPSNF	60
DRSP Marseille	Marseille	60
DRSP Lille	Lille	60
DRSP Paris	Orléans	60
DRSP Dijon/Lyon	Lyon	60
DRSP Toulouse	Toulouse ou Thuir	40
DRSP Strasbourg	Metz ou Nancy	40
DRSP Bordeaux	Bordeaux	40
DRSP Rennes	Rennes	40
Capacité totale de la 1^{re} tranche		460 places

La deuxième tranche sera réalisée à partir de 2010-2011 :

DRSP concernée	Ville ou Région	Capacité
DRSP Dijon	Dijon ?	40
DRSP Lille	Rouen ?	40
DRSP Paris	Établissement de santé à définir	40
DRSP de Bordeaux	Bordeaux ou Poitiers ?	40
DRSP Marseille	Nice ?	40
MOM	Guadeloupe Martinique Réunion	45
Capacité totale de la 2^{nde} tranche :		245 places

2. Quelles conditions de détentions pour les prévenus en attente de jugement « après Outreau » ?

L'affaire dite d'Outreau a mis en lumière la question de l'abus de la détention provisoire, qui a constitué en l'espèce le dysfonctionnement majeur, douze acquittés sur treize – un des mis en examen est décédé en prison – ayant accumulé près de vingt-six ans de détention. Elle a aussi été l'occasion pour la commission d'enquête parlementaire d'évoquer la question des conditions de détention des prévenus.

« Les membres de la commission d'enquête ont été particulièrement sensibles à la description des conditions de la détention provisoire et soulignent l'impérieuse nécessité d'assurer la protection de cette catégorie de détenus qui, faut-il le rappeler, bénéficient de la présomption d'innocence dans l'attente de leur jugement. Il suffit de se reporter aux auditions des acquittés pour mesurer,

par-delà la pudeur des divers témoignages, le degré de peur et de souffrance qui peut être celui d'un innocent plongé dans un univers carcéral traumatisant et dont point n'est besoin de rappeler le sort peu enviable qu'il réserve en général aux pointeurs ». ⁽¹⁾

La rapporteure a donc voulu étudier plus précisément la question des conditions de détention des prévenus dans les maisons d'arrêt. Elle a pu évoquer ces questions avec les directeurs des deux maisons d'arrêt qu'elle a visitées. De cette étude, il ressort plusieurs sources d'espoir : une tendance à la réduction de la part des prévenus dans le total des personnes détenues et d'autre part la création des quartiers courte peine qui devrait améliorer la situation des maisons d'arrêt.

a) La part des prévenus dans le total des personnes détenues a tendance à diminuer depuis 10 ans

La **proportion des personnes prévenues** sous écrou parmi l'ensemble des détenus tend à diminuer depuis 1996, **passant de 38 % de la population totale en 1996 à 31 % en 2006**. Cette baisse est plus importante dans les collectivités et départements d'Outre-mer. En 1996, les personnes prévenues y représentaient 41 % de la population sous écrou hébergée en établissement, tandis qu'en 2006 leur part n'est plus que de 28 %. En d'autres termes, les collectivités et départements d'Outre-mer ne présentent plus la particularité qui était la leur jusqu'en 1999, à savoir celle d'héberger une proportion plus forte de personnes prévenues qu'en métropole.

Le tableau suivant fait état de l'évolution depuis 1996 de la part des prévenus dans l'ensemble de la population détenue en France métropolitaine et dans les départements et collectivités d'Outre-mer (au 1^{er} juillet de chaque année) :

année	localisation	prévenus	Condamnés (y compris les contraintes par corps)*	ensemble	taux de prévenus (%)
1996	Métropole	21 476	34 604	56 080	38,3
	Outre-mer	1 048	1 488	2 536	41,3
	ensemble	22 524	36 092	58 616	38,4
1997	Métropole	21 419	33 937	55 356	38,7
	Outre-mer	1 280	1 730	3 010	42,5
	ensemble	22 699	35 667	58 366	38,9
1998	Métropole	20 271	33 827	54 098	37,5
	Outre-mer	1 269	2 091	3 360	37,8
	ensemble	21 540	35 918	57 458	37,5
1999	Métropole	20 554	33 826	54 380	37,8
	Outre-mer	1 337	2 201	3 538	37,8
	ensemble	21 891	36 027	57 918	37,8
2000	Métropole	16 691	32 051	48 742	34,2
	Outre-mer	1 091	2 237	3 328	32,8
	ensemble	17 782	34 288	52 070	34,2
2001	Métropole	14 042	32 334	46 376	30,3
	Outre-mer	903	2 439	3 342	27,0
	ensemble	14 945	34 773	49 718	30,1

(1) Rapport de la commission d'enquête p. 238.

année	localisation	prévenus	Condamnés (y compris les contraintes par corps)*	ensemble	taux de prévenus (%)
2002	Métropole	17 579	35 367	52 946	33,2
	Outre-mer	890	2 549	3 439	25,9
	ensemble	18 469	37 916	56 385	32,8
2003	Métropole	20 752	36 288	57 040	36,4
	Outre-mer	1 173	2 750	3 923	29,9
	ensemble	21 925	39 038	60 963	36,0
2004**	Métropole	20 836	38 594	59 430	35,1
	Outre-mer	1 274	2 948	4 222	30,2
	ensemble	22 110	41 542	63 652	34,7
2005**	Métropole	19 850	37 112	56 962	34,8
	Outre-mer	1 149	2 814	3 963	29,0
	ensemble	20 999	39 926	60 925	34,5
2006**	Métropole	17 465	38 133	55 598	31,4
	Outre-mer	1 081	2 809	3 890	27,8
	ensemble	18 546	40 942	59 488	31,2

* la contrainte par corps devient contrainte judiciaire par la loi du 9 mars 2004

**Depuis le 01/03/04, la statistique mensuelle n'intègre plus l'ensemble des personnes écrouées non détenues (PSE, placements à l'extérieur non hébergés)

Source: Statistique mensuelle de la population écrouée et détenue en France -PMJI.

Le nombre de prévenus a baissé de 2 450 personnes en un an. Sur les mois récents, la tendance est même amplifiée (17 487 prévenus au 1^{er} septembre 2006), les professionnels parlant d'« effet Outreau » pour qualifier ce phénomène.

Cette réduction du nombre de prévenus est la conséquence de la diminution de la part des personnes mises en examen qui sont placées en détention provisoire, qui demeure pour autant élevée : elle était de 43,4 % en 2005, contre près de 50 % en 2002.

MIS EN EXAMEN PLACÉS EN DÉTENTION PROVISOIRE

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nombre de personnes mises en examen	71 794	67 333	67 672	60 260	61 179	56 973	44 058	48 746	52 079	55 967	53 833
dont personnes morales	35	103	88	355	507	221	347	203	258	327	339
Nombre de personnes mises en détention provisoire	29 029	27 830	26 435	23 949	24 027	22 793	19 534	23 691	24 001	23 800	23 196
% de mise en détention provisoire	40,5	41,4	39,1	40	39,6	40,1	44,6	48,8	46,1	42,5	43,1

Source : Cadres des parquets.

b) Le problème de la cohabitation des prévenus et des condamnés dans les maisons d'arrêt devrait être en partie réglé par la création des quartiers courte peine

La mixité prévenus-condamnés dans les maisons d'arrêt pose deux séries de problèmes : d'une part, le problème dénoncé par l'affaire d'Outreau de prévenus, présumés innocents, qui sont en contact avec des condamnés, jugés coupables et potentiellement dangereux et d'autre part, à l'inverse, l'affectation des condamnés à de courtes peines d'emprisonnement en maison d'arrêt, aux côtés

de criminels endurcis placés en détention provisoire. Cette situation est très périlleuse tant pour les personnes concernées, qui peuvent subir des violences inadmissibles de la part de ces criminels aguerris, que pour la société tout entière puisque des primo-délinquants peuvent ainsi être « recrutés » par des personnes au passé pénal plus lourd.

La création des **quartiers courte peine** devrait en partie remédier à ces problèmes, puisqu'ils ne recevront que des condamnés et non des prévenus.

Ces quartiers concerneront 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. Initialement conçus comme une nouvelle catégorie d'établissements pénitentiaires 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 de la maison d'arrêt et bénéficieront ainsi de la mutualisation de certaines fonctions administratives, financières et du greffe.

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

Trois sites pilotes ont d'ores et déjà été retenus pour l'implantation de ces nouveaux quartiers. Il s'agit de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, où un quartier spécifique dédié aux courtes peines de 120 places sera réalisé d'ici fin 2007 et des maisons d'arrêt de Toulouse-Seysse et de Nantes, où des quartiers de 60 places permettront l'accueil du public visé à partir de 2009.

La rapporteure souhaite que le programme soit poursuivi et étendu dans les années à venir, avec l'objectif à terme de séparer totalement les prévenus des condamnés courtes peines, seul moyen d'offrir aux prévenus les conditions d'exercice réel de la présomption d'innocence. D'une manière générale, la rapporteure est attachée à la continuité en matière de construction d'établissements pénitentiaires car il n'y a que sur la durée que les engagements financiers cohérents peuvent avoir un réel effet sur les conditions de détention.

C. LA PRÉPARATION À LA RÉINSERTION REPRÉSENTE UN ENJEU MAJEUR POUR L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE QUI Y CONSACRE DES MOYENS CROISSANTS

Lors de son audition, le Directeur de l'Administration pénitentiaire, M. Claude d'Harcourt, a souligné l'importance accordée par son administration aux conditions de sortie, qui se préparent dès l'entrée en incarcération. Preuve de cet engagement, c'est l'Administration pénitentiaire elle-même qui prend en charge les actions de préparation à la sortie, notamment au travers des services pé-

nitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), ce qui est assez rare en Europe et qui mérite d'être souligné.

- L'an dernier, la rapporteure avait étudié la **question du maintien des liens familiaux**, facteur déterminant de réinsertion des condamnés et objectif pleinement pris en considération par l'Administration pénitentiaire qui en a fait une de ses priorités en matière de réinsertion.

Poursuivant son étude, la rapporteure se félicite de voir que des parloirs familiaux seront créés début 2007 dans les maisons centrales existantes où la configuration des lieux ne permet pas de créer des unités de visite familiale (UVF). Elle est aussi heureuse de constater le développement progressif de ces UVF – qu'elle avait étudié plus en détail dans son avis sur le budget pour 2006 – qui passent de trois (centre pénitentiaire pour femmes de Rennes, maisons centrales de Poissy et Saint Martin de Ré) à sept à la fin de cette année, avec un objectif de trente à l'horizon 2009.

En pratique, ces UVF 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'appartements de type F3, les UVF, implantées dans l'enceinte même des établissements pénitentiaires, sont pour autant accessibles à tous les membres de la famille et garantissent l'intimité. La régularité des visites qui structure le temps des détenus constitue un important repère pour eux, selon les personnes rencontrées par la rapporteure.

- Cette année, la rapporteure souhaite étudier plus précisément deux aspects de la réinsertion des détenus : d'une part, la préparation offerte par l'Administration pénitentiaire elle-même grâce aux SPIP à travers la formation professionnelle, le travail des détenus et les procédures d'aménagement de peines et, d'autre part, l'accompagnement spirituel apporté par les aumôniers.

1. La préparation à la sortie dès l'entrée en incarcération

a) Formation professionnelle et travail en détention

- L'article 717-3 du code de procédure pénale instaure une obligation de moyens pour l'Administration pénitentiaire en vue de procurer un travail ou une formation professionnelle aux détenus qui en font la demande. Ces activités, outre la rémunération qu'elles procurent, contribuent à maintenir un lien entre la société civile et les détenus et concourent à leur équilibre personnel en détention. Elles permettent aux détenus d'acquérir des compétences, mais aussi de fixer des repères à ces personnes souvent très déstructurées et concourent à leur réinsertion professionnelle et à la lutte contre la récidive.

L'analyse du niveau des détenus à l'entrée en formation fait apparaître que 59 % sont à un niveau en dessous du CAP et 26 % ont un niveau CAP.

En 2005, 20 657 détenus ont suivi une action de formation professionnelle. Ils ont reçu 3 672 398 d'heures de formation, dont 92 % ont été rémunérées.

La majeure partie des formations qualifiantes a lieu dans les domaines des métiers du bâtiment et des métiers de bouche. Les formations de base et de remise à niveau représentent un cinquième des heures de formation professionnelle. En fin de formation, 1 189 stagiaires ont été présentés à un examen, 829 ont été reçus (74,8 %) : 85 au CFG, 666 au CAP et BEP, 49 au BAC ou BT et 29 au BTS. À ceci s'ajoutent 135 détenus reçus partiellement.

L'objectif n° 6 du programme « Administration pénitentiaire » qui consiste à « Favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus » est assorti d'un indicateur dont l'évolution est retracée ci-dessous et qui montre un accroissement progressif de la part de détenus bénéficiant d'une formation, même si ce taux est encore insuffisant :

INDICATEUR 6.1 « POURCENTAGE DES DÉTENUS BÉNÉFICIAIRE D'UNE FORMATION GÉNÉRALE ET PROFESSIONNELLE »

	2004 réalisation	2005 prévision	2005 réalisation	2006 prévision	2007 prévision
% détenus bénéficiant d'une formation générale et/ou professionnelle	26,5	27,4	29,7	27,4	30
% détenus stagiaires de la formation professionnelle	8,2		9,6	8,5	9,3
% détenus scolarisés par l'Éducation Nationale	20,7		23,9	21,4	23,4

• **Le travail des détenus** obéit à une logique un peu différente, puisqu'il n'apporte pas une formation proprement dite au détenu et une concurrence peut s'instaurer parfois entre les deux, accentuée par des questions liées à la rémunération de ces activités.

Les détenus peuvent être employés par l'Administration pénitentiaire pour les besoins de fonctionnement des établissements. Ils effectuent des tâches d'hôtellerie (restauration, blanchisserie, nettoyage, cantine) ou de maintenance (peinture, maçonnerie, plomberie...). En 2005, le « service général » représente environ 31 % de l'effectif des détenus actifs rémunérés, soit environ 6 800 postes de travail. La rémunération s'effectue sur la base de tarifs journaliers fixés dans le cadre de crédits budgétaires de fonctionnement attribués à chaque établissement. La durée quotidienne de travail utile est de 3 à 7 heures. Le salaire mensuel moyen est de 189 euros.

Le travail réalisé dans les ateliers du Service de l'Emploi Pénitentiaire (SEP) est effectué par l'intermédiaire du compte « Régie Industrielle des Établissements Pénitentiaires » (RIEP), compte spécial du Trésor. En 2005, le SEP a géré 43 ateliers implantés dans 28 établissements pénitentiaires recevant majoritaire-

ment des détenus condamnés à de longues peines : les ateliers de la RIEP représentent 55 % de l'emploi en production des maisons centrales.

Le SEP intervient dans plus de 10 secteurs d'activités différents (confection, menuiserie, métallerie, mécanique générale, imprimerie, informatique, travail à façon, reliure, cuir, exploitation agricole et diverses activités liées aux plans de sauvegarde du patrimoine). 1 260 détenus y sont employés et encadrés par 130 personnels affectés au SEP. Le salaire mensuel moyen par détenu est de 482 euros.

Certaines entreprises privées, concessionnaires de l'Administration pénitentiaire ou titulaires des marchés de fonctionnement des établissements à gestion mixte, gèrent également des ateliers de production. Elles font réaliser différents types de travaux à la population pénale, notamment des travaux techniques (montages, assemblages), du conditionnement ou du façonnage, pouvant être effectués par une main-d'œuvre à faible niveau de qualification. La rapporteure a eu l'occasion de voir fonctionner un tel atelier lors de sa visite de la maison d'arrêt de Fresnes. En 2005, le travail en concession occupe environ 40 % de l'effectif des détenus actifs rémunérés soit environ 8 800 détenus. Le salaire mensuel moyen est de 347 euros.

Au total en 2005, le travail a occupé 32,5 % de la population pénale en maisons d'arrêt et 52,9 % en établissements pour peines.

• Outre l'intérêt occupationnel de ces activités, **la question de la rémunération est un enjeu capital en matière de travail et de formation professionnelle**. Les détenus ont en effet besoin d'argent, soit pour acheter des biens de consommation courante (la « cantine »), soit pour adresser des mandats à leur famille, soit dans le cadre des mesures de réparation. Pour autant, compte tenu des difficultés du marché de l'emploi et des questions spécifiques de sécurité qui doivent encadrer toute activité en détention, tous les détenus désirant travailler n'obtiennent pas une place en atelier.

Dans ces conditions, on voit bien que la formation professionnelle doit, pour attirer des candidats, être également rémunérée. Or, le financement de la formation professionnelle en établissement est en grande partie assuré par le ministère du travail et de la cohésion sociale ⁽¹⁾ qui met à la disposition des personnes incarcérées des crédits relevant du programme « insertion, réinsertion, lutte contre l'illettrisme ». À l'été 2006, les crédits alloués se sont avérés insuffisants, induisant une rupture dans la rémunération des détenus, ce qui a eu des effets négatifs ainsi qu'il l'a été dit à la rapporteure à l'occasion de la visite de la maison d'arrêt de Fresnes.

(1) Les crédits du Fonds social Européen (FSE), qui alimentent un fonds de concours alloué à l'administration pénitentiaire, contribuent aussi au cofinancement d'actions de formation professionnelle, tandis que l'administration pénitentiaire y participe, essentiellement par la mise à disposition du personnel pénitentiaire, soit 36 ETPT.

Or, comme lui a indiqué le directeur de l'Administration pénitentiaire, la rémunération des détenus qui suivent une formation revêt une importance capitale, au risque, sinon, de détourner une grande partie des détenus vers le travail rémunéré, qui présente un intérêt moindre pour leur réinsertion. Il a par ailleurs souligné la dépendance de l'Administration pénitentiaire à l'égard d'autres administrations « prestataires de service » (ministère de travail, mais aussi ministère de la santé).

Le tableau suivant dresse le bilan de la part des détenus bénéficiant d'une activité rémunérée :

INDICATEUR 6.2 : POURCENTAGE DE DÉTENUS BÉNÉFICIAIRE D'UNE ACTIVITÉ RÉMUNÉRÉE (TRAVAIL ET FORMATION PROFESSIONNELLE)

2004 réalisation	2005 prévision	2005 réalisation	2006 prévision	2007 prévision
37,2	38,8	38,8	38,8	39,7

b) Le rôle croissant des SPIP dans les aménagements de peines

Dans son rapport sur les peines alternatives à la détention d'avril 2003⁽¹⁾, notre collègue Jean-Luc Warsmann invitait à la mise en œuvre d'une politique volontariste d'aménagements de peine, dans le but d'éviter les « sorties sèches ».

• Développement des aménagements de peine

L'objectif n°3 du programme « Administration pénitentiaire » consiste à « développer les aménagements de peine » ; il est assorti de **l'indicateur 3.1 Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine (placements sous surveillance électronique, placements extérieurs, semi-liberté, liberté conditionnelle)**, dont l'évolution est la suivante :

	2005 prévision	2005 réalisation	2006 prévision	2007 prévision
%	6,2	6,8	6,4	8,6

L'évaluation pour 2007 tient compte de la circulaire du garde des Sceaux du 27 avril 2006 relative aux aménagements de peine et aux alternatives à l'incarcération demandant aux parquets de prendre, en fonction de la situation personnelle et des antécédents judiciaires des condamnés des réquisitions tendant au prononcé de mesures d'aménagement de peine, y compris lorsqu'elles sont prononcées *ab initio* par la juridiction de jugement.

(1) Rapport fait dans le cadre de la mission parlementaire de M. Jean-Luc Warsmann auprès du garde des Sceaux 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.

La libération conditionnelle permet à la personne qui manifeste des efforts sérieux de réadaptation sociale de sortir avant la fin de sa peine, sous certaines conditions, afin de travailler ou rechercher un emploi, participer à la vie de famille, suivre une formation ou recevoir des soins.

Elle se déroule sous le contrôle du juge de l'application des peines et du service pénitentiaire d'insertion et de probation qui veille au respect des obligations et accompagne la personne dans sa réinsertion.

La personne bénéficiant d'une mesure de libération conditionnelle est convoquée régulièrement par un travailleur social, qui détermine la fréquence des entretiens en fonction de la personnalité et de la situation de l'intéressé, des obligations (indemnisation des parties civiles, obligation de travailler, ...) et des interdictions (de fréquenter certains lieux, ...) qui lui ont été fixées ainsi que des risques de récidive. Tout incident dans le déroulement de la mesure doit être signalé au juge d'application des peines (JAP).

Un rapport est établi semestriellement par le travailleur social. En fonction des éléments de cette évaluation, le JAP peut lever ou ajouter certaines obligations et interdictions.

La libération conditionnelle peut s'accompagner d'un placement sous surveillance électronique, car la libération ne met pas un terme à la dangerosité.

La loi 19 décembre 1997 a introduit en droit français la mesure de placement sous surveillance électronique (PSE) comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté dont le quantum ou le reliquat de peine à exécuter n'excède pas un an.

La LOPJ de 2002 a étendu la possibilité de l'application du dispositif aux personnes placées sous contrôle judiciaire dans le cadre de l'obligation prévue à l'article 138 2° du code de procédure pénale (« *ne s'absenter de son domicile ou de la résidence fixée par le juge d'instruction qu'aux conditions et pour les motifs déterminés par ce magistrat* »). Bien que ces personnes ne soient pas écrouées, l'Administration pénitentiaire est compétente pour la mise en place de cette mesure. Sur saisine du juge d'instruction ou du juge des libertés et de la détention, le SPIP effectuera une enquête de faisabilité du placement sous surveillance électronique dans le délai fixé par le magistrat mandant.

La loi Perben II est venue compléter l'ensemble des possibilités de recours au placement sous surveillance électronique, dans le cadre du prononcé de la peine *ab initio* ou de la proposition d'aménagement des fins de peine par le SPIP.

La mesure de PSE représente 22 % de l'ensemble des aménagements de peine accordés en 2005. Au 1^{er} juillet 2006, et depuis le début de l'expérimentation, 11 558 personnes ont été mises sous surveillance électronique (11 491 sous écrou et 67 dans le cadre d'un contrôle judiciaire).

Il apparaît que cette mesure, peu prescrite encore dans le cadre d'un contrôle judiciaire ne concerne par ailleurs qu'un public limité. La nécessité d'un logement et d'une ligne téléphonique sont des exigences qui excluent la population pénale en grande précarité socio-professionnelle. Selon les informations transmises à la rapporteure, l'objectif poursuivi par l'administration pénitentiaire est d'atteindre 3 000 placements sous surveillance électronique en 2007.

La loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales a consacré le recours au **placement sous surveillance électronique mobile (PSEM)**, distinct du PSE dans ses modalités et surtout dans le profil des détenus concernés, dans les trois cas suivants :

– le *suivi socio-judiciaire*, au titre de mesure de sûreté, à l'encontre des personnes majeures condamnées à une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à 7 ans;

– la *libération conditionnelle*, pour les personnes condamnées pour un crime ou un délit pour lequel la mesure de suivi socio-judiciaire était encourue ;

– la *surveillance judiciaire*, pour les personnes condamnées à une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à 10 ans et pour un crime ou un délit pour lequel le suivi socio-judiciaire est encouru.

Dans l'attente de la publication du décret en Conseil d'État qui précisera les modalités d'application de ce dispositif nouveau, la Chancellerie a décidé de mettre en œuvre **une expérimentation** de ce dispositif.

La première phase d'expérimentation, d'une durée de 6 mois, a débuté en juin 2006. Deux premiers sites pilotes ont été retenus, il s'agit des directions régionales des services pénitentiaires de Rennes et de Lille, pour les établissements pénitentiaires se trouvant dans le ressort des cours d'appel de Caen et de Douai.

Cette première phase concerne uniquement les mesures de libération conditionnelle (article 15 du décret du 30 mars 2006 relatif au traitement de la récidive des infractions pénales). Elle porte sur des personnes ayant donné leur consentement, condamnées à une peine d'au moins sept ans d'emprisonnement pour un crime ou un délit pour lequel la mesure de suivi socio-judiciaire était encourue.

La seconde phase d'expérimentation d'une durée de 18 mois va débiter dès la fin de l'année 2006. Elle sera élargie à l'ensemble des établissements pénitentiaires des directions régionales des services pénitentiaires de Lille, Rennes, Paris, et Marseille. Elle portera sur l'ensemble des mesures assorties du PSEM dès parution du décret d'application les concernant. Cent cinquante bracelets de surveillance électronique mobile seront répartis en simultané entre les quatre directions régionales pilotes.

Enfin, la mesure de PSEM sera généralisée à partir de mai 2008.

D'un point de vue budgétaire, 240 000 euros ont été alloués pour le premier marché de 40 bracelets, et 1 944 000 euros pour le deuxième marché de 150 bracelets.

Aujourd'hui, trois détenus sont sous PSEM. Il est apparu que les personnes concernées, condamnées pour des faits d'agressions sexuelles graves, sont rassurées par la présence à leur cheville du « bracelet électronique » qui joue pour eux le rôle de « béquille psychologique ». Ils savent en effet que s'ils entrent dans le périmètre interdit (les environs du domicile de la victime, le plus souvent), une alerte préviendra immédiatement un pôle centralisateur de l'Administration pénitentiaire qui alertera le JAP, lequel prendra un mandat d'arrêt contre eux.

● *Quel bilan pour la nouvelle procédure d'aménagement de peine ?*

L'aménagement de peine peut se faire soit devant le juge de l'application des peines (JAP) à l'issue d'une procédure contradictoire, soit, depuis la loi Perben II, devant le SPIP avec homologation du JAP (procédure dite « nouvelle procédure d'aménagement de peine », NPAP).

● Le **premier bilan de la mise en œuvre de la NPAP** prévue aux articles 723-20 et suivants du code de procédure pénale est assez mitigé.

En 2005, sur les 19 141 aménagements de peines (placement à l'extérieur, semi-liberté, libération conditionnelle, placement sous surveillance électronique) accordés, seulement 450 l'ont été dans le cadre de la nouvelle procédure d'aménagement de peine (NPAP). Au cours des cinq premiers mois de 2006, 136 aménagements ont été accordés au titre de la NPAP, sur 8 453 aménagements de peine soit seulement 1,6 % de l'ensemble.

De fait, une part importante des personnes éligibles (environ deux personnes sur trois reçues en entretien par le SPIP) refuse, dès le début de la procédure, d'entrer dans le processus de la NPAP, ce qui limite fortement le champ réel de son application. Les principaux motifs du refus de consentement des personnes éligibles sont liés au profil des publics (refus de toutes contraintes liées à un aménagement de peine à l'issue de leur libération, refus de préparer leur sortie, incapacité à construire un projet, à se mobiliser, difficultés personnelles et sociales, troubles psychiatriques...), à leur situation pénale (proximité de la fin de peine, interdiction du territoire français...).

De plus, il ressort une préférence pour la procédure de débat contradictoire justifiée par la présence de l'intéressé, l'assistance d'un avocat, la meilleure connaissance par les intéressés du JAP que du directeur du SPIP et la rapidité de l'inscription au rôle. Enfin, la mesure de libération conditionnelle, qui n'entre pas dans le champ d'application de la NPAP, est fortement plébiscitée par la population pénale en fin de peine car vécue comme moins contraignante que les autres types d'aménagements de peine.

Pour autant, à défaut de l'obtention d'un aménagement de peine, la NPAP a souvent permis **un travail sur la préparation à la sortie en fin de peine** et une meilleure lisibilité des conditions de sortie des libérés. Elle a été un moyen de repérer les publics les plus en difficulté. Elle a également obligé les services à faire le point sur leur tissu partenarial et à tenter de le développer. Cette mobilisation a été rendue possible notamment grâce aux crédits supplémentaires accordés par la loi Perben II.

L'accroissement de la charge de travail des SPIP, le JAP pouvant désormais leur déléguer les formalités de notification des obligations de certaines mesures de milieu ouvert, a pu parfois s'effectuer au détriment des tâches habituelles des travailleurs sociaux de l'administration pénitentiaire : fréquence et durée des entretiens avec les personnes placées sous main de justice, prise en charge globale de ces personnes, présence en établissement pénitentiaire, liens avec les différents partenaires, implication dans des projets pluridisciplinaires, investissement dans des secteurs tels que la formation professionnelle, l'action culturelle.

La rapporteure a rencontré le directeur du SPIP du Val-de-Marne et la directrice du SPIP de la maison d'arrêt de Fresnes qui lui ont fait part du manque de moyens alloués à l'insertion au regard des crédits affectés par exemple à la rénovation des établissements. Tout en reconnaissant la nécessité de développer des moyens fiables pour évaluer l'efficacité de leur action, ils ont plaidé pour un accroissement de l'enveloppe allouée aux SPIP qui représenterait peu pour le budget de l'Administration pénitentiaire et beaucoup pour leur fonctionnement.

Le SPIP du Val-de-Marne travaille non seulement à la maison d'arrêt de Fresnes (qui connaît un très gros flux d'entrées et de sorties, peu propice à des actions de long terme avec les détenus) mais aussi au centre pour peines aménagées (CPA) de Villejuif. Les CPA ont été créés par un décret de 2002, il en existe trois aujourd'hui en activité : Marseille (ouvert en avril 2002), Metz (ouvert en janvier 2003) et Villejuif (ouvert en avril 2006). Différents des maisons d'arrêt, peu adaptées à des traitements personnalisés, ces nouveaux types d'établissements pénitentiaires visent à développer un nouveau mode de prise en charge de la petite et moyenne délinquance axé sur la réinsertion et la prévention de la récidive et favoriser les mesures d'aménagement de peine pour les personnes condamnées à des peines inférieures ou égales à un an. Résolument tournés vers la réinsertion et un retour rapide des personnes en milieu libre, ces établissements offrent un régime fondé sur un apprentissage progressif de l'autonomie et une responsabilisation des condamnés, afin d'élaborer un projet de sortie favorisant l'accès à des mesures d'aménagement de peine. L'affectation dans un CPA ne peut être décidée qu'avec l'accord du condamné.

La rapporteure juge très positive l'existence de tels établissements qui œuvrent à la préparation progressive à la sortie des détenus, laquelle participe de la lutte contre la récidive.

2. Le soutien spirituel apporté aux détenus par les aumôniers

a) *Les conditions de l'exercice de la liberté de culte en prison*

La libre pratique du culte est garantie dans les prisons, comme elle l'est à l'extérieur. Conformément au code de procédure pénale (qui inclut « *l'assistance spirituelle* » au chapitre des « *actions de préparation à la réinsertion des détenus* », art. D 432 à D 439), c'est le détenu qui fait la demande de rencontrer l'aumônier de la religion de son choix et non l'inverse.

Il existe une tradition ancienne d'implication de l'Église catholique dans les prisons (certaines prisons, notamment de femmes, étaient autrefois prises en charge par des religieuses). Pour autant, la pratique religieuse aujourd'hui est bien loin de l'image du Grand Aumônier qui « hante » les couloirs de la prison...

L'Administration pénitentiaire recense 951 personnels cultuels agréés en 2006, dont plus de 50 % catholiques, 30 % protestants, 10 % musulmans et 6 % israélites.

La rapporteure a souhaité rencontrer les quatre aumôniers nationaux reconnus par l'Administration pénitentiaire. Tous ont insisté sur leur attachement au respect du principe de laïcité dans le lieu républicain qu'est la prison. Ils déclarent veiller au recrutement des aumôniers pour éviter toute dérive dans l'intégrisme, quel qu'il soit, d'autant que les détenus sont des personnes particulièrement fragiles.

Les aumôniers conçoivent leur rôle comme une mission d'accompagnement moral et spirituel, orienté sur la sortie. Ils comptent parmi les seuls intervenants extérieurs qui rendent visite aux détenus dans leurs cellules ; ils ont un droit d'accès étendu dans les établissements et sont également très bien intégrés parmi les personnels surveillants. Ils sont aussi un lien entre la prison et l'extérieur et jouent un rôle vis-à-vis des familles des détenus.

Les établissements sont le plus souvent dotés de salles polyculturelles, parfois de simples salles polyvalentes qui servent aussi à des activités culturelles. L'Administration pénitentiaire veille à ce que des clans ne se créent pas à l'occasion de la pratique religieuse (marginalisation, constitution de noyaux durs, exclusions...).

L'Église catholique a élaboré une charte de l'aumônerie de prison qui a été promulguée lors du congrès de Lourdes qui s'est tenu il y a quelques semaines en présence du Garde des Sceaux.

L'aumônier national protestant a présenté à la rapporteure une initiative très intéressante : « Des jardins en prison », qui vise à permettre aux détenus de cultiver un jardin dans l'enceinte de la prison, pour les rendre responsables d'un espace et d'une production vivante. La prison infantilise en effet beaucoup les détenus, leur emploi du temps obéit à des règles strictes, ce qui rend d'autant plus

difficile le retour à une vie normale. La rapporteure soutient cette initiative qui est à la fois peu coûteuse et très intéressante dans la perspective de la réinsertion des détenus.

L'aumônerie musulmane s'organise progressivement, sous l'impulsion du Conseil Français du Culte Musulman (CFCM) avec la nomination d'un aumônier national qui va centraliser toutes les désignations d'aumôniers. La religion musulmane est traditionnellement moins organisée que les églises catholique ou protestante, si bien qu'il existe un risque de voir des personnes entrer en prison, par exemple sous couvert de visiteurs de prison, pour diffuser des messages prosélytes.

Selon l'aumônier national musulman, il est important de ne pas laisser de place aux intégristes en prison et d'organiser un Islam modéré.

La rapporteure souhaite insister sur l'importance de la présence des aumôniers en milieu carcéral : au-delà de l'accompagnement spirituel, ils sont un lien privilégié entre Administration pénitentiaire et détenus.

Ils sont aussi le meilleur rempart à la montée des prosélytismes et des extrémismes religieux et sectaires, phénomènes qui interpellent les pouvoirs publics depuis de nombreuses années. Les renseignements généraux ont par exemple pointés en 2005 l'existence d'un Islamisme radical dans certains établissements, les intégristes trouvant dans l'univers carcéral un terrain propice à la diffusion de leurs idées.

La rapporteure estime que les aumôniers peuvent être un moyen de garantir la modération du message religieux, dans le respect du principe de laïcité.

b) Les moyens financiers octroyés sont en augmentation mais restent insuffisants

Une clarification assortie d'une légère revalorisation des rémunérations des aumôniers non bénévoles est intervenue avec la publication d'un décret et d'un arrêté du 8 décembre 2005 portant institution d'une indemnité allouée aux ministres du culte intervenant dans les établissements pénitentiaires.

L'arrêté prévoit ainsi plusieurs catégories de bénéficiaires selon la nature des fonctions exercées ainsi que des montants différenciés :

– les aumôniers nationaux à temps plein doivent être rémunérés sur la base annuelle de 12 572 euros;

– les aumôniers régionaux à temps plein doivent être rémunérés sur la base annuelle de 11 605 euros;

– les autres ministres des cultes à temps plein, qui n'exercent pas les fonctions d'aumôniers national ou régional, doivent être rémunérés sur la base annuelle de 9 671 euros (soit 800 euros par mois environ ; or nombre d'entre eux oc-

cupent des postes à temps partiel, si bien que cette faible rémunération ne compense pas toujours les frais de transport pour se rendre dans les établissements, le plus souvent situés à l'extérieur des villes).

Lorsque les aumôniers et autres ministres du culte exercent leurs fonctions à temps partiel, il convient d'appliquer les quotités financières fixées selon le nombre de « 45^{ème} de service » attribué à chacun, selon un mode de calcul ancien et qu'il conviendrait, sans doute, de réformer.

Une réforme doit être par ailleurs engagée l'an prochain afin de permettre l'**adaptation de la réglementation aux exigences de la LOLF** visant à attribuer une enveloppe d'équivalents temps pleins et les dotations budgétaires correspondantes par direction régionale et par culte. Les cultes auront la charge de la répartition par établissement des dotations en emplois et en crédits ainsi que de la détermination du temps de travail et de la rémunération subséquente.

Les enveloppes financières pourraient être constituées de façon à permettre la rémunération d'un aumônier national et de dix aumôniers régionaux à temps plein par culte, ainsi que la rémunération d'aumôniers locaux dans la limite d'un plafond d'ETPT et de crédits déterminés sur la base des effectifs actuels et du taux de rémunération actuel.

L'aumônier israélite a émis le souhait qu'une concertation annuelle puisse avoir lieu préalablement à la ventilation entre les différentes directions régionales des moyens alloués aux cultes et ce pour coller au plus près aux besoins existants.

La rapporteure juge très positive cette démarche qui permettra la rémunération des aumôniers régionaux à taux plein, ce qui est une demande récurrente des aumôneries et d'accroître l'autonomie de gestion des cultes. Cette réforme devrait aussi accompagner le culte musulman dans son organisation progressive d'un maillage géographique, aujourd'hui encore très partiel.

Elle souhaite d'ailleurs que les moyens alloués aux cultes soient renforcés pour permettre la présence d'aumôniers dans chaque établissement pénitentiaire, ce qui n'est actuellement pas le cas.

Il n'est en revanche pas envisagé de revalorisation de la rémunération des aumôniers locaux sur la base de l'évolution du point fonction publique, ni de redistribuer les enveloppes entre les différents cultes. Le décompte des aumôniers en ETPT impliquerait que ceux-ci aient un contrat avec l'État et qu'ils soient rémunérés par le biais d'une fiche de paie, ce qui implique le paiement de contributions sociales.

II. — LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

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

La Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) concourt à la préparation – par ses missions d’investigation et de permanence auprès des tribunaux pour enfants – et à la mise en œuvre des décisions prises par les juridictions pour mineurs. Ces décisions, qui sont mises en œuvre par le secteur public et le secteur privé habilité, soit en milieu ouvert, soit dans des structures d’hébergement concernent des mineurs délinquants (action 01), des mineurs en danger et des jeunes majeurs (action 02).

1. Une augmentation de l’activité, en particulier pénale

● L’activité de PJJ progresse de façon continue depuis près de dix ans. Sur cette période, le nombre de jeunes pris en charge, tant par le secteur public que par le secteur associatif habilité, s’est ainsi accru de 27 %.

Les jeunes délinquants restent majoritairement pris en charge par le secteur public (94 % en 1996, 80 % en 2001 et 76 % en 2005), même si on assiste à une plus forte contribution du secteur associatif à la prise en charge pénale de jeunes en placement et en réparation depuis 1996.

Contrepartie de cet accroissement de l’effectif pénal public, les services de l’État sont moins présents en matière de prises en charge civiles (27 % des jeunes des deux secteurs au civil en 1996, 17 % en 2005), quand dans le même temps ces dernières continuent leur progression dans le secteur associatif.

Le tableau suivant retrace ces évolutions :

	Répartition par fondement en %			Répartition par secteur en %		
	1996	2001	2005	1996	2001	2005
Secteur public	100,0	100,0	100,0	43,0	39,4	40,6
Mineurs délinquants	51,8	66,3	72,5	94,3	80,4	76,0
Mineurs en danger	43,8	30,2	23,8	26,6	19,0	17,0
Protection jeunes majeurs	4,4	3,5	3,8	33,4	28,8	33,2
Secteur associatif	100,0	100,0	100,0	57,0	60,6	59,4
Mineurs délinquants	2,4	10,5	15,6	5,7	19,6	24,0
Mineurs en danger	91,0	83,8	79,2	73,4	81,0	83,0
Protection jeunes majeurs	6,7	5,7	5,1	66,6	71,2	66,8
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Mineurs délinquants	24,2	32,5	39,0	100,0	100,0	100,0
Mineurs en danger	70,2	62,6	56,4	100,0	100,0	100,0
Protection jeunes majeurs	5,7	4,8	4,6	100,0	100,0	100,0

● Les mineurs 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 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 : **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 part des garçons dans les jeunes pris en charge ne cesse de croître :** alors que l’effectif total en 1996 se composait de deux garçons pour une fille, on en compte désormais sept pour trois filles. Leur proportion est plus grande dans le secteur public que dans le secteur privé : 78 % dans le public (SP) en 1996, contre 53 % pour le secteur associatif habilité (SAH), et 84 % contre 58 % en 2005.

Sur la période 1996-2005, les filles entrent dans les dispositifs à un rythme trois fois moindre que les garçons pour le cumul des deux secteurs (l’effectif masculin progresse de + 37 %, le public féminin de +10 %). De fait, les filles voient leur effectif diminuer en secteur public (- 12 % entre 1996 et 2005).

RÉPARTITION EN POURCENTAGE DANS LES DEUX SECTEURS

Age des jeunes pris en charge	1996			2001			2005		
	SP	SAH	Total	SP	SAH	Total	SP	SAH	Total
Garçons	78 %	53 %	64 %	83 %	57 %	67 %	84 %	58 %	69 %
Filles	22 %	47 %	36 %	17 %	43 %	33 %	16 %	42 %	31 %
Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

a) L’activité pénale est en forte croissance

Les mesures pénales sont majoritairement confiées au secteur public (85 %) qui a, par ailleurs, le monopole des enquêtes rapides (il a ainsi réalisé 32 000 recueils de renseignements socio-éducatifs – RRSE – en 2005) et des mesures de milieu ouvert à l’exception de la réparation, également confiée au secteur associatif. Les mesures de milieu ouvert pénal ont été décomposées en deux sous-ensembles : les mesures centrées sur l’éducation, telles les libertés surveillées préjudicielles ou les réparations (qui représentent 2/3 des mesures), et celles centrées sur la peine, comme le sursis avec mise à l’épreuve ou le travail d’intérêt général (pour 1/3 des mesures). Les premières ont progressé de 38 % entre 2001 et 2005 et les secondes de 23 % sur la même période. Au total, les mesures de milieu ouvert connaissent une croissance forte (+ 33 % en 5 ans).

Le placement, au volume plus réduit, connaît lui aussi un vif essor (+ 61 % sur la même période). Il apparaît en la matière une complémentarité fonctionnelle des deux secteurs : l'accueil d'urgence (CPI) est presque totalement assuré ⁽¹⁾ par le secteur public alors que les prises en charge spécialisées pour délinquants (CER et CEF) sont massivement réalisées (94 % pour les CER et 83% pour les CEF) par le secteur associatif qui dispose de l'essentiel des capacités dédiées à cet effet.

b) L'activité civile reste relativement stable à un niveau élevé

Cette croissance importante de l'activité pénale ne doit pour autant pas occulter le fait que la **population prise en charge par la PJJ demeure majoritairement composée de mineurs en danger**. A 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.

La rapporteure a pu visiter cette année une structure relevant de ce secteur : le foyer Saint-Léon de l'association « Rayons de soleil » à Cannes. Ce foyer accueille une trentaine d'enfants, âges de cinq à dix-sept ans, la rénovation prochaine de la pouponnière devant permettre d'accueillir de plus jeunes enfants dans les années à venir. Il est apparu important à la rapporteure de souligner que l'absence de spécialisation par âge des foyers permet l'accueil de fratries, ce qui est une très bonne chose et ne doit pas être remis en cause. Ce foyer dispose par ailleurs de quelques places disponibles pour le placement immédiat d'enfants victimes de mauvais traitements.

c) La protection des jeunes majeurs représente une part résiduelle de l'activité de la PJJ

La protection de jeunes majeurs représente 5 % des mesures suivies en 2005 à la charge financière de la DPJJ, exécutée à près de 75 % par le secteur associatif (essentiellement le placement). La protection de jeunes majeurs a cru très faiblement depuis 2001 (+ 8 % entre 2001 et 2005), et décroît fortement depuis 2005, avec une diminution de 14 % du placement associatif sur un an, ce qui correspond à une stratégie de recentrage de moyens de la PJJ à destination des mineurs.

(1) à 91 %.

2. Des crédits en forte augmentation : + 8,6 % par rapport à 2006

a) Des crédits en progression permettant le financement des chantiers prioritaires

Depuis dix ans, les crédits alloués à la PJJ ont connu une forte augmentation, accompagnant la progression de son activité.

Le budget 2007 s'inscrit dans cette progression constante et l'amplifie même : avec un montant total de 799 millions d'euros, les crédits de la PJJ augmentent de 8,6 % sur un an. Ce montant doit permettre l'ouverture de vingt nouveaux CEF (portant à 465 le nombre de places disponibles d'ici la fin de l'année prochaine). Le secteur associatif habilité bénéficiera de 43 millions d'euros supplémentaires pour l'ensemble des structures de prise en charge des mineurs.

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 (l'action 01 représentent 49 % des crédits de paiement inscrits au PLF pour 2007, contre 33 % pour l'action 02). Le tableau ci-dessous présente la ventilation des crédits par action :

Action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01 : Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants	404 608 649	390 757 649
02 : Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs	278 389 356	265 450 356
03 : Soutien	104 995 902	101 181 246
04 : Formation : Centre national de formation et d'études)	32 606 874	41 606 874
Total	820 600 781	798 996 125

● En ce qui concerne les **crédits de fonctionnement**, le projet de loi de finances pour 2007 présente une dotation en autorisations d'engagement qui s'élève à 407 millions d'euros, dont 339 millions d'euros pour le secteur associatif et à 68 millions d'euros pour le secteur public et en crédits de paiement de 380 millions d'euros, dont 312 millions d'euros pour le secteur associatif et 68 millions d'euros pour le secteur public.

Abordant la question du financement par l'État du secteur privé habilité, la rapporteure souhaite soulever le problème des retards de paiement systématiques dont pâtissent les associations.

Si l'État finance l'ensemble des mesures exécutées par le secteur public de la PJJ, il prend aussi en charge une partie de celles mises en œuvre par le secteur privé :

– au plan pénal, l'ensemble des mesures d'investigation, de milieu ouvert et de placement prononcées sur le fondement de l'ordonnance de 1945 pour les mineurs de 13 à 18 ans et les jeunes majeurs (c'est le département qui finance les mesures d'assistance éducative en milieu ouvert et de placement pénal pour les moins de 13 ans) ;

– au plan civil, les mesures d'investigation (enquêtes sociales, orientations éducatives) préalables à la décision judiciaire et participant au fonctionnement du service public de la justice.

Les crédits obtenus par le secteur associatif au 30 juillet 2006 étaient insuffisants d'environ 75 millions d'euros, et ce malgré un report de crédits – venant principalement d'autres programmes – de 10 millions d'euros et un transfert de 3 millions d'euros de crédits, jusqu'alors gelés, du secteur public. La situation des crédits de fonctionnement de ce secteur s'est donc traduite en 2006, comme en 2005, par un arrêt des paiements de facture en cours d'année. La conséquence pour les associations les plus fragiles en est une situation financière très délicate, ainsi qu'il a été indiqué à la rapporteure.

Pour faire face à cette situation, le ministre délégué au Budget a pris des engagements forts auprès du ministre de la Justice, salués par la rapporteure : ainsi, les crédits de fonctionnement du secteur associatif inscrits au budget pour 2007 sont en progression de 10 % par rapport à 2006.

• Pour ce qui est des **crédits d'investissement**, la DPJJ disposera de 10,74 millions d'euros d'autorisations d'engagement qui se répartiront de la façon suivante :

– 4,3 millions d'euros sont affectés à la création des nouveaux CEF ;

– 3,3 millions d'euros sont affectés à l'amélioration de l'état du patrimoine et aux travaux urgents faisant suite à l'audit de sécurité sur les établissements d'hébergement ;

– 2,3 millions d'euros sont nécessaires pour financer l'amélioration du dispositif de placement ;

– 0,84 million d'euros sont employés au développement des activités d'insertion scolaire et professionnelle pour les jeunes pris en charge ;

Elle disposera d'un montant de crédits de paiement de 15,925 millions d'euros ainsi répartis :

– 9 millions d'euros financeront les travaux de l'ENPJJ de Roubaix ;

- 2,3 millions d’euros sont affectés à la poursuite de la création de CEF ;
- 0,825 million d’euros est nécessaire au titre de complément de financement des programmes en cours ;
- 3,8 millions d’euros sont employés à la rénovation et à la mise en sécurité du parc immobilier.

b) Des crédits de personnels en augmentation permettant des recrutements importants

Le plafond d’emplois du programme PJJ est porté cette année à **un effectif global de 8 806 ETPT**. Cette augmentation des effectifs comprend l’extension en année pleine des créations d’emplois 2006, soit 30 ETPT et la création de 55 ETPT supplémentaires.

- La masse salariale progresse cette année de 21 millions d’euros, ce qui permet à la fois des augmentations de salaires (pour prendre en compte l’incidence de l’évolution de la valeur du point, le GVT et les mesures indemnitaires dites « Jacob »), mais aussi des recrutements (à hauteur de 290 postes) et une réduction de la vacance à hauteur de 150 postes environ, selon les chiffres transmis à la rapporteure.

Plus précisément, les créations d’emplois permettront :

- de couvrir partiellement les besoins en personnels liés à l’ouverture des établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM). Quatre d’entre eux ouvriront en 2007 : il s’agit de Meyzieu, Quiévrechain, Lavaur et Marseille (cf. calendrier *supra*) et compte tenu du temps de formation, il sera nécessaire de procéder à une partie des recrutements permettant l’ouverture en 2008 des 3 derniers établissements : Orvault, Porcheville et Meaux-Chauconin.

- de doter en personnels les nouveaux centres éducatifs fermés. En 2007, ouvriront les centres de Savigny sur Orge, Liévin et Nîmes. Parallèlement seront nécessaires, dès 2007, une partie des recrutements permettant l’ouverture en 2008 des centres de Cambrai et La Chapelle Saint Mesmin.

- Au regard des particularités de gestion auxquelles est confrontée la PJJ et les objectifs fixés par la loi d’orientation et de programmation pour la justice de septembre 2002, la DPJJ a obtenu du ministre délégué au Budget et à la réforme budgétaire, le 24 décembre 2003, **l’autorisation de recruter 800 contractuels, représentant 10 % de ses effectifs budgétaires.**

Cette autorisation a été reconduite en 2006 en accord avec les services du contrôleur général et permet d’améliorer immédiatement et substantiellement la gestion du secteur public de la PJJ en dégageant d’autant les forces et le temps des services centraux comme territoriaux pour la conduite des actions de modernisation de la PJJ auquel le ministère s’est engagé (*cf. infra*). Outre le renforcement

rapide des services qu'autorise cette souplesse de gestion, les postes vacants à l'issue des mobilités et des concours peuvent être occupés par des agents contractuels, évitant ainsi aux établissements et services de se retrouver en grande difficulté.

L'ensemble de ces emplois concernent d'une part, les agents dont la rémunération est gagée sur des emplois de titulaires vacants qui peuvent bénéficier d'un contrat d'une durée maximum de 3 ans renouvelables et d'autre part, les agents rémunérés à l'heure (psychologue et ex-vacataires). Selon les informations transmises à la rapporteure, le nombre de contractuels au 31 décembre 2006 est estimé à 737,36 ETPT (y compris l'administration centrale).

3. Une administration qui se réforme sous le double impact de l'entrée en vigueur de la LOLF et des conclusions du rapport de la Cour des comptes de juillet 2003

a) Les facteurs d'évolution

La PJJ a amorcé une réforme de grande ampleur sous la double impulsion de l'entrée en vigueur de la LOLF et des conclusions critiques d'un rapport spécial de la Cour des comptes publié en juillet 2003.

• *Influence de l'entrée en vigueur de la LOLF*

L'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) conduit les administrations, dont la DPJJ, à justifier annuellement au Parlement d'une cohérence entre objectifs, moyens et résultats.

La logique qui sous-tend la LOLF a ainsi accompagné l'évolution de la PJJ vers une meilleure évaluation de ses moyens et de ses besoins pour une meilleure adéquation entre les deux.

• *Les conclusions du rapport spécial de la Cour des comptes (2003)*

Dans un rapport spécial de juillet 2003 consacré à la PJJ, la Cour des comptes avait dénoncé un certain nombre de dysfonctionnements :

– les trop faibles moyens de la direction de la PJJ pour le pilotage de l'action des services déconcentrés, faute d'outils statistiques permettant de connaître la réalité du terrain (connaissance très approximative du parc immobilier, de la capacité des établissements, des effectifs, du nombre de jeunes inscrits, de l'évaluation des capacités d'accueil disponibles....) ;

– des taux d'occupation faibles, la disproportion du nombre d'agents affectés dans les structures d'hébergement collectif et les coûts de fonctionnement particulièrement élevés qui en découlent ;

– les rigidités dans la gestion du personnel, induisant une répartition des effectifs très inégalitaire d'un département à un autre et inadaptée aux besoins, le mouvement annuel de mobilité au plan national induisant des contraintes lourdes de même que l'absence de redéploiement possible en fonction des besoins du fait de l'affectation directe à un service ;

– les choix d'implantation des centres de placement, notamment les centres éducatifs renforcés (CER) dont elle a constaté qu'ils pouvaient être absents de départements où la demande judiciaire de ce type d'établissements est forte et inversement trop présents dans des départements où le besoin était plus faible. Lors de son déplacement dans les Alpes-Maritimes, la rapporteure a aussi pu constater ce phénomène en région PACA, où il n'y a qu'un seul CER alors que d'autres régions voisines en ont une quinzaine...

– l'absence d'évaluation globale de la prise en charge des mineurs par la PJJ, celle-ci ne procédant qu'à des évaluations ponctuelles de certains dispositifs sans évaluation comparée de leur efficacité et de leur adaptation aux situations des mineurs. Ainsi, l'itinéraire des jeunes ayant été pris en charge par la PJJ n'est pas étudié.

« L'adéquation quantitative et qualitative entre une demande, exprimée à travers la décision du juge, qui désigne un service chargé d'exécuter les mesures prescrites, et une offre, qui résulte des possibilités de prise en charge par le secteur public ou le secteur privé, n'est que rarement garantie . (...) Faute de véritable régulation exercée soit par le juge soit par les directions départementales de la PJJ, l'émiettement des services de milieu ouvert est source de dysfonctionnements » (Rapport p. 64).

b) Les réponses apportées par le ministère de la Justice doivent être saluées

• Face à ces critiques, la direction de la PJJ n'est pas restée immobile. Poursuivant une réflexion amorcée avant même le rapport de la Cour, elle a engagé un plan de rationalisation de la gestion de ses moyens au regard de ses missions éducatives, qui se développe selon plusieurs axes (formalisés dans un « projet stratégique de la DPJJ »⁽¹⁾, publié en juillet 2006) :

– le renforcement de la capacité de pilotage et de contrôle de l'administration centrale

Une première étape de **restructuration des services centraux** a été réalisée en 2003, avec la création d'un poste de chef de service, adjoint au directeur, la création d'une sous-direction des ressources humaines (chargée exclusivement de la gestion des agents de la PJJ, alors qu'auparavant cette fonction était assurée par

(1) La DPJJ a présenté à l'automne 2003 un programme de travail pour les années 2004 à 2007. À la suite de larges consultations des services déconcentrés, des magistrats de la jeunesse et des syndicats, un document révisé a été élaboré, aboutissant à une version finalisée à l'été 2006.

le même bureau que l'organisation territoriale du service public de la PJJ) et d'un bureau des équipements institués par les arrêtés du 7 juillet 2003 ainsi que de deux structures transversales de la direction pour piloter respectivement le programme des centres éducatifs fermés (DPCEF) et le programme d'évolution du système de formation de la DPJJ.

Une deuxième étape vient d'être décidée par les deux arrêtés du 28 juillet 2006 de réorganisation des services centraux de la DPJJ dans le but d'améliorer sa capacité d'analyse et de prospective (notamment pour l'élaboration de propositions aux autorités politiques en matière de justice des mineurs), d'accroître encore la transversalité de ses approches entre secteurs public et associatif, d'assurer un meilleur pilotage territorial et d'approfondir sa démarche d'évaluation.

La meilleure connaissance des mesures mises en œuvre passe par une meilleure remontée de l'information du plan local au niveau national, et donc par une application informatique rénovée permettant une base de données nationale, directement alimentée par chacun des services locaux et consultable en temps réel.

Parallèlement, la mise en place d'un contrôle de gestion au niveau central et dans chaque direction régionale doit permettre de doter le directeur régional et l'administration centrale des outils de pilotage adéquats.

En 2007, la refonte prévue du décret de 1988 sur l'organisation territoriale de la PJJ devrait permettre de clarifier les missions respectives des directions régionales (programmation, gestion financière et des ressources humaines) et départementales (organisation opérationnelle de la prise en charge des jeunes en lien avec les magistrats et les conseils généraux).

– la rationalisation de l'organisation des services éducatifs

Il a été décidé d'établir dans chaque département, sous la conduite des directeurs régionaux, et en concertation avec les professionnels éducatifs et les magistrats, un « projet départemental » qui traduit les conditions de mise en œuvre des orientations nationales et fixe un cadre commun à l'ensemble des services du département.

Chaque département nomme un « responsable de dispositif » par fonction éducative qui anime les échanges permanents des différents acteurs de terrain. La rapporteure a ainsi pu s'entretenir lors de son déplacement dans les Alpes-Maritimes avec le responsable du dispositif départemental d'insertion sociale, scolaire et professionnelle de la PJJ du département qui a une vision globale de toutes les mesures proposées pour l'insertion des jeunes.

– l'adaptation du système de formation des agents

La PJJ travaille à l'écriture d'un « référentiel des compétences » des éducateurs qui doit permettre la mise en œuvre d'un système de validation des acquis de l'expérience (VAE).

La délocalisation de l'école nationale de la protection judiciaire de la jeunesse à Roubaix, dont l'ouverture est prévue en 2008, constitue aussi l'occasion d'une transformation de la formation initiale et continue. Elle doit permettre la formation de plus d'éducateurs (200 chaque année, contre 150 actuellement) pour faire face aux départs à la retraite de nombreux éducateurs dans les années à venir. Le centre de formation va aussi renforcer ses partenariats avec les autres écoles de service public, telles l'ENM, l'ENAP et l'ENSP, avec notamment des sessions communes de formation des cadres.

– la rationalisation de la gestion des emplois

Engagée dès 2003 par la DPJJ, la procédure de déconcentration de la gestion du personnel s'est concrétisée par la publication du décret n° 2005-534 du 24 mai 2005 portant déconcentration en matière de recrutement et de gestion de certains personnels relevant du ministère de la Justice.

Ce texte pose le principe de la déconcentration de la gestion des ressources humaines au niveau des directions régionales permettant ainsi une amélioration notable de la gestion du personnel en rapprochant le lieu de la décision de la personne concernée et en réduisant les délais de traitement des demandes.

La déconcentration ne concerne jusqu'ici que certains actes de gestion de personnels des services déconcentrés : actes simples de gestion qui n'emportent aucune conséquence en matière d'effectifs ou qui ne nécessitent pas l'avis préalable des commissions administratives paritaires (congrés, compte épargne-temps, imputabilité au service des maladies et accidents, validations des services pour la retraite, cumuls d'activités et autorisations d'absence sauf celles délivrées à titre syndical).

Une deuxième vague de déconcentration est actuellement en préparation. Un arrêté devrait être publié avant la fin de cette année et mis en application au cours de l'année 2007. Il s'agira pour l'essentiel de la déconcentration d'actes ayant un impact sur les effectifs mais non soumis à l'avis préalable des commissions administratives paritaires (congrés de longue maladie et de longue durée, congé parental, congé de représentation, disponibilité d'office et disponibilité de droit, temps partiels et cessation progressive d'activité).

À terme, la déconcentration devrait permettre de rationaliser la répartition des tâches entre les niveaux de l'administration centrale et des directions régionales, de responsabiliser les échelons déconcentrés et de redonner à l'administration centrale sa mission essentielle de conception, d'expertise, d'évaluation et de contrôle, et ce d'autant qu'a été élaborée une carte des emplois des éducateurs, qui doit permettre une meilleure allocation des emplois en fonction des besoins (hébergement, milieu ouvert, insertion) et des départements.

– la rationalisation de la gestion immobilière du réseau public de la PJJ

Il existe depuis juin 2003 un bureau dédié aux équipements de la PJJ, chargé du suivi des opérations immobilières en lien avec les antennes régionales de la direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE) du ministère de la Justice, du suivi de la valorisation du patrimoine (et des cessions d'actifs immobiliers, qui ont permis de dégager 2 millions d'euros en 2006) ainsi que du suivi de l'état du parc (suivi des conclusions de l'audit national réalisé en 2004 sur la sécurité et l'hygiène dans l'ensemble des lieux de placement).

Depuis plusieurs années, l'accent est mis sur la mise en sécurité et la mise aux normes des établissements de la PJJ qui consacre une part croissante de son budget d'investissement à la sécurisation du parc immobilier et au contrôle des installations en matière d'hygiène. Ainsi, les produits de cessions versés au compte d'affectation spéciale (CAS) devraient permettre à la PJJ de bénéficier de crédits destinés notamment à la poursuite de l'amélioration et l'entretien de ses équipements immobiliers.

On peut conclure qu'« *aujourd'hui, la DPJJ se trouve à une croisée : ses efforts sont reconnus mais elle a encore beaucoup à faire et doit justifier des moyens qui continuent à abonder son budget. Elle doit redoubler de résolution au service de ses missions, de confiance en ses aptitudes et de cohésion pour mobiliser celles-ci* »⁽¹⁾.

B. LA PJJ EST AU CŒUR DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE DES MINEURS

L'article 6 du décret du 25 juillet 1964 relatif à l'organisation du ministère de la justice dispose : « *la direction de la Protection judiciaire de la Jeunesse est chargée, dans le cadre de la compétence du ministère de la Justice, de l'ensemble des questions intéressant la protection de l'enfance. À ce titre :*

– *elle conduit les études et concourt à l'élaboration de la législation dans les domaines de la prévention et du traitement de la délinquance juvénile et participe aux activités concernant la protection de la jeunesse ;*

– *elle assure dans les établissements et services du secteur public et par le contrôle qu'elle exerce sur les établissements et services du secteur privé, l'éducation des mineurs délinquants ou en danger ;*

– *elle gère les établissements et services du secteur public et administre leur personnel ;*

– *elle connaît des affaires relevant des juridictions pour enfants ».*

(1) *Projet stratégique de la DPJJ, juillet 2006.*

La PJJ intervient aussi bien en amont de la décision judiciaire, par des mesures d'investigation conduites par une équipe pluridisciplinaire - les investigations et orientations éducatives (IOE) - ou par des enquêtes sociales (investigations plus légères réalisées par les assistants sociaux), qu'en aval celle-ci pour appliquer la mesure ordonnée par le juge (ordonnance de placement ou de prise en charge en milieu ouvert). Les mesures de milieu ouvert sont les plus nombreuses, la loi érigeant en principe le maintien du mineur dans son environnement habituel et faisant du placement l'exception.

Les jeunes pris en charge par la PJJ sont de plus en plus difficiles : parcours scolaire atypique, voire déscolarisation pour un grand nombre d'entre eux, violents parfois car ayant eux-mêmes subi des violences, une vie familiale perturbée, des problèmes de santé aussi, souvent en lien avec la toxicomanie.

1. L'implication croissante de la PJJ dans la lutte contre la délinquance des mineurs

a) La mise en œuvre des mesures éducatives en milieu ouvert prononcées par les juges

La PJJ est confrontée à l'accroissement de la délinquance des mineurs et à l'augmentation du nombre de mesures éducatives prononcées par les juges (les plus souvent décidées étant la liberté surveillée et le sursis avec mise à l'épreuve).

Le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance en cours d'examen au Parlement instaure la mesure d'activité de jour et crée quatre nouvelles sanctions éducatives applicables aux 10-18 ans dont une **mesure de placement pour une durée d'un mois** dans une institution (en pratique une structure PJJ) éloignée du lieu de résidence habituel permettant la mise en œuvre d'un **travail psychologique, éducatif et social portant sur les faits commis**.

Au cours de l'année 2005, le nombre de sanctions éducatives confiées aux services du secteur public de la PJJ a été de 319 mesures, soit une très forte hausse (+ 660 %) par rapport à celui des mesures prononcées en 2004 qui était de 42. Ces mesures se répartissent de la manière suivante :

- 256 sont des stages de formation civique (80 %),
- 49 sont des mesures de réparation (15 %),
- 14 sont des mesures de confiscation ou d'interdiction (5 %)

Les deux modes de sanction éducative de loin les plus souvent retenus sont donc ceux offrant la plus grande portée éducative, ceux dans lesquels le mineur est amené à s'impliquer comme acteur d'une action favorisant l'apprentissage des lois, des valeurs citoyennes, des obligations qu'impose la vie en société. Les autres modes de sanction éducative (confiscation ou interdiction), qui n'offrent pas cette dimension éducative, sont en revanche peu utilisés.

b) L'implication croissante de la PJJ dans le traitement des mineurs récidivistes ou violents

Ce que notent les professionnels rencontrés par la rapporteure, notamment lors de son déplacement dans les Alpes-Maritimes, c'est la concentration de problèmes sur une minorité de jeunes qui s'enferment dans une spirale de violence et de délinquance. Plus de 80 % des jeunes qui ont eu une fois affaire à la justice ne sont plus revus par elle, une fois la crise de l'adolescence passée.

Il est en revanche nécessaire de trouver une réponse adaptée aux jeunes les plus difficiles, multirécidivistes ou multirécidivistes.

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 créés les centres éducatifs renforcés (CER), puis les centres de placement immédiat (CPI) et, enfin, les centres éducatifs fermés (CEF).

• Centres éducatifs renforcés (CER) : le séjour de rupture

Les centres éducatifs renforcés (CER), issus des « unités à encadrement renforcé » mises en place en 1996, ont été créés par le conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999.

Destinés à accueillir des mineurs délinquants souvent multirécidivistes ou en situation de grande marginalisation, confiés au titre de l'ordonnance du 2 février 1945 par un juge pour enfants à la suite de délits relevant en grande majorité d'une atteinte aux biens et aux personnes, les CER sont de petites structures de 5 à 8 places, qui fonctionnent par sessions de quelques semaines à plusieurs mois, permettant un séjour de rupture avec un encadrement renforcé et continu (de jour comme de nuit).

La rupture provoquée par l'éloignement géographique, la nature des activités proposées, le cadre de l'exercice, la présence permanente d'adultes représentant des figures d'autorité auprès de ces jeunes, et des équipes fortement mobilisées et disposant de compétences techniques pluridisciplinaires (éducateurs spécialisés, artisans, sportifs provenant d'autre champ professionnel) sont des éléments qui concourent à la réussite des projets mis en œuvre, que les activités soient de nature humanitaire, sportive, professionnelle ou culturelle, et qu'elles se déroulent en France ou à l'étranger.

Sur l'année 2005, le taux d'occupation moyen des CER s'est élevé à 77,83 % dans le secteur associatif habilité et à 63,64 % dans le secteur public. Au cours de l'année 2005, 1 129 jeunes ont ainsi bénéficié d'une prise en charge CER dans le secteur associatif habilité, 67 dans le secteur public.

Il apparaît que les CER répondent aux attentes qui ont conduit à leur conception. Ils ont permis d'apporter une solution à des mineurs incapables

d'accepter la règle de structures collectives et qui n'avaient d'autre alternative que la rue ou la détention. À l'issue du placement, 18 % retournent en famille sans mesure éducative ou sont devenus majeurs ; 40 % retournent en famille avec une mesure éducative ; 32 % sont placés en foyer et 10 % sont incarcérés.

Pour autant, les CER coûtent anormalement cher dans le secteur public : le coût complet d'une journée en CER public est estimé à 877 euros sur 2005, alors qu'il n'est que de 419 euros pour le secteur associatif habilité en 2005. L'écart est expliqué semble-t-il en partie par des dysfonctionnements propres à certains centres, certains ayant fermé depuis 2005.

Une démarche d'évaluation quantitative et qualitative des CER doit être prochainement entreprise par les services de l'inspection de la PJJ. Elle portera notamment sur une analyse de l'efficacité des prises en charge éducatives, de la pertinence du dispositif et permettra de comparer les résultats et les coûts de ces structures avec d'autres établissements accueillant des publics similaires.

• ***Centres de placement immédiat (CPI) : la prise en charge immédiate***

Le conseil de sécurité intérieure a décidé le 27 janvier 1999 la création de centres de placement immédiat, appelés à prendre en charge des mineurs pour lesquels un accueil immédiat est prescrit par les magistrats de la jeunesse, avec priorité donnée aux mineurs délinquants. Ce placement permet de répondre à une situation de crise et 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 mené par une équipe pluridisciplinaire doit être mis en place dans un délai d'un à trois mois afin d'élaborer des solutions éducatives durables.

Ouverts toute l'année avec possibilité d'entrée et sortie permanentes, ces centres accueillent des mineurs, garçons et filles, de 13 à 18 ans. En principe, la capacité d'accueil est fixée entre 10 et 12 places, le personnel d'encadrement étant au nombre de 17. La vie quotidienne des mineurs est organisée à partir d'un contrôle strict, afin d'éviter les fugues, les incidents graves ou le non-respect des obligations fixées par le magistrat, et à partir d'une pédagogie de l'accompagnement éducatif intensif, fondée sur la présence permanente de professionnels et sur la mobilisation de ressources, internes et externes, en terme de projets d'activités de jour pour les mineurs.

Le placement a pour objet d'évaluer la situation du mineur. Cette évaluation concerne tant la santé et les aspects psychologiques, que les acquis scolaires ou professionnels, l'observation du comportement, la connaissance du contexte familial ou des relations sociales. Lors de sa visite du CPI de Nice, la rapporteure a été alertée sur la nécessité de placer les mineurs en CPI pendant un temps suffisant pour que ce travail soit mené à bien et non de concevoir ces centres comme de simples lieux de transit avant un placement définitif en CEF, par exemple.

En 2005, 1278 jeunes ont été suivis dans les CPI du secteur public, soit un taux d'occupation de 57,34 %. La faiblesse du taux d'occupation et le coût de fonctionnement d'un des CPI du secteur public ont justifié sa fermeture au cours de l'année 2006. Au 31 juillet 2006, demeurent ainsi 46 CPI.

Selon les informations apportées à la rapporteure, le coût estimé d'une journée de placement dans un CPI du secteur public s'élève à 657 € en 2005.

L'évaluation du dispositif des CPI, dont a été chargée l'inspection des services de la PJJ au cours de l'année 2005, a montré que, si l'accueil en immédiateté apparaît comme un point fort du programme, la spécialisation de ces structures n'apparaît pas toujours opportune. Ainsi, l'implantation de ces structures ne s'est pas faite sur la base d'une évaluation préalable des besoins locaux.

Cette spécialisation des établissements entraîne une segmentation rigide des prises en charge, un cloisonnement des structures, avec pour conséquence des difficultés à proposer une orientation, après réalisation de l'évaluation de la situation du mineur. La polyvalence des structures de placement semble dès lors préférable à leur spécialisation.

Enfin, du fait de la mise en œuvre rapide du programme, les locaux se sont avérés très souvent inadaptes, offrant un nombre limité de places et entraînant de fait un surcoût de fonctionnement.

Pour toutes ces raisons, la DPJJ s'oriente aujourd'hui vers davantage de souplesse dans l'organisation du placement judiciaire confié au secteur public, afin de mieux adapter l'offre de ce dernier aux évolutions de la commande judiciaire et de garantir la cohérence et la continuité du parcours des mineurs pris en charge. Il s'agit désormais de répartir les différentes missions liées au placement entre les structures d'un département ou d'une région, sur la base d'une évaluation des besoins. Tout en répondant au cadrage national des missions devant être garanties dans tout dispositif de placement, l'échelon régional aura ainsi en charge la détermination des missions spécifiques à chaque établissement. Un « établissement de placement éducatif » (EPE) pourra ainsi accueillir à titre exclusif ou non des mineurs dans le cadre d'un accueil-orientation immédiat, comme le réalisent aujourd'hui les CPI, mais aussi des mineurs placés à long terme dans le cadre d'un placement traditionnel type foyer d'action éducatif (FAE).

• ***Centres éducatifs fermés (CEF) : une alternative à l'incarcération***

L'une des principales innovations de la LOPJ de 2002 a résidé dans 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 assorties d'un suivi éducatif et pédagogique renforcé. Le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, en cours d'examen au Parlement, prévoit

d'élargir le champ des mineurs susceptibles d'être envoyés en CEF au placement à l'extérieur, qui présente un double avantage : permettre une sortie de détention vers un CEF dans le cadre d'un réaménagement de peine, fournissant un suivi éducatif à la sortie de la détention, mais aussi permettre un maintien en CEF malgré une condamnation ultérieure pour d'autres faits, ce qui ne peut être jugé que positivement pour la continuité de l'action éducative menée.

Il apparaît que les CEF représentent, dans bien des cas, une alternative à l'incarcération et constituent pour les magistrats un moyen de hiérarchiser l'intensité de la décision en confiant un mineur à une structure qui propose un cadre éducatif contraignant, grâce à des moyens humains importants et qui envisage la contrainte comme une protection autant qu'un moyen éducatif.

Dans l'avis sur le PLF 2006, la rapporteure avait déjà souhaité faire un premier bilan de leur action et de leur efficacité, s'appuyant sur l'évaluation de ce programme réalisée à la fin de l'année 2004 par le comité technique d'évaluation de ces centres sur les cinq premiers CEF entrés en fonction.

Cette étude avait démontré le bilan nettement positif des premiers CEF. Ces centres répondent à de réels besoins de prise en charge les mineurs particulièrement ancrés dans la délinquance et pour lesquels les mesures classiques se sont révélées insuffisantes. La rapporteure avait cependant voulu souligner que des progrès pouvaient être faits en matière de prise en charge médico-psychologique des mineurs placés en CEF, notamment une meilleure prise en considération des problématiques psychiatriques.

La rapporteure a souhaité cette année prolonger ce contrôle puisque de nouveaux CEF ont été ouverts depuis pour un total de dix-huit CEF en activité, soit 170 places au 9 octobre 2006). Les jeunes s'y répartissent à raison de 8 à 12 dans chacune des structures, encadrés par 24 à 27 personnels qui assurent une prise en charge continue 24h sur 24h, tout au long de l'année. À la même date, 130 mineurs y étaient pris en charge. Au total, depuis trois ans, 704 jeunes ont été accueillis dans les CEF, concourant ainsi à la baisse significative du nombre de mineurs incarcérés.

Plusieurs points méritent d'être soulignés :

– les adolescents accueillis correspondent bien au public visé par la loi : à leur arrivée au CEF, l'ensemble des jeunes accueillis est en échec total, ils sont tous multirécidivistes. Aucun dispositif existant n'a pu apporter de réponse adéquate. 30 % des mineurs pris en charge étaient incarcérés avant d'être placés dans un CEF, ce chiffre atteignant 45 % pour les mineurs âgés de 16 à 18 ans ; 90 % d'entre eux ont déjà été condamnés ou poursuivis, 70 % ont fait l'objet d'une mesure de protection administrative avant leur placement et 76 % avaient déjà fait l'objet d'un placement judiciaire. Par ailleurs, 80 % d'entre eux consomment des substances toxiques : tabac, cannabis, alcool et/ou médicaments ;

– le taux d’occupation s’élève à 80 % des places installées pour l’ensemble des 18 CEF ;

– moins de 4 % des mineurs accueillis commettent des fugues, lesquelles sont le plus souvent inférieures à 24 heures et n’ont occasionné depuis trois ans aucun trouble pour le voisinage ;

– l’état de santé physique de ces jeunes est dégradé : phases dépressives, troubles du sommeil, tentative de suicide, consommation de produits toxiques, grossesses précoces,... En fonction des troubles observés, un traitement médicamenteux ou une hospitalisation sont mis en œuvre ;

– l’état de santé psychique est parfois altéré par des pathologies identifiées par les psychiatres et engendre des comportements perturbateurs, des violences, des dégradations, des brutalités et de grandes difficultés à établir des relations avec autrui. La prise en charge de ces mineurs qui souffrent de nombreux troubles du comportement nécessite le développement d’un réel partenariat avec le secteur pédo-psychiatrique ;

– les CEF présentent un très bon bilan en matière de récidive, plus de la moitié des mineurs sortis des CEF ne récidivent pas, ce qui constitue une réussite compte tenu du parcours antérieur de ces jeunes ;

– il apparaît nécessaire de travailler sur le maintien, voire la reconstruction, des liens avec les familles, souvent en grande détresse, présentant parfois des pathologies chez l’un ou l’autre parent. En effet, les actes délictueux posés par les jeunes sont le plus souvent révélateurs d’un dysfonctionnement familial qui appelle un travail éducatif auprès des familles, pendant et après le séjour en CEF.

La rapporteure tient tout particulièrement à souligner la mission éducative menée par les CEF : l’objectif des centres est 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 et conçue sur la durée – la durée de placement en CEF n’est pas limitée et la moyenne observée est de peu inférieure à 6 mois. Les activités de réapprentissage 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.

La rapporteure est très attachée à connaître le parcours des jeunes après leur sortie de CEF. Une étude réalisée en octobre 2005 par la DPJJ concernant les 291 mineurs sortis de CEF depuis 6 mois a donné des indications plus précises en la matière :

■ *S’agissant des modalités de prise en charge à la 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 thérapeutique,

– 32 % ont bénéficié d’un retour dans leur famille avec un suivi éducatif,

- 13 % ont été incarcérés avec suivi PJJ,
- 2 % ont été hospitalisés en service pédo-psychiatrique, avec suivi PJJ.

■ *S'agissant de la scolarité:*

- 16 % ont bénéficié d'une remise à niveau scolaire leur permettant d'être réintégrés dans le dispositif de droit commun,
- 32 % d'un retour direct dans un cursus de scolarité classique,
- 27 % d'un pré-apprentissage ou d'un apprentissage,
- 25 % d'une formation professionnelle.

En 2006, une enquête de suivi trimestrielle est en cours de réalisation par la direction de la PJJ. Celle-ci permettra d'évaluer l'évolution des mineurs après la sortie du CEF et pendant une année, pour l'ensemble des jeunes sortis à compter du 1^{er} janvier 2006.

D'ici la fin de l'année 2007, doivent entrer en fonctionnement 28 nouveaux CEF (5 en 2006 et 23 en 2007), soit au total 46 CEF à terme pour un total d'environ 500 places.

En 2007, sont prévus 23 nouveaux CEF :

– Sinard (Isère)	janvier 2007
– Gévézé (Ille et Vilaine)	janvier 2007
– Soudaine-Lavinadière (Corrèze)	janvier 2007
– Forbach (Moselle)	février 2007
– Savigny sur Orge (Essonne) SP	février 2007
– Narbonne (Aude)	mars 2007
– Dreux (Eure et Loir)	mars 2007
– Saint-Benoit de la Réunion	mars 2007
– Port-Louis (Guadeloupe)	mars 2007
– Liévin (Pas de Calais) SP	mars 2007
– Nîmes (Gard) SP	mai 2007
– Sainte-Ménéhould (Marne)	septembre 2007
– Ham (Somme)	septembre 2007
– Combs la Ville (Seine et Marne)	septembre 2007
– Mulhouse (Bas Rhin)	septembre 2007
– Bonneville (Haute Savoie)	octobre 2007
– Pionsat (Puy de Dôme)	novembre 2007
– Département du Rhône	décembre 2007
– La Chapelle St Mesmin	décembre 2007
– Cambrai (Nord) SP	décembre 2007
– Département du Vaucluse SP	décembre 2007
– Le Teilleul (Manche)	décembre 2007
– Brignoles (Var)	décembre 2007

Là encore, la comparaison des coûts de journée tourne à l'avantage du secteur associatif : le coût complet de journée dans le secteur public, y compris les charges de rémunération et d'équipements, s'élève à 731 euros, contre 609 euros dans le secteur associatif.

2. Le problème des mesures en attente demeure préoccupant

a) Les délais de prise en charge demeurent trop élevés, surtout pour les mesures de milieu ouvert

- Le délai total de prise en charge des mesures ordonnées par le juge (de la date de la décision judiciaire jusqu'au début de son exécution matérielle par le service éducatif) est globalement de 29 jours en 2005, mais cette moyenne recouvre des réalités peu comparables :

- le placement est opéré en moyenne moins de 4 jours après la décision du juge. Ce délai court s'explique par un taux d'occupation rarement saturé, mais aussi par la nécessité souvent de régler une situation d'urgence (trouble causé à la victime ou à l'ordre public) ;

- une investigation demande en moyenne 13 jours après la décision du magistrat. En investigation - comme d'ailleurs en placement-, le temps de mise en œuvre est deux fois plus court en matière pénale qu'en matière civile ;

– le problème se cristallise sur les mesures de milieu ouvert, qui interviennent dans les 50 jours en moyenne.

Secteur public délai total de prise en charge	Année 2005			
	Mineurs délinquants	Mineurs en danger	Jeunes majeurs	Ensemble
Investigation	8,2 jours	19,6 jours	18,4 jours	12,7 jours
Placement judiciaire	2,7 jours	4,1 jours	7,0 jours	3,7 jours
Milieu ouvert	56,1 jours	32,7 jours	23,4 jours	49,8 jours
Ensemble	31,8 jours	22,9 jours	18,8 jours	28,7 jours

Source : Direction de la Protection judiciaire de la jeunesse

La LOPJ du 9 septembre 2002 impartit au ministère de la Justice de ramener le délai total de prise en charge des mesures pénales de placement et de milieu ouvert de 51,9 jours (données 2001) à 15 jours en 2007. Il n'est parvenu dans cette période qu'à stabiliser ce délai autour des 29 jours, alors même que ces mesures pénales de placement et milieu ouvert ont augmenté sur la même période de + 34 % (+ 46 % en placement et + 33 % en milieu ouvert).

● Pour les mesures de milieu ouvert, le total de 52 jours se compose d'un délai maîtrisé par les tribunaux (période entre la prise de décision et la notification de celle-ci au mineur et à la structure éducative) et d'un délai imputable à la structure éducative (de la date de réception de la décision par le service éducatif à la date de commencement de la mesure). Ces deux phases sont mesurées systématiquement depuis 2004 et font apparaître un raccourcissement du délai imputable au service éducatif, compensé par un allongement du délai maîtrisé par le tribunal.

Mesures prononcées du 01/01/2005 au 31/12/2005

Secteur public (délais)	Délai Tribunal (décision / réception)				Délai structure PJJ (réception / prise en charge)				Délai moyen total (décision / prise en charge)				Décomposition en % des délais de prise en charge tous fondements		
	Ord. 45	art. 375	PJM	Total	Ord. 45	art. 375	PJM	Total	Ord. 45	art. 375	PJM	Total	Tribunal	Structure	Total
Investigation	2,4	6,9	5,5	4,2	5,8	12,7	12,9	8,5	8,2	19,6	18,4	12,7	33%	67%	100%
Placement	1,4	3,3	3,7	2,3	1,3	0,8	3,3	1,4	2,7	4,1	7,0	3,7	63%	37%	100%
Milieu ouvert	31,7	16,1	16,6	27,7	24,3	16,6	6,8	22,1	56,1	32,7	23,4	49,8	56%	44%	100%
Ensemble	16,9	9,6	12,6	14,5	14,9	13,3	6,2	14,2	31,8	22,9	18,8	28,7	51%	49%	100%

Source : Direction de la Protection judiciaire de la jeunesse

Globalement, les délais dépendent à égalité de chacun des deux acteurs. En placement comme en milieu ouvert, le délai judiciaire est plus long que le délai éducatif. En investigation au contraire, le délai de prise en charge est imputable aux 2/3 à la structure PJJ.

Il apparaît par ailleurs que les délais de prise en charge sont globalement proches d'un secteur à l'autre.

b) Quelle gestion des mesures en attente ?

L'allongement des délais de prise en charge induit une progression significative des mesures en attente, c'est-à-dire celles non prises en charge plus de 15 jours après le prononcé de la décision judiciaire (selon la définition donnée par la PJJ elle-même), l'Ile-de-France concentrant l'essentiel des difficultés avec près de 50 % de l'ensemble des mesures en attente au niveau national.

Cette situation ne va pas sans poser des problèmes de principe, le **retard dans l'exécution des mesures étant très préjudiciable pour la crédibilité de l'institution judiciaire dans son ensemble** et aboutissant parfois à un déni de justice. On en arrive même au point que les magistrats, conscients de ces situations, modulent parfois leurs décisions en fonction des disponibilités en hébergement ou en milieu ouvert, créant de fortes disparités de la réponse pénale d'un département à un autre, ce que la rapporteure juge inacceptable.

La LOLF devrait jouer un rôle incitatif en la matière puisque le suivi de l'indicateur de performance n° 1.2 « *délais de prise en charge* » permettra de constater directement tout progrès réalisé.

La rapporteure souligne la nécessité de se donner les moyens tant financiers que procéduraux (qui pourraient passer, par exemple, par la fixation par le juge d'un ordre de priorité dans l'exécution des mesures) pour remédier à cette état de fait préjudiciable *in fine* pour les mineurs, dont la situation peut se dégrader avant que les mesures prescrites ne soient exécutées.

C. UNE ADMINISTRATION OUVERTE À DE MULTIPLES PARTENARIATS

La PJJ est de plus en plus engagée dans une démarche de partenariats multiples, tant avec d'autres administrations de l'État (administration pénitentiaire et Éducation nationale, essentiellement), qu'avec les départements et la société civile.

1. Le renforcement des liens avec l'Administration pénitentiaire

a) Un rapprochement progressif...

On l'oublie souvent, mais « l'Éducation surveillée », devenue PJJ dans les années 1990, est née de sa rupture avec l'Administration pénitentiaire en 1945. Les deux administrations ont développé au cours des années des cultures assez distinctes, dont le rapprochement opéré dans les années récentes ne peut être que bénéfique à chacune des deux administrations.

Ce rapprochement a de multiples cadres, qu'il s'agisse des « cellules justice-ville », prévues par une circulaire de 1999 qui associent dans chaque département des délégués des magistrats, de la PJJ et de l'AP, ou des « maisons de la justice et du droit », qui, là encore, associent AP, PJJ, magistrats et maire de la commune où se situe le siège.

Mais c'est surtout avec les lois dites Perben I et II que ces liens se sont renforcés. La LOPJ de 2002 a en effet prévu l'organisation de la présence continue des éducateurs de la PJJ auprès des mineurs en détention. Depuis lors, la PJJ intervient dans les quartiers mineurs, comme votre rapporteure a pu le constater lors de sa visite du Centre des Jeunes détenus (CJD) de Fleury-Mérogis.

La loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité de 2004 a quant à elle chargé la PJJ de la préparation et de la mise en œuvre des aménagements des peines prononcées à l'égard des mineurs. La PJJ joue depuis lors le même rôle que les SPIP pour les majeurs. La mise en place de cette réforme a été jugée très positive, la collaboration entre l'Administration pénitentiaire et la PJJ se faisant dans l'intérêt des mineurs.

b) ... qui trouve son point d'orgue avec la participation de la PJJ à la mise en œuvre des EPM

• La LOPJ de 2002 a prévu la mise en place **d'établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM)** ⁽¹⁾ pour une capacité totale de 420 places ⁽²⁾. Établissements placés sous la responsabilité de l'Administration pénitentiaire, ils bénéficieront de l'intervention de la PJJ.

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

En tant qu'établissements pénitentiaires, ils comporteront une enceinte unique de six 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.

Les secteurs d'hébergement, seront de taille réduite afin d'assurer une individualisation de la prise en charge et prévenir les phénomènes de violence. Les secteurs d'hébergement seront organisés en unités de vie 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. Pour les jeunes filles, la taille du secteur d'hébergement sera réduite à 4 places par EPM, sauf à leur attribuer une unité plus vaste en cas de besoin. Une unité « arrivants » de 6 places est également prévue.

S'ils sont des établissements pénitentiaires, les EPM posséderont néanmoins une dimension éducative substantielle.

Les unités d'hébergement seront séparées des zones dévolues aux activités afin de concrétiser pour les mineurs les différentes périodes de la journée, conformément à ce qui se déroule à l'extérieur. La journée de détention s'étendra de 7h30 à 21h30 permettant ainsi un temps hors cellules beaucoup plus important que dans les quartiers mineurs.

Le secteur dévolu aux activités comportera des locaux de formation générale et technique, des salles consacrées aux activités socio-éducatives, culturelles (salle d'arts plastiques, salle musique et spectacles) et sportives (salle de sport, surface sportive de plein air, gymnase). vingt heures d'activités sportives hebdomadaires, y compris pendant les week-ends, pourront y être dispensées.

(1) La liste des sept EMP et le calendrier prévisionnel de leur mise en service figure en première partie du présent avis).

(2) Compte tenu de la fermeture de certains quartiers mineurs, le nombre de places de détention n'augmentera que de 60, passant de 1040 à 1100, pour un total de mineurs incarcérés aujourd'hui d'environ 660.

Ainsi, les activités seront menées par groupes de 6 mineurs, encadrés en permanence par des équipes composées de surveillants et d'éducateurs de la PJJ, dans un environnement destiné à promouvoir la vie en collectivité et un parcours individualisé.

Chaque mineur bénéficiera en moyenne de vingt 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.

Outre la zone d'hébergement et la zone d'activité, les EPM seront dotés d'une zone médicale grâce à l'existence d'une unité de consultation et de soins ambulatoires (UCSA).

Ainsi la prise en charge des mineurs au sein des EPM sera particulièrement intensive et, surtout, pluridisciplinaire, ce qui devrait être un gage d'efficacité des actions entreprises.

• **Les rôles de chacun sont clairement définis** : à l'Administration pénitentiaire reviennent les tâches d'hébergement et de sécurité ; à la PJJ, un travail sur la personne du mineur, visant à donner un sens à la peine, à ce temps confisqué par le juge pénal, propice – dans le meilleur des cas – à un travail d'introspection et de réflexion sur un rapport déviant à la loi. La PJJ accompagnera le mineur tout au long de son parcours en détention en vue de préparer la sortie la plus adaptée à ses besoins.

Pour chaque EPM, la gestion administrative et financière ainsi que la sécurité de l'établissement et la surveillance des jeunes seront assurées par 77 professionnels de l'Administration pénitentiaire, dont 57 surveillants.

La PJJ prévoit de son côté d'affecter par structure 36 éducateurs, deux professeurs techniques, deux chefs de service éducatif, un psychologue, un adjoint administratif et un directeur de service, soit un total de 43 professionnels de la PJJ, qui ajoutés à ceux de l'Administration pénitentiaire, avoisinent un ratio de deux adultes pour un mineur incarcéré.

Pour l'essentiel, le soutien éducatif apporté aux mineurs détenus s'articulera autour du binôme formé en permanence par l'éducateur et le surveillant en poste au sein de chaque unité de vie.

• **Une action en matière de formation des personnels affectés en EPM a été mise en place.**

L'innovation principale de ce nouveau type de structure réside dans le mode de prise en charge des mineurs, du fait de la **mixité des personnels** affectés

dans ces établissements pénitentiaires. Les premiers personnels formés seront ceux des établissements de Meyzieu, Quiévrechain et Lavaur, à partir de janvier 2007.

La formation des personnels sera une formation d'adaptation qui doit traduire l'importance de la dimension éducative dans ces nouveaux établissements et doit aussi permettre aux professionnels des deux institutions de repérer les principaux axes de leur partenariat. Cette formation poursuivra tout d'abord l'objectif d'assurer la cohésion des équipes. Il s'agit principalement de créer une culture commune entre les personnels appartenant à deux administrations différentes, de former au travail en équipe pluridisciplinaire et de favoriser la cohésion des équipes et l'intervention des personnels agissant dans des registres différents (sécurité, éducatif, pédagogique, ...).

En second lieu, cette formation a pour objectif de faciliter la connaissance de l'évolution du droit pénitentiaire des mineurs. Pour la PJJ, cela signifie connaître le fonctionnement et l'organisation de l'Administration pénitentiaire, notamment le métier de surveillant pénitentiaire, mais aussi les principales règles du droit de l'application des peines.

2. Les partenariats tissés avec d'autres administrations ou avec la société civile

a) Les départements sont un partenaire privilégié de la PJJ, notamment comme cofinanceurs du secteur associatif habilité

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, notamment au travers des **schémas départementaux de protection de l'enfance**.

L'État et les départements sont en effet concurremment compétents pour organiser, financer et contrôler les institutions concourant à la prise en charge de jeunes faisant l'objet d'une mesure ordonnée en application des législations relatives à la protection judiciaire de la jeunesse. Certaines attributions relèvent de leurs compétences conjointes : il s'agit des procédures d'autorisation, de tarification et de contrôle des établissements et services gérés par des personnes privées sollicitées directement par l'autorité judiciaire pour mettre en œuvre des mesures d'assistance éducative, ou ceux qui accueillent aussi bien des jeunes au civil qu'au pénal.

La forte similitude des problématiques rencontrées par les structures gérées ou contrôlées par l'État et par les départements, et la nécessité de garantir la cohérence et l'efficacité des parcours des jeunes pris en charge, impliquent une coordination entre les pouvoirs publics à l'échelon local et le développement de la complémentarité des dispositifs.

b) Le partenariat avec l'Éducation nationale ne cesse de se développer, notamment au travers des dispositifs relais

L'Éducation nationale est l'une des principales administrations de l'État avec laquelle la PJJ œuvre quotidiennement. Il s'agit pour l'Éducation nationale de prendre en charge la formation scolaire des jeunes suivis par la PJJ, notamment l'organisation de la scolarisation des mineurs placés en centres éducatifs fermés et les dispositifs relais.

• Dans le cadre d'une décision de placement en CEF, l'obligation scolaire pour les jeunes de moins de 16 ans doit être scrupuleusement respectée.

La circulaire conjointe des directions de l'enseignement scolaire (DESCO) et de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) du 25 juillet 2003 a donné des instructions, pour l'année scolaire 2003-2004, concernant l'affectation de personnels enseignants dans les CEF. Ainsi, chaque CEF du secteur public comme du secteur associatif habilité bénéficie de la mise à disposition d'un équivalent temps plein de professeur des écoles.

Au cours de l'année scolaire 2004-2005, 8 enseignants ont été affectés en CEF. Les enseignants ainsi que les personnels intervenant dans la scolarisation et la formation des mineurs placés en CEF sont réunis deux fois par an pour des sessions de formation et d'échanges de pratiques.

• S'agissant des dispositifs relais (classes et ateliers), ils représentent un axe fort de la politique de lutte contre l'échec scolaire et la marginalisation sociale des jeunes. Le maintien des jeunes dans un cursus scolaire avec une forte ambition de socialisation et d'acquisition de savoirs participe pleinement à la prévention de la délinquance. La première classe relais a été créée à Montpellier en 1985, puis d'autres initiatives locales ont suivi, avant la formalisation du dispositif par une circulaire de 1998, qui donne un cadre administratif et pédagogique, tout en laissant une très grande liberté dans l'organisation pratique de chaque classe.

Les classes et ateliers relais accueillent des élèves de collège, soumis à l'obligation scolaire. Les élèves des dispositifs relais n'ont généralement pas le niveau scolaire correspondant à la classe de laquelle ils viennent et 80% d'entre eux ont un retard scolaire - alors qu'au niveau national la moyenne est d'environ 30%. Beaucoup ne maîtrisent pas les savoirs fondamentaux de l'école primaire. Environ 40% d'entre eux sont de grands absentéistes, voire des élèves déscolarisés, parfois depuis plus d'une année.

La classe relais n'a donc pas pour vocation de se 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.

Les dispositifs relais ont pour objet de réinsérer durablement ces 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.

Leur nombre augmente régulièrement, en fonction des besoins et des moyens mobilisables, avec un souci permanent de maintenir ou d'améliorer la qualité de la prise en charge pédagogique et éducative. Au cours de l'année scolaire 2005-2006, 364 dispositifs ont été en fonctionnement.

Dans chaque département, il existe un groupe de pilotage qui peut suggérer l'ouverture d'une classe en fonction des besoins et des moyens mobilisables. La rapporteure tient à saluer cette démarche pragmatique, gage de succès de ces dispositifs fondés sur la volonté des acteurs de terrain.

39 % ⁽¹⁾ des élèves accueillis en 2005-2006 bénéficiaient d'une mesure éducative administrative ou judiciaire (mesure administrative 17 %, mesure judiciaire 22 %, dont 14 % au civil et 8 % au pénal) et le passage en dispositifs relais est l'occasion pour certains élèves d'un signalement à l'autorité administrative ou judiciaire. Ce ne sont donc pas de simples perturbateurs au collège mais aussi des adolescents porteurs d'histoires personnelles parfois très lourdes.

Des personnels éducatifs participent à ces dispositifs pour des durées allant d'une demi-journée par semaine à un plein temps, ce qui représente 90 équivalents temps plein (ETP), dont 73 sont assurés par des personnels du secteur public de la PJJ. 44% des dispositifs relais ont bénéficié au cours de l'année scolaire 2005/2006 de l'intervention de personnels éducatifs. Dès lors, une participation plus forte d'éducateurs relevant d'autres secteurs serait nécessaire et apporterait une richesse et une ouverture nouvelles dans le fonctionnement des dispositifs relais.

Dans les dispositifs relais, la PJJ apporte à la fois son expertise et son savoir-faire en ce qui concerne la prise en charge des adolescents difficiles et les relations avec leur famille. De fait l'intervention conjointe d'enseignants et d'éducateurs dans les classes relais est souvent à l'origine d'une évolution des uns et des autres vers des pratiques pédagogiques et éducatives plus adaptées aux besoins des élèves difficiles et d'une meilleure prise en compte de ces adolescents par l'ensemble du système scolaire. Votre rapporteure souhaite que de telles initiatives soient encouragées, dans l'intérêt des mineurs.

● La rapporteure s'est interrogée sur les suites individuelles d'un passage par une classe-relais et l'influence de celle-ci sur les parcours des jeunes. Une enquête concernant la situation au 31 décembre 2003 des élèves qui ont été accueillis

(1) Chiffres établis à partir d'une enquête sur 256 dispositifs et concernant 4 400 élèves.

en dispositifs relais au cours de l'année scolaire 2002-2003 (dernière année pertinente) montre que l'année scolaire suivant leur passage en dispositif relais, la situation des élèves 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 CFA,
- 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,
- 6 % sont dans des structures à fort encadrement éducatif : Institut de ré-éducation, établissement régional d'enseignement adapté, services de la Protection judiciaire de la jeunesse ou de l'aide sociale à l'enfance,
- 2 % sont entrés dans la vie active, souvent dans le cadre familial ou exercent des « petits boulots »,
- 5 % sont sans solution,
- 3 % sont dans des situations particulières : hospitalisation, maternité, incarcération,
- pour 12 % la situation n'a pu être indiquée.

Au total, 72 % se trouvent donc dans un parcours de scolarisation ou de formation professionnelle.

Consciente de la diversité des organisations possibles, la rapporteure a souhaité se rendre dans une classe relais. Elle a pu visiter celle du Collège La Chênaie à Mouans-Sartoux, dans les Alpes-Maritimes. Cette classe, qui n'aurait pas vu le jour sans l'implication forte de la principale du collège et l'engagement quotidien des enseignants, des éducateurs et des services départementaux de la PJJ, fonctionne sur le principe de quatre sessions annuelles de cinq à sept semaines chacune. Conçue comme un passage dans le parcours des jeunes, la session vise à remobiliser ceux-ci autour d'un projet à court terme (l'année dernière, il s'agissait d'un relais menant les quatre groupes d'adolescents jusqu'au Mont Gélas, point culminant du département). Le but recherché est de redonner confiance aux jeunes et de leur apprendre la vie en groupe, tout en profitant de l'occasion pour enseigner des savoirs de base. Sur les 24 jeunes accueillis l'an dernier, 41 % étaient en rupture scolaire (absentéistes ou déscolarisés) et près de la moitié étaient pris en charge par la PJJ.

c) L'implication de la société civile est de plus en plus recherchée : l'exemple du parrainage

La question de l'avenir des mineurs délinquants est l'affaire de l'ensemble de la société qui doit donc mobiliser ses acteurs dans toute leur diversité. La prise

en charge des mineurs en danger ou délinquants, ne doit pas demeurer l'apanage de la seule action publique.

Si la PJJ a su développer ses initiatives en partenariat avec d'autres administrations (Administration pénitentiaire, Éducation nationale), elle doit aussi les étendre à la société civile et notamment au monde de l'entreprise.

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 la rapporteure jugerait d'ailleurs plus opportun de qualifier de « familles accueillantes ».

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.

Dans son avis sur le PLF pour 2006, la rapporteure avait eu l'occasion d'évoquer pour s'en féliciter **l'initiative du 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. Elle a souhaité prolonger l'analyse de ce dispositif nouveau dans le présent avis.

En raison même de leur histoire, les mineurs pris en charge par la PJJ méconnaissent très largement 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 ne peut être qu'encouragée car elle se révélera nécessairement, à court ou moyen terme, profitable à tous.

Répondant à l'appel du garde des Sceaux, un grand restaurateur a donné l'exemple et un large mouvement volontaire de chefs d'entreprise a suivi, montrant, que loin d'être indifférents au sort des jeunes en difficulté, ils étaient prêts à leur apporter leur aide.

La rapporteure a eu l'occasion de s'entretenir avec deux parrains, dont l'un, directeur général d'une société, a même embauché des jeunes. Tous d'eux ont manifesté beaucoup d'enthousiasme à l'égard de cette mesure : volontaires dès le lancement de la mesure par le garde des Sceaux, ils ont accompagné des jeunes et envisagent de poursuivre cet engagement dans la durée.

Lors de sa visite de l'Unité éducative d'action de jour (UEAJ) de Nice, la rapporteure a pu rencontrer un parrain, M. Bourbon, salarié d'une société implantée à Monaco, volontaire pour servir de référent à un jeune. Il a expliqué à la rapporteure s'être inscrit très rapidement sur Internet, la PJJ s'étant par la suite chargée de choisir le jeune. Il estime que leurs rencontres ont donné pour le moment de bons résultats.

La rapporteure a aussi rencontré un responsable de l'Association générale des intervenants retraités des Alpes-Maritimes, très impliqué également dans la démarche de parrainage.

Le cas de M. de La Villeguérin est particulièrement intéressant : depuis le lancement de la procédure, il a pu suivre trois jeunes ; le premier, qui avait suivi une formation dans l'imprimerie avec la PJJ, a même été recruté en CDI dans la société d'imprimerie dont M. de La Villeguérin est directeur général. Il encourage maintenant d'autres vocations et envisage même d'utiliser sa position pour envoyer à une sélection d'abonnés aux publications de son groupe (revues juridiques, comptables et fiscales) un courrier décrivant le dispositif et les procédures à suivre pour devenir parrain. Il a par ailleurs indiqué lors de son audition par la rapporteure que les chefs d'entreprise attendent de la PJJ une aide dans leur démarche de parrainage, et notamment une connaissance des contrats aidés et un accompagnement à l'insertion du jeune.

La rapporteure a acquis la certitude de l'utilité pour les jeunes d'une telle initiative. Elle leur permet d'avoir un interlocuteur différent, qui ne parle pas le même langage que les éducateurs et les rapproche des réalités économiques. Pour autant, le bilan quantitatif est décevant puisque seulement 200 binômes étaient constitués fin juin 2006. Même si ce chiffre devrait atteindre 300 d'ici la fin de cette année, il est apparu que des éléments freinaient le développement du parrainage : la mesure a été relativement mal vécue par les professionnels de la PJJ, selon leurs propres dires ; elle a été vue comme concurrente d'autres dispositifs de milieu ouvert plus traditionnels. Le profil des jeunes pris en charge par la PJJ, de plus en plus difficiles et déstructurés, n'a pas simplifié la tâche des éducateurs qui devaient trouver des jeunes assez proches de l'insertion pour que la mesure ait une chance d'aboutir positivement. De tous ces éléments, il ressort un surcroît d'offre de parrainage de la part des chefs d'entreprise par rapport à un nombre trop faible de jeunes sélectionnés par la PJJ. La rapporteure souhaite vivement que cette tendance soit très vite inversée au regard des expériences très positives qu'on a pu lui présenter.

Au-delà de l'expérience du parrainage, on peut penser que toute ouverture de la PJJ vers la société civile pour mieux lui faire comprendre son rôle est salutaire : ainsi, les initiatives visant à sensibiliser les riverains d'un centre de placement aboutissent à une meilleure connaissance mutuelle, comme la rapporteure a pu le noter au CPI de Nice. De fait, un des problèmes fondamentaux rencontrés lors de la décision de créer de nouveaux centres d'hébergement ou de placement est la question de l'implantation géographique des centres, la population d'une commune, tout en acceptant l'idée de la nécessité de ces centres, n'étant que peu encline à l'accepter à sa proximité immédiate.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du jeudi 9 novembre 2006, la Commission a procédé, en commission élargie à l'ensemble des députés, à l'audition de M. Pascal Clément, garde des Sceaux, ministre de la justice, sur les crédits de ce ministère.

M. Michel Bouvard, *vice-président de la commission des finances* - Je suis heureux de coprésider cette réunion avec le président Houillon. Je rappelle que la formule de la commission élargie permet souplesse et réactivité. J'invite donc chacun à privilégier les interventions courtes et les questions, et à éviter les monologues académiques...

M. Philippe Houillon, *président de la commission des lois* - Monsieur le garde des Sceaux, la commission des lois a plaisir à vous retrouver une nouvelle fois après l'audition d'hier sur le projet relatif à la prévention de la délinquance, et avant celle qui nous réunira le mercredi 29 novembre sur les projets relatifs à la réforme de la justice. La présente réunion, en formation « élargie », a traité aux crédits de la mission « Justice », qui fait l'objet de deux rapports pour avis de la commission des lois.

Ces crédits, et il convient d'emblée de s'en féliciter, sont en hausse sensible. Mais ils doivent accompagner l'indispensable mutation de la justice, attendue de nos concitoyens comme l'ont montré les travaux de notre commission d'enquête sur l'affaire d'Outreau. Vous comprendrez donc aisément que nous vous interrogerons sur les moyens nécessaires à la mise en œuvre, sinon de l'ensemble des propositions que nous avons faites, du moins de celles que vous avez reprises dans les projets de loi dont nous aurons à discuter prochainement, qu'il s'agisse des pôles de l'instruction, de l'accélération et de l'amélioration des procédures, ou encore de la formation des magistrats.

M. Pascal Clément, *garde des Sceaux, ministre de la justice* - La justice sera en 2007, une nouvelle fois, une des priorités budgétaires du gouvernement. Le budget de la Justice augmente de 5 %, après 4 % en 2005 et 4,6% en 2006. Cette nouvelle augmentation pour 2007 est à comparer à celle - 0,8 % - du budget de l'État. Le budget de la justice s'élève au total à 6,271 milliards d'euros, soit 2,34 % du budget de l'État au lieu de 1,69 % en 2002. Depuis 2002, le budget de la justice a ainsi augmenté de près de 1,8 milliard d'euros. Cette priorité continue depuis la loi d'orientation et de programmation pour la justice marque la volonté du gouvernement de renforcer les fonctions régaliennes de l'état, en donnant à la justice les moyens d'assurer efficacement ses missions.

Cette année, la justice doit relever trois défis : celui de sa modernisation, celui de son accessibilité et celui de son efficacité. J'ai l'ambition d'une justice modernisée, dans son fonctionnement et dans ses procédures. C'était le défi que

nous assignait la représentation nationale l'an dernier, lorsqu'il s'agissait de mettre en place la LOLF. Ce rendez-vous, nous l'avons honoré.

Les responsables locaux des services judiciaires, de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse se sont vu attribuer une enveloppe de crédits et des objectifs, dans le cadre de « dialogues de gestion ». Ils ont été en mesure d'exercer, au plus près des besoins, les arbitrages nécessaires entre leurs crédits de fonctionnement et leurs crédits de rémunération.

Les chefs de cour sont désormais, conjointement, ordonnateurs des dépenses et responsables des marchés. Ils portent sur la gestion un regard nouveau, intéressé, responsable. Je rappelle que les ordonnateurs des dépenses des juridictions étaient auparavant les préfets. Les chefs de cour exercent désormais pleinement leurs responsabilités juridiques et financières. Ils sont de véritables « managers » du service public de la justice, comme en témoigne la gestion décentralisée des budgets des juridictions, réalisée avec le souci de l'économie et de la performance.

Avec mon collègue en charge du budget et de la réforme de l'État, nous avons souhaité approfondir cette démarche de modernisation. J'ai ainsi voulu que la Justice joue un rôle moteur dans les audits de modernisation de l'État. A la lumière d'un audit sur ce sujet, je souhaite que la visioconférence soit utilisée chaque fois que l'acte à accomplir pourra se satisfaire de cette technique, sans présentation physique de la personne devant le juge ou la juridiction. L'ensemble des juridictions et les principaux établissements pénitentiaires devraient être équipés en visioconférence d'ici la fin de cette année. Cette modernisation sera source d'économies importantes sur les déplacements d'experts et de magistrats, notamment dans les DOM-TOM, mais également en matière de transfèrement de détenus. Son utilisation dans le fonctionnement courant des services permet déjà des économies significatives de temps et de crédits, tout en favorisant une plus grande proximité entre des services répartis sur l'ensemble du territoire.

Dans la continuité de cette démarche de modernisation, je souhaite que la Justice s'appuie, sur les nouvelles technologies pour être plus performante. J'ai ouvert, pour l'année qui vient, un chantier important : celui de la numérisation des procédures pénales. Il s'agit en effet de profiter de l'évolution des technologies pour assurer une plus grande fluidité dans le déroulement de ces procédures et l'accès en temps réel aux dossiers, tant pour les magistrats que pour les auxiliaires de justice. Le rapport de la mission d'audit de modernisation vient de m'être remis. D'ici la fin d'année, plus de la moitié des TGI mettront en œuvre la première vague de cette numérisation.

Le ministère de la justice a relevé un autre défi. Le cinquième des crédits du ministère est passé du statut de crédits évaluatifs, à celui de crédits limitatifs. Ces crédits concernaient les frais de justice, l'aide juridictionnelle, le financement du secteur associatif de la protection judiciaire de la jeunesse et la prise en charge de la santé des détenus. Dans chacun de ces cas, il convient à présent de rester dans l'enveloppe des crédits votés.

Il y a un an, je vous présentais un programme de maîtrise des frais de justice. J'ai rencontré un certain scepticisme, avant que chacun ne constate que la justice s'était effectivement donné les moyens de mieux maîtriser son budget. Cette démarche a produit des résultats concrets. Alors que les frais de justice connaissaient une augmentation de 15 à 20 % par an jusqu'à atteindre 487 millions d'euros en 2005, ils seront en 2006 conformes aux prévisions, soit environ 420 millions d'euros. J'avais assuré que cette maîtrise ne se ferait pas au détriment de la liberté d'initiative des magistrats et de la recherche de la vérité. Je crois pouvoir affirmer que nous y sommes arrivés. Nous poursuivrons donc nos efforts en 2007, pour contenir la progression de ces dépenses, en nous assurant notamment que les tarifs de nos fournisseurs sont compétitifs et que l'attention des prescripteurs, magistrats et officiers de police judiciaire, reste mobilisée. Ce sont donc 423 millions d'euros en autorisations d'engagement que nous avons pu inscrire en loi de finances pour 2007, pour les frais de justice. Si l'enveloppe de ces crédits est donc limitativement définie, elle l'est de façon réaliste et raisonnable.

Je souhaite ensuite que la Justice soit plus accessible pour tous les citoyens. C'était un des objectifs que vous nous aviez assignés en 2002, en votant la LOPJ.

L'accessibilité, c'est avant tout donner aux citoyens une réponse rapide lorsqu'il s'adresse à la justice. Entre 2002 et 2005, les délais moyens de traitement ont baissé pour toutes les affaires, même si des délais anormalement longs peuvent encore constatés. Ainsi, les délais moyens de traitement dans les juridictions du premier degré ont été réduits de 28 %, passant en moyenne de 9,4 à 6,7 mois. Pour prendre un exemple plus précis, en matière de divorce, les délais étaient de 12 mois en 2004, de 10 mois en 2005 et devraient être réduits à 9 mois en 2006. Ces efforts doivent bien sûr être poursuivis, afin de parvenir à des délais de jugement acceptables par nos concitoyens.

Le ministère de la justice doit également s'assurer que chacun puisse connaître et exercer ses droits. L'accès au droit doit être favorisé et, tout particulièrement, le droit à disposer d'un avocat pour les plus démunis. Ainsi, j'ai décidé, en accord avec le Premier ministre, d'une augmentation des crédits consacrés à l'aide juridictionnelle de 6,6 %. Cette mesure représente 20 millions d'euros, dont plus de 16 millions consacrés à la revalorisation de l'unité de valeur, qui permet de fixer la rétribution des avocats. Le budget total de l'aide juridictionnelle sera ainsi de 323 millions d'euros en 2007. Il s'agit là d'un effort financier important, dans un contexte budgétaire toujours contraint. Cette mesure ambitieuse est néanmoins nécessaire et témoigne de la volonté du gouvernement d'assurer une juste rétribution des avocats, conforme à l'exigence d'une défense de qualité.

L'accessibilité de la justice doit aussi concerner les victimes, en leur garantissant une prise en charge concrète. Ainsi, la forte progression des crédits destinés aux associations d'aide aux victimes depuis 2002 a permis d'augmenter de 38% le nombre de victimes suivies, soit plus de 100 000 en 2005. L'effort budgétaire consacré à l'aide aux victimes est maintenu en 2007, à hauteur de

9,7 millions d'euros. Près de 3,7 millions d'euros seront consacrés au développement de l'accès au droit, par l'intermédiaire des maisons de la justice et du droit et des conseils départementaux de l'accès au droit. Ces structures sont en effet désormais présentes dans quasiment tous les départements. Les maisons de la justice et du droit ont vu leur nombre passer de 43 en 2002 à 118 en 2005.

Enfin, la Commission nationale de l'informatique et des libertés disposera d'un budget fortement renforcé. Près de 10 millions d'euros lui sont attribués, soit une hausse de 13 % en 2007, après celle de 26 % l'an dernier.

Je souhaite enfin que l'année judiciaire 2007 soit placée sous le signe de l'efficacité. Cette efficacité s'appuie tout d'abord sur de nouveaux recrutements et l'aboutissement du programme immobilier lancé il y a quatre ans.

Les crédits inscrits dans le PLF pour 2007 nous permettront de procéder à 1 548 recrutements supplémentaires. Sur la législature, 7 700 emplois nouveaux auront ainsi été créés. Cet effort considérable permettra aux juridictions d'accueillir 160 magistrats, 160 greffiers et 200 fonctionnaires de greffe supplémentaires, afin de rendre notre système judiciaire plus efficace.

La protection judiciaire de la jeunesse sera renforcée par le recrutement supplémentaire de 290 agents spécialisés dans les métiers de l'éducation et de l'insertion. Ils auront à cœur de répondre aux nouvelles formes de délinquance des mineurs sur l'ensemble du territoire national. L'installation, en 2008, de l'école nationale de la PJJ à Roubaix permettra, en outre, de renouveler la formation de ses personnels, dans la fidélité à ses principes fondateurs.

L'administration pénitentiaire bénéficiera de 703 emplois supplémentaires en 2007. Cela lui permettra notamment de recruter les 458 agents nécessaires à l'ouverture des nouveaux établissements pénitentiaires.

En effet, les années 2002 à 2006 ont été des années de construction et de réhabilitation. En 2007, commencera la mise en service des nouveaux établissements pénitentiaires et palais de justice, tandis que les opérations de rénovation se poursuivront. L'investissement du ministère dans ce programme immobilier représentera 1,1 milliard d'euros en autorisations d'engagement. Parmi ces crédits, 890 millions permettront à l'administration pénitentiaire de respecter l'objectif de la LOPJ, en créant 13 200 places réparties sur trente établissements afin de faire face à la surpopulation carcérale et à la vétusté de certains établissements.

Notre pays disposera ainsi d'environ 60 000 places conformes à nos besoins quantitatifs et adaptés aux nouvelles normes pénitentiaires du Conseil de l'Europe. Sept établissements pénitentiaires pour mineurs seront livrés en 2007 et deux début 2008. Dix établissements pour détenus majeurs sont d'ores et déjà lancés dans le cadre de partenariats public-privé. L'ensemble des établissements prévus par la LOPJ seront construits d'ici 2010.

L'effort immobilier se poursuivra également pour les juridictions grâce à un programme de construction-rénovation de 190 millions d'euros. Dès 2007, les palais de justice de Thonon-les-Bains, Avesnes-sur-Helpe et la cour d'appel de Bordeaux seront livrés. Les travaux se poursuivront ou commenceront à Annecy, Bobigny, Dijon, Le Havre, Nanterre ou Pointe-à-Pitre. Deux opérations seront réalisées en partenariat public-privé : le palais de justice de Bourgoin-Jallieu et l'extension de celui de Toulon. Plusieurs centaines de juridictions bénéficieront, elles aussi, d'améliorations ou de rénovations de leur patrimoine immobilier.

Enfin, pour la PJJ, l'ouverture de vingt centres éducatifs fermés supplémentaires est programmée, portant le nombre de places disponibles dans ces établissements à 465 à la fin de 2007.

Ces recrutements et ces constructions nous permettront d'assurer la bonne exécution des décisions de justice. En quatre ans, le taux de réponse pénale a déjà augmenté de plus de 10 %, la justice apportant une réponse pénale dans 79 % des dossiers qui lui sont transmis – et pour les mineurs, ce taux est même de 87 %. J'ajoute que notre politique active de diversification de la réponse pénale a permis d'accroître le nombre de mesures alternatives aux poursuites de 45 %, rendant la justice plus effective.

J'avais fait, l'an dernier, de la mise en place des bureaux d'exécution des peines, l'une de mes priorités pour 2006. Aujourd'hui, 67 ont été créés dans les tribunaux de grande instance. Cette mesure sera généralisée à tous les TGI d'ici la fin de l'année. Ils seront dotés des moyens humains et matériels nécessaires à leur mission. Leur implantation sera étendue aux tribunaux pour enfants afin d'assurer une réponse pénale plus efficace à l'égard des mineurs.

Je souhaite aussi poursuivre la politique de sécurisation des établissements pénitentiaires engagée depuis 2002. La France dispose désormais d'un des taux d'évasion les plus faibles d'Europe. Conforter ce résultat nécessite une adaptation permanente des dispositifs de sécurité. Le programme d'équipement des prisons en moyens de protection contre les intrusions par voie aérienne, tout comme l'installation de brouilleurs de portables, seront poursuivis. L'équipement de protection des personnels pénitentiaires sera, par ailleurs, renforcé.

La sûreté des juridictions est également une de mes priorités. Ainsi, 18 millions d'euros sont consacrés à ce programme dans le budget 2007. Dans les juridictions les plus sensibles, j'ai décidé de faire appel, en complément du gardiennage, à des professionnels particulièrement adaptés. Aussi, nous déploierons, aux côtés de réservistes de la police nationale, d'anciens surveillants de l'administration pénitentiaire. Les expériences menées à Rouen, Aix ou Toulouse ont montré combien leur savoir faire permettait de pacifier les juridictions. Ils seront 260 sur le terrain, à partir du début 2007. Par ailleurs, nous équipons progressivement les juridictions qui ne l'étaient pas, de portiques de détection, de vidéosurveillance et d'alarmes afin de réduire les risques d'agression.

Si la justice doit être ferme avec ceux qui se croient au-dessus d'elle, elle a également vocation à réinsérer dans la société les mineurs suivis par la PJJ et les détenus ayant purgé leur peine.

La PJJ voit ses crédits augmenter de +8,6% cette année. L'effort en faveur des centres éducatifs fermés ne se fera pas au détriment des prises en charge classiques. Les crédits du secteur associatif progressent de 43 millions d'euros, au bénéfice de l'ensemble des structures de prise en charge des mineurs.

Je souhaite également tout mettre en œuvre pour éviter les « sorties sèches » de prison, c'est-à-dire les sorties sans suivi ni soutien adapté. Ainsi, nous devons poursuivre nos efforts en faveur des mesures d'aménagements de peine, qui ont augmenté à 27 % entre 2003 et 2005. Aucune mesure ne doit être négligée, mais je souhaite insister cette année sur le bracelet électronique mobile. Nombre d'observateurs étaient sceptiques lorsque nous nous étions fixé l'objectif de 3 000 placements simultanés pour la fin de l'année 2007, mais nous sommes en train de gagner ce pari. L'expérimentation du bracelet électronique offre au juge la possibilité de concilier protection de la société, respect des victimes et réinsertion des condamnés à de longues peines ou présentant un risque de récidive.

Nous devons avoir, enfin, l'ambition de la réforme. Le débat sur la réforme de la justice a été un des temps forts de cette année. Je souhaite que l'année 2007 soit l'année des premières réponses à l'affaire dite d'Outreau. A la suite de ce drame, l'équilibre entre les droits de la défense et l'efficacité de la procédure nécessitait d'être repensé.

La justice est confrontée aujourd'hui à trois enjeux : lutter contre les détentions provisoires injustifiées, renforcer les droits de la défense, moderniser le régime de la responsabilité des magistrats. Mes propositions ont été adoptées il y a deux semaines par le conseil des ministres.

Cette réforme nécessitera en particulier la création de 70 emplois de magistrats et de 102 emplois de fonctionnaires de greffes. Les postes de magistrats seront pourvus par redéploiement et un recrutement de fonctionnaires devra être organisé. Ce projet comporte, comme pour tous les projets de loi, une étude d'impact financier qui est estimé pour le ministère de la justice à 30 millions d'euros. Ce financement ne figure pas dans le PLF 2007 puisque le chiffrage précis de cette réforme en 2007 dépend du périmètre définitif de la loi et de son calendrier de mise en œuvre, mais, dès que la loi sera promulguée, le Gouvernement abondera en tant que de besoin les crédits du ministère.

M. Michel Bouvard, *vice-président de la commission des finances* – J'aimerais que tous les projets de lois soient assortis d'une étude d'impact financier !

M. le Garde des Sceaux – Nous sommes exemplaires !

M. Jean-Paul Garraud, rapporteur pour avis de la commission des lois pour les programmes « Justice judiciaire » et « Accès au droit et à la justice » –

Le budget de la justice, qui s'élève à 6,271 milliards d'euros, connaît, comme cela a été dit, une progression notable : 5 % en 2007, et 38 % depuis 2002. La réforme de la procédure pénale, qui fait suite aux travaux de la commission parlementaire d'Outreau, a dégagé des objectifs clairs : assurer la cohérence de l'organisation territoriale de l'instruction, favoriser le travail en équipe, améliorer le contrôle de la chambre de l'instruction sur le déroulement des informations et sur la détention provisoire, et enfin renforcer le caractère contradictoire des expertises.

Un certain nombre de dispositions budgétaires ont déjà été prises pour répondre à ces préoccupations, notamment en faveur de la mise en place des pôles de l'instruction – sans revenir sur la présence d'un juge d'instruction par tribunal de grande instance. L'objectif est de créer 125 pôles et de développer la co-saisine. Dans ce schéma, la place du juge des libertés et de la détention peut susciter des interrogations – certains membres de la commission d'enquête en avaient d'ailleurs préconisé la suppression pure et simple. Le pôle de l'instruction pourrait avoir compétence pour l'ensemble de ce qui concerne la détention provisoire et donc remplacer le JLD, juge unique – et peut-être inique, selon l'adage. Beaucoup de députés s'intéressent à cette question et une évolution est peut-être envisageable. Quant au renforcement du contrôle par la chambre de l'instruction et à la réforme de l'expertise, en particulier psychiatrique, ce sont deux sujets primordiaux.

L'année dernière, nous étions très inquiets de l'évolution des frais de justice, qui augmentaient de 15 à 20 % chaque année. À la suite des travaux de la mission que vous avez instituée, sous l'autorité du secrétaire général de la Chancellerie, des efforts importants ont été réalisés. Un nouvel article du code de procédure pénale a notamment permis d'encadrer les tarifs des réquisitions des opérateurs téléphoniques, qui ont baissé de 40 % depuis. C'était une mesure indispensable à la maîtrise des frais de justice et le sujet semble réglé. Quant aux juges de proximité, leur nombre augmente – 530 étaient en activité au 30 juin – et il faut souligner que seules huit de leurs décisions ont été annulées par la Cour de cassation. Leurs compétences ont été accrues, aussi bien au civil qu'au pénal. En revanche, un problème semble se poser au sujet du remboursement de leurs frais de déplacement.

L'accès au droit et à la justice regroupe l'aide juridictionnelle, l'accès au droit et l'aide aux victimes. Ses crédits connaissent une progression notable, de 6,2 %. L'aide juridictionnelle, notamment, passe de 303 à 323 millions d'euros, avec une augmentation de six points de l'unité de valeur de référence pour la rétribution des avocats.

J'en viens à mes questions. La première concerne la dégradation du ratio entre le nombre des magistrats et celui des fonctionnaires des services judiciaires, qui était de 2,87 en 1992 et de 2,63 en 2005 alors que les missions confiées à la justice ont été alourdies. Il y a certes eu des créations de postes de magistrats, mais qui n'ont pas été accompagnées de postes de fonctionnaires. Or, un magistrat n'est

rien sans son greffier ! Il est important de maintenir la corrélation entre les deux. Ma seconde question porte sur les juges d'application des peines : toutes les réflexions qui ont été conduites montrent qu'il est absolument indispensable d'augmenter leurs moyens, alors que les peines d'emprisonnement assorties d'un sursis avec mise à l'épreuve ont progressé de 20 % en quatre ans et que nous souhaitons développer les mesures de sûreté, telles que le bracelet électronique. Il convient donc de faire un effort dans ce domaine.

Les primes au mérite ont fait couler beaucoup d'encre, mais elles sont maintenant parfaitement entrées dans les mœurs. En revanche, il me semble tout à fait anormal que seuls les magistrats puissent en bénéficier, et pas les greffiers, alors qu'ils travaillent en équipe. Enfin, il me semble qu'il faut consacrer des moyens à l'amélioration de la gestion des ressources humaines du ministère. C'était une des grandes préoccupations de la commission parlementaire : sans vouloir en aucune façon mettre en cause le travail des agents, il faut parvenir à placer la bonne personne au bon endroit. Avant d'élaborer de nouvelles lois, il faut améliorer l'application de celles qui existe. Cette préoccupation rejoint celle de nombreux agents du ministère.

M. le Garde des Sceaux – La réforme qui a été présentée au conseil des ministres vise en particulier à améliorer le contrôle des chambres de l'instruction sur l'activité des juges d'instruction. En clair, dans toute la France, les assesseurs des chambres d'instruction seront des juges à plein temps. Les 42 postes que cela implique sont inscrits dès à présent dans la loi de finances. Cela devrait permettre de grands progrès dans le suivi des juges d'instruction. Avec ces moyens supplémentaires, les chambres de l'instruction vont perdre leur réputation, au demeurant injustifiée, de « chambres des évêques » et prendre toute leur place.

S'agissant de la présence d'un juge d'instruction dans chaque tribunal de grande instance à chambre unique, il va de soi qu'il est tout à fait inutile de prévoir une co-saisine dans les affaires simples. En revanche, les affaires criminelles ou complexes seront adressées aux pôles d'instruction – qui seront le plus souvent départementaux. La co-saisine est l'annonce de la collégialité : celle-ci est extrêmement difficile à mettre en place, sauf à accepter que les recrutements soient d'une qualité moindre qu'aujourd'hui. La mise en place de cette collégialité supposerait en effet le recrutement, d'un seul coup, de 250 magistrats supplémentaires. C'est une véritable difficulté pratique, pas seulement budgétaire, et toute suggestion sera la bienvenue.

Le problème de la proportion entre magistrats et fonctionnaires des greffes s'est surtout posé en 2005, pour la raison que la scolarité, cette année là, est passée de douze à dix-huit mois. L'année 2005 a donc été une année très inconfortable pour beaucoup de juridictions qui n'ont reçu aucun greffier pour compenser les départs à la retraite, alors qu'elles connaissaient déjà un déficit. Aujourd'hui, les choses s'améliorent. Plus de 360 greffiers auront pris leurs fonctions cette année et 260 en 2007 – soit 160 de plus que de départs à la retraite. La situation sera parfaitement normale d'ici deux à trois ans, mais le pire est déjà derrière nous. Le ratio

était en 1990 de 2,8 fonctionnaires des greffes pour un magistrat et il est de 2,6 aujourd'hui, mais nous arriverons très vite à trois pour un.

En ce qui concerne les juges d'application des peines, en 2002, il en manquait dans toute la France et tout le monde ne parlait que de ça. À l'époque, il y en avait 176. Aujourd'hui, ils sont 352 ! Il me semble que le nécessaire a été fait. Quant à l'extension des primes au mérite aux fonctionnaires, une première enveloppe d'un million a été inscrite en loi de finances à cet effet. Dans un premier temps, le directeur des services judiciaires en arrêtera la répartition, après consultation des organisations professionnelles.

Vous avez aussi évoqué la fusion des grands corps de fonctionnaires. Le ministère est divisé en quatre directions : administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse, direction des services judiciaires et administration centrale. La fusion des corps de catégorie A, qui ne comptent qu'un nombre limité d'agents, est engagée et celle des corps de catégorie B est à l'étude. Elle devrait aboutir en 2007. Le problème est plus difficile pour la catégorie C, qui regroupe 33 000 agents. Il ne paraît pas possible de réaliser la fusion dans les délais prévus par le protocole sur la fonction publique de janvier dernier. Une dérogation a été accordée au ministère pour réaliser la fusion en deux temps : il faudra parvenir à un maximum de deux corps de catégorie C par direction avant la fin de cette année, puis à deux corps pour l'ensemble du ministère d'ici au 1^{er} janvier 2009.

Mme Michèle Tabarot, rapporteure pour avis de la commission des lois pour les programmes « Administration pénitentiaire » et « Politique judiciaire de la jeunesse » – L'examen des programmes « Administration pénitentiaire » et « Protection judiciaire de la jeunesse » permet de constater les efforts sérieux que le Gouvernement a consentis dans ces domaines. Des inquiétudes s'étaient exprimées l'année dernière quant aux renforts en personnel rendus nécessaires par la montée en puissance des programmes immobiliers. Elles semblent dissipées aujourd'hui. Ce budget, conforme aux objectifs de la LOPJ, fait montre en effet d'ambition en matière de recrutement et de créations et réhabilitations d'établissements.

En ce qui concerne l'administration pénitentiaire, les crédits de paiement progressent de 5 %. Avec la création de 277 équivalents temps plein, le plafond de recrutement est porté à près de 2 000 emplois, ce qui permettra de doter premiers établissements du « programme 13 200 », qui seront livrés en 2007. Il est évident que les conditions de détention pourraient être meilleures mais je tiens très sincèrement à souligner, à la veille de la parution de l'enquête très médiatique de l'Observatoire international des prisons, l'effort mené par le garde des Sceaux pour la création et la réhabilitation d'établissements. C'est en effet la première réponse à apporter pour améliorer la situation des détenus. Mais on peut aussi saluer d'autres décisions, telles que la généralisation des unités de visite familiale, qui montre un effort important pour le maintien du lien familial, si important, le renforcement de la médiation, le développement des solutions alternatives ou la création d'établissements de courtes peines. Dans le contexte de l'après-Outreau, il

faut aussi porter une attention toute particulière à la cohabitation entre condamnés et présumés innocents, à la mise en contacts de prévenus soupçonnés de faits lourds avec des détenus condamnés à de courtes peines. Il est essentiel de limiter au maximum cette mixité. Quelles mesures comptez-vous prendre dans ce domaine ?

Ma seconde question concerne la formation professionnelle en détention, qui est un élément essentiel de la réinsertion, mais aussi d'occupation des détenus. Des dysfonctionnements se sont produits cette année. Le ministère de la cohésion sociale a-t-il pris des engagements pour qu'ils ne se reproduisent pas ? Par ailleurs, la religion occupe une place importante dans l'univers carcéral : beaucoup de détenus y trouvent un espace de dialogue et d'échange. Or, il ressort des entretiens que j'ai eus avec les aumôniers nationaux que le maillage territorial est insuffisant. Face à la montée des intégrismes, qui est encore plus inquiétant à l'intérieur des prisons, et étant convaincue que les prosélytes ne peuvent occuper que le terrain laissé libre par les ministres officiels des cultes, il me semble que les aumôniers sont les meilleurs garants de nos valeurs républicaines. Qu'envisagez-vous de faire pour garantir la modération du discours religieux en prison ?

Le budget de la protection judiciaire de la jeunesse traduit lui aussi un effort conséquent de la part du Gouvernement, avec des renforts en personnel et l'ouverture de 28 centres éducatifs fermés. La direction de la PJJ a entrepris des efforts depuis 2003, aidée en cela par la mise en place de la LOLF, pour rationaliser son organisation et la gestion de ses effectifs, établir des outils de suivi statistique performants et diversifier ses modes d'intervention. Mais les délais de prise en charge des mineurs, malgré des progrès, restent trop longs. La part imputable à la PJJ dans ce retard diminue, et celle imputable aux magistrats augmente. Quoi qu'il en soit, 18 mois après le prononcer de la peine, un pourcentage élevé de mineurs ne l'ont toujours pas effectuée. Comment comptez-vous améliorer ce délai ?

Il apparaît, ensuite, que la très belle initiative que constitue le parrainage mérite d'être largement développée. Mais le dispositif souffre d'un manque de notoriété, et les éducateurs ne sont pas toujours en mesure de répondre aux interrogations des chefs d'entreprise. Est-il possible d'envisager l'intervention du service public de l'emploi ou des missions locales ? Enfin, je répète qu'il est très néfaste de mélanger des catégories de personnes très différentes, comme des enfants victimes et de jeunes délinquants. Comment faire pour les séparer et donner une réponse adaptée à chacun ?

M. le Garde des Sceaux : Les travaux lancés pour l'exécution de la LOPJ sont sans précédent. Ils permettront de créer 13 200 places en plus des 50 000 existantes. Par ailleurs, 5000 places devraient être totalement réhabilitées, notamment aux Baumettes, à la Santé, à Fleury-Mérogis. Les crédits de réhabilitation s'élèvent à 120 millions d'euros pour 2007 et représentent annuellement, sur la période 2002-2006, le double de ceux votés sous la précédente législature.

Nous disposerons donc d'un peu plus de 60 000 places, pour 56 000 détenus environ. Notre pays, avec 91 détenus pour 100 000 habitants, figure parmi ceux où la proportion de détenus est la plus faible – l'Allemagne compte 95 détenus pour 100 000 habitants, l'Italie et l'Espagne 97 et 98, l'Angleterre et le Portugal 134. Les proportions sont plus faibles dans les pays du Nord, mais il est difficile de nous comparer avec ces pays plus petits. Pussions-nous éradiquer cette idée reçue selon laquelle la France détiendrait un nombre record de détenus !

Par ailleurs, je suis favorable à ce que la presse fasse le point sur la situation dans les prisons, mais lorsqu'un metteur en scène se vante à la radio d'être « de parti pris », où est l'information ? Cette intervention était d'autant plus malheureuse qu'elle était très critique à l'égard de la France, ignorant l'apport des programmes Chalandon et Méhaignerie qu'il convient de saluer.

Je souhaite que soit mené, quelle que soit la couleur politique des prochaines majorités, un programme continu de réhabilitation et de construction, sans lequel les émissions de télévision et les discours tenus la main sur le cœur ne serviront guère. Beaucoup plus qu'en de beaux discours, je crois en une dépense budgétaire concrète qui nous permette de nous conformer aux réglementations du Conseil de l'Europe. À ce propos, je rappelle que M. Gil Robles, dont j'ai critiqué le rapport, ne représentait que lui-même, et non pas le Conseil de l'Europe, pour lequel il ne travaille d'ailleurs plus.

En tout cas, nul ne peut plus prétendre aujourd'hui que le budget de la justice soit ridicule. Nous avons fait beaucoup d'efforts ces cinq dernières années, et nous devons poursuivre sur la même voie, en évitant les coups d'accordéon, quand bien même la conjoncture économique ne permet pas toujours de se montrer très généreux. Pour la première fois, c'est le budget de la justice qui a bénéficié de la plus forte progression.

Par ailleurs, il n'est plus question de mélanger les courtes peines et les longues. Les primo-délinquants exécutant une courte peine seront hébergés dans des quartiers réservés, où des programmes de réinsertion en lien avec leur délit leur seront proposés. Deux de ces quartiers courte peine ouvriront dès 2007 à Fleury-Mérogis et à Toulouse. De surcroît, l'ambitieux programme immobilier en cours permettra de séparer les prévenus des condamnés.

S'agissant de la rémunération de la formation professionnelle en prison, qui dépend du ministère des affaires sociales, les crédits étaient passés de 13 à 10 millions entre 2005 et 2006. Je me suis battu pour retrouver 3 millions en 2006, et j'espère que cette décision permettra un ajustement pérenne. M. Borloo m'a assuré que les crédits nécessaires seraient dégagés cette année.

Pour ce qui est du prosélytisme, les 900 aumôniers sont en grande majorité catholiques, avec une importante minorité protestante, et seulement quelques rabbins et aumôniers musulmans. Je me réjouis que le Conseil français du culte musulman ait nommé un aumônier national des prisons, en la personne de M. Talibi.

Je croyais, à mon arrivée au ministère, que les aumôniers étaient des prêtres ou des imams. Il n'en est rien – ce sont des laïques pour la plupart. Les choses se passent bien en général, même s'il existe une centaine de détenus islamistes à tendance dangereuse, dont le bureau du renseignement créé au sein de l'administration pénitentiaire, connaît très bien le passé, l'histoire, les relations, ce qui permet de ne pas commettre d'erreur lors des placements en prison. De surcroît, les personnels pénitentiaires sont formés à la pratique des cultes et à la lutte contre les prosélytismes en établissement.

Le délai de prise en charge des mineurs par la PJJ est resté quasi constant depuis 2001, alors que le nombre de mesures a augmenté de 25 %. Le nombre de mesures en attente de plus de quinze jours a diminué de 30 %. Le délai moyen de prise en charge des investigations est de onze jours. Selon une enquête lancée auprès des magistrats des six cours d'appel, 71 % des magistrats sont satisfaits, voire très satisfaits des conditions de prise en charge pour l'ensemble des investigations. Les délais de placement dans un foyer ou une famille d'accueil sont inférieurs à trois jours en moyenne. La réduction des délais est au cœur des préoccupations de la direction de la PJJ. Cet objectif assigné à ses services figure du reste parmi les indicateurs de performance. La prochaine création de bureaux d'exécution « mineurs » devrait permettre de prendre en charge immédiatement les mineurs qui le nécessitent. Les moyens inscrits au projet de loi de finances permettront à la PJJ de réduire de 150 le nombre des emplois vacants, notamment dans les services de milieux ouverts.

Je vous remercie d'avoir abordé la question du parrainage, qui me tient particulièrement à cœur, puisque c'est un projet que j'ai lancé à partir d'une expérience que j'ai menée dans la Loire. Nous comptons aujourd'hui 700 parrains. Le Premier ministre a réuni cette semaine, sur ma suggestion, l'ensemble des préfets, des recteurs, des procureurs généraux, des procureurs, qui ont beaucoup applaudi le PDG du groupe La Revue fiduciaire, M. de Lavilleguérin, venu leur présenter le dispositif. M. Guy Geoffroy m'a appris hier que le jeune qu'il parrainait venait de décrocher un contrat d'embauche. Nous pouvons faire des merveilles ! Ainsi, Pierre Gagnaire, grand chef qui s'est illustré dans mon département, a écrit à tous les chefs des Relais et Châteaux, de sorte que c'est ce réseau qui, contre toute attente, recrute le plus de jeunes sous main de justice ! Le jeune filleul de Pierre Gagnaire est aujourd'hui en apprentissage chez Gagnaire et y fait ses preuves !

Quant à la séparation des mineurs délinquants et des mineurs victimes au sein des établissements, je rappelle que les centres éducatifs fermés, tant critiqués à leur création, sont un véritable succès. Imaginez que plus de cinquante jeunes passent environ six mois, renouvelables une fois, dans un milieu fermé, sous l'autorité de pédagogues, d'éducateurs de la PJJ, de surveillants, et que les juges des enfants n'en revoient pas plus d'un sur deux à la sortie. Ce résultat est sans précédent ! Le séjour en établissement doit avoir la vertu de permettre à un jeune de faire le point, de faire retraite, se calmer. Une fois apaisé, il peut enfin trouver avec ses éducateurs le moyen d'être heureux, de trouver un métier. Il est alors envoyé faire des stages – rémunérés.

Les centres d'éducatifs renforcés complètent la palette du dispositif, avec les établissements pour mineurs qui fonctionneront dès cet été. Par ailleurs, les mineures des foyers de l'école Le Nôtre et de Saint-Quentin, qui ont commis des viols et des actes de barbarie sur d'autres mineures de ces foyers, étaient toutes placées au titre de l'assistance éducative. Elles sont donc à la fois victimes et délinquantes.

Afin de prendre en compte cette complexité, le projet de loi sur la protection de l'enfance prévoit que les mineurs et les jeunes majeurs doivent être accueillis dans des unités de vie distincts « en fonction du projet individualisé éducatif de chacun d'eux » et que les établissements doivent garantir leur « sécurité ».

M. Pierre Albertini, rapporteur spécial de la commission des finances : Je ne reviens pas sur les chiffres : je rappellerai simplement que l'effort de rattrapage se poursuit. Cette action publique a été trop longtemps négligée, et nous souhaitons tous que cet effort soit poursuivi.

Permettez-moi tout d'abord d'aborder la question de l'exécution de la loi d'orientation et de programmation pour la justice. Selon le rapport rendu en octobre 2006, « l'exécution est globalement respectée pour les crédits et dans une moindre mesure pour les créations d'emploi ». Ce rapport extrapole les données arrêtées à 2005 pour les projeter sur 2006 et 2007.

Le taux d'exécution sera donc satisfaisant pour les crédits d'investissement, notamment grâce à la montée en puissance des contrats de partenariat public-privé. Il en ira de même des autres crédits.

En revanche, l'exécution sera insuffisante en matière de créations d'emplois. L'objectif initial ne sera notamment pas atteint pour les fonctionnaires des services judiciaires puisque le taux d'exécution prévisible de cette catégorie sera de 58 %.

Au-delà des chiffres, la justice s'apprécie aussi sur un plan qualitatif. En l'espèce, les délais de traitement des affaires n'ont cessé de s'améliorer, de même que l'effectivité de la réponse pénale, grâce notamment à la généralisation des bureaux d'exécution.

Cela étant, les objectifs sur le nombre de places en centres éducatifs fermés ou en centres d'éducation renforcée ne seront pas atteints.

Quant aux juges de proximité, nous devons revoir l'objectif. Alors que 3300 juges de proximité avaient été annoncés, 530 sont en fonction aujourd'hui. Nous serons donc très loin de l'objectif initial, qui avait du reste été fixé de manière assez pifométrique, et très au-delà des besoins des juridictions. Mieux vaudrait se concentrer sur l'amélioration de la formation des juges de proximité déjà en place.

Concernant la mise en œuvre de la LOLF, sans revenir sur le rapport que j'ai présenté à la commission des finances le 5 juillet dernier, je voudrais signaler quelques améliorations, et quelques difficultés persistantes.

Il convient tout d'abord de saluer, au sein du ministère de la justice, la création du secrétariat général, ainsi que l'instauration d'un dialogue de gestion assez fructueux avec les contrôleurs financiers. Enfin, la quasi-maîtrise de l'évolution des frais de justice est à mettre à l'actif des efforts de l'administration centrale et des chefs de cour.

Certaines difficultés subsistent cependant.

Tout d'abord, la charge de travail des services administratifs régionaux a considérablement augmenté, sans que leurs moyens en personnels ne suivent. Nous devons mener une réflexion approfondie sur les moyens et le statut de ces services. La gestion déconcentrée du personnel reste problématique, ce qui ruine l'idée de fongibilité des crédits.

Enfin, les services du ministère de l'économie et des finances devraient à leur tour s'imposer une petite révolution culturelle. La justice a fait beaucoup d'effort pour s'imprégner des règles de gestion de la LOLF, mais je n'en dirai pas autant des services du ministère de l'économie et des finances.

Dès lors qu'un budget opérationnel de programme est validé, un véritable contrat de confiance doit s'établir entre le ministère de l'économie et des finances et les gestionnaires responsables du programme. Or, en dépit de cette validation, les verrous se maintiennent, certains aspects de gestion sont recentralisés, ce qui est contraire à l'esprit de la LOLF.

Je terminerai par quelques observations, à commencer par l'évolution des dépenses de l'aide juridictionnelle. Nous sommes tous attachés à ce que l'aide juridictionnelle permette aux plus modestes d'accéder au droit, mais 886 000 admissions à l'aide juridictionnelle ont été enregistrées en 2005, et nous ne pourrions faire l'économie d'une réflexion sur un éventuel filtrage des demandes déposées au titre de l'aide juridictionnelle.

Par ailleurs, le secteur associatif habilité au sein de la PJJ souffre d'une sous-budgétisation récurrente.

Concernant les prisons, la situation devrait s'améliorer dans les prochaines années. J'ai été très sensible à la baisse de la détention provisoire ces derniers mois, mais je crains que la réforme envisagée ne soit homéopathique. Il faudrait aller plus loin en matière de santé, de travail dans les prisons et de lutte contre les sorties sèches.

Je salue la mission confiée au médiateur de la République sur le contrôle des prisons, et la généralisation des délégués du médiateur. Le respect des normes adoptées par le Conseil de l'Europe en janvier 2006 est un vrai défi à relever.

Il est enfin nécessaire de faire évoluer de manière concomitante les primes des magistrats de la cour de cassation et celles des magistrats du Conseil d'État et de la Cour des comptes. Je sais que le Conseil d'État et la Cour des comptes, indûment soustraits à la mission « Justice », bénéficient d'une proximité singulière avec le Premier ministre, les cabinets ministériels et les directeurs d'administration centrale, mais je pense que les magistrats de la Cour de cassation n'ont pas moins de mérite que les autres et que leurs primes doivent évoluer au même rythme. Je sais que vous y êtes sensibles, mais je tenais à le répéter, dans un souci qui, je le souligne, est d'équité et non de corporatisme.

M. Michel Bouvard, vice-président de la commission des finances : Je poserai quatre questions complémentaires au nom de la commission des finances.

S'agissant tout d'abord de la LOLF, nous nous interrogeons sur le caractère opérationnel de la fongibilité asymétrique, notamment pour les chefs de cour qui sont nombreux à ne pas jouer de cette faculté ouverte par la loi.

Par ailleurs, les indicateurs du programme 166, qui est le programme principal, sont plutôt quantitativistes – délais, nombre de dossiers traités etc. Serait-il possible d'y introduire du qualitatif ? L'exercice semble difficile, mais les chefs de cour que nous avons rencontrés y sont prêts.

Pour ce qui est des moyens, ne pourrait-on profiter des nouvelles technologies, notamment la visioconférence, pour éviter les transferts de détenus, particulièrement lourds et coûteux ?

Enfin, la commission des finances s'est obligée à un droit de suite sur les travaux réalisés par les missions d'évaluation et de contrôle. Marie-Hélène des Esgaulx, sous l'autorité de Yves Deniaud et Augustin Bonrepaux, a conduit un travail sur la prise en charge des demandeurs d'asile. A cette occasion est apparu le problème de la salle d'audience de Roissy. Le président de la commission des finances a interrogé le Premier ministre le 12 avril, mais nous n'avons pas eu de réponse. Nous avons répété en vain notre question le 5 juillet. La commission, en examinant les crédits de la mission concernée, il y a quelques jours, a adopté une observation en la matière. Quand la salle d'audience de Roissy sera-t-elle mise en service ? Le rapport de la MEC sur ce même sujet a par ailleurs conclu à la nécessité d'améliorer l'indemnisation des médecins et interprètes requis d'office. Qu'en sera-t-il ?

M. le Garde des Sceaux : Vous êtes très aimable de me poser des questions qui relèvent du Ministre de l'Intérieur... (*Sourires*)

S'agissant de l'exécution de la LOLF, nous atteignons presque les 80 %, soit 2,8 milliards d'euros et 7 700 emplois dont 776 de magistrats. Peu de lois de programmation ont été respectées dans ces proportions.

Par ailleurs, des délais anormalement longs de traitement des affaires sont toujours constatés, mais les délais moyens ont été réduits de 28 % dans les juridictions du premier degré.

Le taux de réponse pénale a augmenté de dix points, et les mesures alternatives aux poursuites de 45 %. Les 13 200 nouvelles places de prison permettront de réduire l'encombrement carcéral, et le calendrier est tenu.

Pour ce qui est des normes pénitentiaires européennes, que nous avons adoptées ainsi que les 45 autres États membres du conseil de l'Europe en janvier 2006, je rappelle qu'elles n'ont pas de valeur impérative, mais nous les faisons nôtres, et nous avons distribué à nos personnels une charte d'action de l'administration pénitentiaire qui en rappelle les orientations, concernant notamment le principe de l'encellulement individuel et des 10 % de cellules à trois pour les détenus qui ne pourraient supporter la solitude absolue. J'ai visité à Fleury-Mérogis une cellule réhabilitée – les toilettes et la douche sont à l'intérieur de la cellule, et une croix en guise de fenêtre permet de ne plus donner cette impression de soupirail.

J'en viens au problème de l'admission à l'aide juridictionnelle. J'ai annoncé dernièrement aux bâtonniers 6,6 % d'augmentation. Ils ont salué cette avancée par rapport aux années précédentes, mais je n'ai pas reçu le même accueil en province ! Il est vrai que le chiffre de 886 000 admissions est énorme par rapport aux autres pays, surtout si l'on considère que cela rend d'autant plus faible la rémunération pour chaque affaire. Mais une progression annuelle de 15 à 20 % des crédits ne sera pas tenable très longtemps. C'est pourquoi nous devons poursuivre le dialogue avec les avocats, ainsi qu'avec les assureurs dans le cadre de l'assurance protection juridique. Mais ces derniers veulent faire travailler leurs propres avocats, alors que nous prônons la liberté de choix du défenseur. J'espère avoir gain de cause, d'autant plus que cette solution ne coûterait pas plus cher aux assureurs, qui octroieraient une somme forfaitaire à leurs assurés.

À propos des sorties sèches, je veux insister sur le rôle des centres de visites familiales, qui va bien au-delà de l'aspect humain, car il n'est pas possible de réinsérer quelqu'un qui a perdu tout contact avec sa famille. Oui, la réinsertion sociale et humaine passe par la réinsertion familiale. Il est donc essentiel, pour les personnes condamnées à de longues peines, de pouvoir passer deux à trois jours dans une petite maison, certes au sein de l'établissement pénitentiaire, mais avec sa femme et ses enfants. Chacun reconnaît que les détenus s'en trouvent changés psychologiquement, que leur désir le plus cher est de revivre cette scène au plus vite, que leur réinsertion ultérieure en est grandement facilitée. C'est pourquoi de tels centres ont été créés dans toutes les nouvelles prisons, et qu'un système moins perfectionné mais équivalent a été institué dans les vieux bâtiments des centrales.

Dans la mesure où les règles du Conseil de l'Europe imposent un contrôle externe sur les prisons il appartiendra désormais, en plus des nombreuses commis-

sions existantes et du parquet, au médiateur de la République, autorité indépendante, de vérifier si les choses se passent comme les textes le prévoient.

Même si elle relève surtout du ministère de l'intérieur, j'en viens à la question de Roissy. Le projet a un peu tardé pour deux raisons. Le ministère de l'intérieur a dû régler une situation financière et immobilière complexe liée à la zone d'attente de Roissy, avant de pouvoir lancer la construction de cette annexe dédiée à la justice. Je rappelle qu'il doit s'agir d'une véritable annexe du palais de justice de Bobigny respectant à ce titre toutes les caractéristiques d'un lieu de justice : ouverture au public et accueil de ce public avec possibilité de tenir des audiences en parallèle, visioconférence, liaison informatique adéquate avec le TGI de Bobigny.

Aujourd'hui, ces problèmes de principes sont réglés. Le ministère de l'intérieur prévoit de notifier le marché de conception-réalisation en juillet 2007 et de livrer les locaux fin 2008. Le coût de l'investissement, intégralement à sa charge, est de 1,5 million d'euros.

M. Michel Bouvard, vice-président de la commission des finances – Les transfèrements coûtent 1,3 million...

M. le Garde des sceaux – Je vous répète que tous les tribunaux seront équipés de systèmes de visioconférence, de même qu'une quarantaine d'établissements pénitentiaires. Ce dispositif va être généralisé, et nous allons ainsi réaliser des économies importantes. Je suis tout à fait prêt à ce que mon ministère assume la charge de ces transfèrements. Encore faudrait-il prévoir, avec l'accord de Bercy, de répartir sur quelques années la charge budgétaire que représenteraient les 2000 surveillants supplémentaires nécessaires au remplacement des policiers et gendarmes.

M. Michel Vaxès – Dans votre réponse sur la loi de programmation, vous avez en fait confirmé qu'il manquera 2 milliards sur les 8 milliards d'euros annoncés et près de 3000 emplois sur les 10 000 promis.

Par ailleurs, lors de la présentation de votre projet à la presse, vous vous êtes félicité du programme de maîtrise des frais de justice. Pourtant, il y a six mois, les journaux faisaient état de retards considérables dans le paiement des jurés, des experts et de centaines de milliers de factures. Votre satisfaction tient-elle au fait que les retards dans ses dépenses sont désormais rattrapés ?

Dans son rapport de janvier dernier sur la gestion des prisons, la Cour des comptes a souligné que les dysfonctionnements dans la prise en charge par les services pénitentiaires d'insertion et de probation des personnes qui leur sont confiées, en milieu tant ouvert que fermé, s'expliquaient principalement par les problèmes d'effectifs de ces services. En effet, la priorité donnée à la sécurité et l'insuffisance des moyens ont des répercussions sur les résultats de la mission d'aide à la réinsertion. La plus grande partie des crédits sera de la sorte absorbée par la garde et le contrôle des personnes placées sous main de justice. N'est-il pas

dommageable ce que votre budget ne prenne pas en compte des observations de la Cour des comptes ?

Enfin, on annonce pour le mois de décembre prochain un certain nombre de mouvements d'avocats à propos de l'aide juridictionnelle. Mais, au-delà de la demande de réévaluation des prestations dont vous avez reconnu la légitimité, c'est une véritable réforme en profondeur de l'aide juridictionnelle qui apparaît nécessaire. Êtes-vous prêt à la faire figurer dans le projet de loi que vous nous présenterez dans les prochaines semaines ?

M. Christophe Caresche – Ce budget intervient quelques mois après les travaux de notre commission d'enquête sur l'affaire d'Outreau, au sein de laquelle un consensus assez fort s'est dégagé sur la nécessité de donner davantage de moyens à la justice. Or, même si je reconnais qu'un effort est accompli, on est encore loin du compte et les objectifs de la loi d'orientation ne sont que partiellement atteints.

Il est vrai que 160 emplois supplémentaires de magistrats sont prévus, dans la continuité des créations des deux années antérieures, mais nous aimerions savoir s'il s'agit effectivement de postes supplémentaires ou de la simple compensation des nombreux départs en retraite prévus.

S'agissant des greffiers, je rappelle qu'il n'y a pas eu de concours en 2006 et qu'il n'y aura pas de créations de postes en 2007. Ceux dont vous avez parlé correspondent donc simplement à des fins attendues de scolarités.

Pour la justice de proximité, j'ai noté comme M. Albertini que l'objectif des 3 300 recrutements d'ici 2007 ne sera pas atteint, puisque 585 seulement étaient intervenus au 15 octobre dernier. L'écart est important.

On le voit, beaucoup reste à faire pour donner à la justice des moyens correspondants à ses besoins et aux préoccupations mises en exergue par l'affaire d'Outreau.

En ce qui concerne les prisons et l'administration pénitentiaire, ne faisant pas partie de ceux qui mènent un combat idéologique contre la prison, il me semble que le débat porte moins sur le nombre de places de détention que sur les conditions d'accueil des détenus. L'enquête intéressante menée par l'Observatoire international des prisons confirme les conclusions d'une précédente commission d'enquête parlementaire. On observe que l'essentiel des crédits va à la sécurisation. On peut le comprendre dans la mesure où le taux de 158 agressions contre les personnels pour 10 000 détenus reste particulièrement élevé, l'objectif de la loi de programmation de passer en 2005 à moins de 100 agressions pour 10 000 détenus étant loin d'être atteint. Mais la dégradation des conditions de sécurité est sans conteste liée aux mauvaises conditions d'incarcération, qui favorisent l'agressivité et la violence. Aussi, plus on incarcère, plus les difficultés augmentent.

Bien sûr, il est nécessaire de moderniser un certain nombre d'établissements et de créer des places nouvelles qui se substituent à celle des établissements dégradés, mais il faut aussi développer considérablement les alternatives à la prison et tous les moyens qui permettent de faire en sorte que l'incarcération ne soit plus l'unique voie de la sanction. Nous avons sur ce point une divergence avec la majorité, car le dispositif de peine-plancher que le ministre de l'intérieur veut introduire dans son projet sur la prévention de la délinquance se traduira à l'évidence par une inflation carcérale.

La situation préoccupante des détenus en prison apparaît clairement dans les indicateurs du document budgétaire. L'indicateur 3-1, page 80, montre ainsi une prévision de dégradation du pourcentage des personnes condamnées placées sous écrou bénéficiant d'un aménagement de peine.

M. le Garde des Sceaux – Je ne sais pas quel savant a rédigé cette partie du document, qui est absolument incompréhensible. Ce qui compte, ce n'est pas la prévision mais ce qui est effectivement réalisé. Retenez donc plutôt ce chiffre : 15 000 aménagements de peine en 2002, 20 000 aujourd'hui.

M. Christophe Caresche – Que je sache, c'est bien votre ministère qui affiche des prévisions en retrait par rapport aux réalisations de l'année antérieure et cet indicateur montre quand même que la situation se dégrade. C'est aussi le cas de l'indicateur 6-1, page 82, puisque le pourcentage des détenus bénéficiant d'une formation générale et professionnelle – ce qui est quand même un élément important de la réinsertion – passe d'une réalisation de 29,7 % en 2005 à une prévision de 27,4 % en 2006.

Plus accablant encore, l'indicateur 6-3 sur le pourcentage de détenus bénéficiant d'un projet de préparation à la sortie, qui permet en fait de mesurer le taux de sorties sèches, passe de 31,7 % en 2005 – ce qui marquait un effort important par rapport à une prévision de 21 % - à 22 % en prévision en 2006.

M. Warsmann a fait un rapport intéressant sur cette question et nous nous accordons tous sur la nécessité qu'il y ait moins de sorties sèches. Ce recul est donc préoccupant. Et si l'on accompagne moins les détenus à l'intérieur comme en dehors des prisons, cela s'explique bien par le fait que les moyens sont concentrés sur les constructions et sur la sécurisation.

M. Étienne Pinte – Au printemps dernier, après le séisme provoqué par l'affaire dite d'Outreau, j'ai pris la décision de m'immerger plusieurs jours dans le fonctionnement du tribunal de grande instance de Versailles. Ce fut une expérience enrichissante et instructive.

De tous mes échanges avec les magistrats et les personnels, je tire d'abord la conclusion que nous pourrions débattre sans fin du bien-fondé d'une réforme de la justice. En effet, pour certains magistrats, une remise à plat de notre système judiciaire s'impose ; pour d'autres appliquer les textes existants serait amplement suffisant ; d'autres encore se demandent si une telle réforme serait bien opportune

à quelques mois d'échéances électorales importantes. Il me semble aussi que nous devons garder à l'esprit que l'inflation législative entraîne une grande insécurité juridique et un risque élevé d'erreur.

Surtout, une réformette comme un toilettage de fond de notre institution judiciaire n'aurait aucun sens si les moyens budgétaires nécessaires n'étaient pas engagés. En effet, il m'apparaît clairement, après ce que j'ai vu et entendu, que ce dont souffre le plus notre justice pénale, c'est du manque de moyens, tant humains que matériels.

Les efforts de ce projet de loi de finances en faveur de la justice ne m'ont pas échappé. Mais le retard est important et notre pays occupe un rang très médiocre en Europe au regard de la dépense par habitant en faveur de la justice.

Si les magistrats sont en nombre insuffisant, ce sont surtout les personnels de greffe qui manquent cruellement, et chaque magistrat a ainsi un nombre très élevé de dossiers à traiter – plus de 100 à Versailles. Les locaux sont si exigus que les dossiers s'entassent dans les bureaux et les couloirs. De ce point de vue, j'ai observé que dans la présentation de votre programme patrimonial pour 2007, vous n'aviez pas, monsieur le garde des Sceaux, cité le commencement des travaux pour la cour d'appel et la cour d'assises de Versailles, que vous aviez pourtant promis l'an dernier. Le matériel fait également défaut : comment photocopier des dossiers de plusieurs centaines de pages quand on ne dispose pas d'assez de photocopieurs ?

Cette insuffisance des moyens a des conséquences redoutables : une justice pénale lente – quel sens à un jugement rendu des mois, voire des années après les faits ? –, une inexécution trop fréquente des peines – quelle est alors la valeur de la peine prononcée ?

Face à ce constat, je m'interroge sur les priorités de notre société : quelle place accordons-nous aux victimes d'infraction ? Quels moyens consacrons-nous à la réinsertion des délinquants ? Quel regard portons-nous sur les détenus ? Il est préoccupant que la justice ne soit pas encore l'une nos préoccupations principales alors que la France est considérée comme un État de droit plutôt exemplaire. Or, lorsque la crédibilité de notre justice est entachée, c'est l'une des fondations de notre démocratie qui vacille.

M. Émile Blessig – Si la LOLF a été à l'origine d'une nouvelle approche budgétaire, il m'apparaît que la culture des indicateurs peut-être la meilleure comme la pire des choses et qu'il est impératif de faire la différence entre les indicateurs de situations et les indicateurs d'évolution.

Ainsi, si l'on parle souvent du nombre des personnes détenues, j'aimerais pour ma part connaître le nombre de celles qui entrent et qui sortent de prison chaque année, ce qui permettrait une analyse des flux.

Nous avons voté en 2000 une loi assez générale instituant un mécanisme de sas de sortie par le biais d'une nouvelle procédure d'aménagement de peine. J'aimerais savoir comment a évolué la situation, quelles ont été les mesures prises et quelle est la mobilisation des services à la suite du rapport Warsmann du 15 juin 2005 et du rapport thématique de la Cour des comptes de janvier 2006.

Je souhaite également témoigner, à propos de la mission justice judiciaire, d'une évolution culturelle intéressante dans le ressort de la cour d'appel de Colmar ou l'ensemble des parlementaires ont rencontré le procureur général, le premier président et tous les bâtonniers pour faire le point sur la prise de conscience de la nécessité de la maîtrise budgétaire mais aussi sur les problèmes auxquels sont confrontés les auxiliaires de justice et les magistrats.

Je souhaite aussi insister sur la nécessité pour le service public de la justice en Alsace-Moselle de tenir compte de la mise en œuvre du droit local – livre foncier, registre du commerce, registre de nantissements – dont on estime qu'elle mobilise 25 % des effectifs. Dans ces conditions, le déficit en fonctionnaires est estimé à 20 postes équivalents temps plein, ce qui pose un véritable problème de gestion du personnel. Or cela n'a pas été pris en considération dans votre budget.

Afin de pérenniser les postes de fonctionnaires de catégorie C et d'éviter une rotation préjudiciable au bon fonctionnement des juridictions, il serait utile d'organiser rapidement des recrutements locaux.

J'en viens enfin aux frais liés aux dépenses de sécurité des bâtiments judiciaires et à l'organisation des procès exceptionnels. Dans le ressort de la cour d'appel de Colmar, il faudra ainsi organiser en 2007 trois grands procès en dehors des locaux judiciaires traditionnels : le procès en appel du crash du mont Sainte-Odile, le procès de la catastrophe du parc de Pourtalès et le procès de l'affaire Bodein. Pour ce dernier, le seul poste des frais de gardiennage et de mise en sécurité s'élève à 166 000 euros pour le site de Strasbourg. Il me semble donc que ces frais exceptionnels devraient faire l'objet d'une démarche particulière.

Mme Marylise Lebranchu – Je crois que nous avons réalisé en 2000 et en 2001 un travail assez consensuel sur la façon, avant même d'en venir à l'adoption de nouveaux textes, de faire mieux fonctionner l'institution judiciaire. Il en ressortait qu'il fallait pour cela réussir d'une part à avoir, compte tenu des nombreux détachements, 8000 magistrats effectivement en poste, d'autre part à parvenir à un taux d'accompagnement de trois réfugiés les fonctionnaires pour un magistrat. Faute d'y être parvenu, on n'a pas su créer les conditions propices à d'autres réformes.

Car je crois – et c'est un reproche que nous pouvons partager - qu'à coup de petites réformes, même si elles s'accompagnent d'aujourd'hui heureusement d'études d'impact, on arrive à un empilement qui rend illisibles les conditions dans lesquelles l'institution s'adapte à ce qui lui est demandé.

En ce qui concerne la situation dans les prisons, si, compte tenu des programmes de construction-réhabilitation, le taux d'occupation est de près de 99 % dans les centres de détention, il est inférieur à 80 % dans les centres de peines aménagées et il atteint 144 % dans les maisons d'arrêt, cinq ou six d'entre elles dépassant même les 200 %. Comment s'étonner dans ces conditions que notre volonté de réduire le nombre des sorties sèches ne soit pas suivie d'effet, puisque c'est dans les maisons d'arrêt que s'effectue la très grande majorité des petites peines, que c'est aussi là que la grande criminalité recrute et que nous sommes bien incapables d'y prévoir un quelconque accompagnement. Dans ces conditions, parvenir à 10 000 détenus de moins permettrait une meilleure prise en charge et des sorties de qualité, comme dans les centres de détention.

En ce qui concerne les mineurs et les jeunes majeurs criminels, je pense qu'il faudrait que la sanction conduise à une reconnaissance de la citoyenneté et de la responsabilité. Les centres éducatifs, fermés ou non, peuvent jouer un rôle important. Nous manquons de centres de placement immédiat. Si nous sommes tous poussés à adopter les peines plancher pour les jeunes récidivistes, c'est aussi parce qu'on ne sait pas comment prendre en charge ceux qui ne vont heureusement pas en détention provisoire et qui sont aussi dangereux pour eux-mêmes que pour les autres.

Pour toutes ces raisons que je suis très attaché à ce que nous ayons un grand débat pénitentiaire.

M. Jérôme Lambert – Comme Étienne Pinte, je me suis immergé dans un TGI – à Angoulême pour ma part - et je veux ici marquer ma confiance envers les magistrats qui font, dans des conditions difficiles, un travail de qualité. Je ne reviendrai pas à ce propos sur la question des moyens, que mes collègues ont abondamment traitée.

Je souhaite plutôt savoir, monsieur le garde des Sceaux, si vous poursuivez la réflexion sur la réorganisation de la carte judiciaire et sur la disparition de certains petits tribunaux. Je ne vous entends plus en parler, tant mieux, mais j'aimerais être définitivement rassuré...

Par ailleurs, pour m'être rendu à la prison d'Angoulême, je m'étonne que, dans ce bâtiment qui a été rénové, les détenus se trouvent encore parfois à plus de six par cellule, ce qui crée bien sûr des situations très difficiles.

J'aimerais enfin que vous soyez plus précis dans votre analyse sur la revalorisation de l'aide juridictionnelle. Dans le ressort d'Angoulême, de nombreux justiciables ne disposent que de revenus très modestes et les revendications des avocats paraissent amplement justifiées.

M. Pierre Cardo – Je souhaite pour ma part insister sur la nécessité d'impliquer un réseau local dans l'accompagnement des jeunes qui sont souvent rejetés par leurs parents pendant leur séjour en prison et même à leur sortie. Il

paraît impératif d'organiser un maillage du territoire par de tout petits établissements, qui permettent ce travail de proximité.

S'agissant par ailleurs des CER et des CEF, je m'interroge sur l'idée que l'inspection soit menée par les services de la PJJ eux-mêmes : est-il souhaitable qu'un malade fasse lui-même le diagnostic et rédige l'ordonnance ?

Pouvez-vous à ce propos nous donner des indications sur ce qui fait que l'on envoie des jeunes plutôt en CEF, en CER ou dans le système carcéral ? Cela tient-il au projet ou au nombre de places ?

M. Pierre Albertini, rapporteur spécial – J'ai une toute dernière question : peut-on espérer que sera déposé avant la fin de la législature un projet de loi relatif aux majeurs sous tutelle ou curatelle, sujet sur lequel la commission des finances avait demandé un rapport à la Cour des comptes ?

M. le Garde des Sceaux – MM. Vaxès et Caresche ont tous deux parlé chiffres, avec toutefois une approche légèrement différente l'un de l'autre. La LOPJ est bien réalisée à 80 % : 2,8 milliards d'euros sur 3,5 milliards, ainsi qu'il ressort de tous les bons ouvrages sur le budget... Quant au SPIP, il a gagné un millier de fonctionnaires, et 186 millions d'euros sont consacrés à la réinsertion, soit une augmentation de 4 % et non une diminution.

M. Caresche, après avoir porté une appréciation plutôt positive, dont je le remercie, sur le budget, a soulevé la question du remplacement des magistrats partant à la retraite. C'est un grand motif de préoccupation, car ce sont les « classes pleines » qui approchent de l'âge fatidique – et cela vaut, d'ailleurs, pour toute la fonction publique. Je m'en suis ouvert à Bercy dès l'an dernier ; nous saurons demain ou après-demain si j'ai été écouté... C'est une raison de plus pour être très circonspect sur la collégialisation, car il ne sera pas possible de recruter subitement un nombre très accru de magistrats de qualité. Au demeurant, les magistrats de la cour d'appel de Rennes, auxquels j'ai rendu visite l'autre jour, m'ont tous dit qu'ils manquaient surtout de greffiers, et j'indique à ce propos qu'il n'y a pas eu d'année sans concours : le passage de la scolarité de douze à dix-huit mois a simplement retardé l'entrée en fonction des nouvelles recrues, et le taux souhaitable sera atteint d'ici un ou deux ans.

S'agissant des alternatives à l'incarcération, je conviens à nouveau que les tableaux figurant dans le « bleu » ne sont pas clairs. S'il y a un tel écart entre les prévisions et la réalité, c'est parce que nous avons anticipé un nombre de détenus plus élevé qu'il ne l'a été : 60 000 au lieu de 56 000. Au total, ce sont 20 000 personnes qui bénéficieront de ces alternatives en 2007, contre 15 000 en 2002. Le bracelet électronique est expérimenté dans le ressort de deux cours d'appel, le sera bientôt dans une troisième, avant d'être généralisé. Quant au nombre de mineurs en détention, il est de 560, soit quelque 300 de moins qu'en 2002.

Je m'en suis tenu, concernant l'enquête de l'Observatoire international sur les prisons, à une stricte neutralité. Il faut savoir que cette association, fondée par

un ancien détenu pour crime, est de quelque parti pris, ce qui explique qu'aucun surveillant n'ait accepté d'y répondre. J'ai d'ailleurs dû, pour le faire distribuer dans les établissements, recourir au Médiateur de la République, qui s'est chargé de cette mission avec le talent que chacun lui connaît.

La surpopulation dans les maisons d'arrêt, dénoncée à juste raison par Mme Lebranchu, est évidemment insupportable, mais grâce à l'effort de construction et de modernisation que nous faisons, elle devrait avoir disparu d'ici à 2008 ou 2010 – ce qui permettra à mon successeur de couper quelques rubans...

Je remercie et félicite MM. Pinte et Lambert, au nom de l'institution judiciaire, de s'être volontairement immergés un certain temps dans le fonctionnement de leurs TGI respectifs, et ne doute pas que les magistrats y auront été sensibles. Que M. Pinte se rassure : l'appel d'offres pour les travaux de la cour d'appel et la cour d'assises de Versailles sera lancé dès 2007, et la livraison est prévue pour 2010.

Je n'ai jamais vu de réforme de la justice, quelle que soit son ampleur et son contenu, qui ait été bien accueilli, et lorsque j'entends parler avec nostalgie de la réforme Peyrefitte, je m'en amuse quelque peu, pour avoir été de ceux qui, au sein de la majorité de l'époque, menaient la bataille – avec le soutien de M. Chirac, d'ailleurs – contre cette loi dite « Sécurité et liberté », qui prétendaient enfermer la décision du juge dans une « fourchette », avec une peine-plancher et une peine-plafond... Je n'ai donc pas la prétention de vous proposer une réforme parfaite, mais simplement de résoudre quelques problèmes lancinants, comme la détention provisoire, les délais d'expertise, ou encore la solitude du juge. Sur ce dernier point, je me souviens d'ailleurs que nous avons voté à l'unanimité, sous M. Badinter, à quelques mois de la fin de la législature, la généralisation de la collégialité, et qu'après l'alternance de 1986, son successeur, M. Chalandon, chef d'entreprise avisé à défaut d'être un grand juriste, avait tôt fait de constater qu'il n'en avait pas les moyens, si bien que nous avons dû revenir – pas à l'unanimité, cette fois – sur la décision prise quelques mois plus tôt.

La vision que l'on a de la carte judiciaire varie grandement selon que l'on est élu en province ou dans le « PNBC » – Paris-Nanterre-Bobigny-Créteil –, auquel cas on a tendance à considérer qu'un tribunal par département suffit. Pour ma part, la solution aux inconvénients de la carte actuelle réside dans la spécialisation – à l'instar de ce qui a été fait avec les GIRS, avec le pôle financier du parquet de Paris, ou encore avec les deux pôles de santé – plutôt que dans la suppression de juridictions. Si mes trois prédécesseurs, dont Mme Lebranchu ici présente, ont eu le courage de supprimer quelques tribunaux de commerce, je n'ai pas eu celui de continuer, car les choses devenaient plus délicates...

Le nombre de personnes qui font un séjour en prison s'élève, au cours d'une année, à 85 000, monsieur Blessig. C'est considérable, et cela donne la mesure de la difficulté de la tâche des surveillants de prison, à qui je rends ici hommage, car ce sont des personnels d'une grande qualité, notamment sur le plan hu-

main, contrairement à l'image que certains croient parfois devoir donner d'eux. Il faut savoir que, dans l'affaire d'Outreau, ce sont des surveillants de prison qui ont aidé certains des accusés à tenir le coup, à résister à la tentation du suicide, voire qui ont tiré le signal d'alarme pour dire que l'on était en pleine erreur judiciaire.

À Colmar, les choses devraient s'arranger, grâce au « dialogue de gestion » qui s'est engagé entre les chefs de cour et la direction des services judiciaires.

Quant au recrutement local des agents de catégorie C, c'est une excellente idée, qui sera mise en pratique dès 2007 : pourquoi obliger des Alsaciens à s'expatrier à Douai ? (*Sourires*)

Pour la tenue des grands procès, une ligne spécifique de 3 millions d'euros a été inscrite.

C'est au cours de l'exécution des courtes peines, c'est vrai, que se joue souvent le basculement dans la récidive, et c'est pourquoi nous allons construire deux mille places – soit autonomes, soit dans des quartiers *ad hoc* – pour les condamnés à ces peines, afin qu'ils ne soient pas mêlés à des délinquants endurcis.

Je confirme la livraison en 2007 de sept établissements pour mineurs, d'une capacité de 60 places chacun, ainsi que la rénovation de 600 places dans des quartiers pour mineurs. Nous offrirons ainsi des réponses diversifiées à la délinquance des mineurs, et éviterons leur enfermement dans des prisons-pourrissoirs.

Je conclurai mon propos en rappelant que le nombre de créations nettes de postes atteint cette année 555 pour les services judiciaires : 160 magistrats, 160 greffiers, 200 fonctionnaires des greffes, 35 juges de proximité. Je rappelle, s'agissant de ces derniers, qu'à la suite des réserves d'interprétation faites par le Conseil constitutionnel avant la promulgation de la loi, le Conseil supérieur de la magistrature s'est montré très exigeant : il y a eu beaucoup de candidats, mais peu d'élus, et certains d'entre eux, au *curriculum vitae* pourtant impressionnant, ont dû être écartés à l'issue de leur stage – par exemple des commissaires de police trop inexperts en droit civil. Si l'on ajoute à ces créations les 290 emplois nouveaux de l'administration pénitentiaire et les 290 de la protection judiciaire de la jeunesse, on obtient un total de 1 548. Je souhaite à mon successeur d'être aussi bien loti...

M. Michel Bouvard, vice-président de la commission des finances – Je ferai une brève observation : pour la première fois, nos collègues ont fait référence, au cours des échanges, aux indicateurs des projets annuels de performance. Nous sommes aux débuts de l'application de la LOLF, et certains de ces indicateurs devront sans doute être affinés, mais il est à la fois légitime, utile et nécessaire qu'ils nourrissent nos débats.

*

* *

À l'issue de l'audition de M. Pascal Clément, garde des Sceaux, ministre de la justice, la Commission a examiné pour avis, sur les rapports de **M. Jean-Paul Garraud**, pour la justice et l'accès au droit, et de **votre rapporteur**, pour l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse, les crédits de la mission « Justice » pour 2007.

La Commission a examiné deux amendements identiques de M. Georges Fenech et de M. André Vallini modifiant la répartition des crédits de la mission « justice » afin d'augmenter l'aide juridictionnelle de 25 millions d'euros, ainsi que deux amendements de M. Georges Fenech, le premier augmentant l'unité de valeur de la rétribution des avocats pour leurs missions d'aide juridictionnelle, le second prévoyant une réévaluation annuelle de cette unité de valeur.

M. Georges Fenech a rappelé que, alors que le protocole signé en 2000 prévoyait d'augmenter l'aide juridictionnelle de 15 %, l'augmentation prévue par le projet de loi de finances se limite à 6 %. Il convient donc, pour respecter le protocole de 2000, d'augmenter les crédits de l'aide juridictionnelle de 25 millions d'euros par redéploiement entre les programmes de la mission « Justice ».

Mme Christine Lebranchu a précisé que le gel de l'aide juridictionnelle décidé en 2000 avait pour contrepartie l'engagement du Gouvernement de déposer un projet de loi relatif à l'accès au droit et à la justice. Ce texte n'ayant pas vu le jour, il convient aujourd'hui d'en tirer les conséquences budgétaires. Une revalorisation de l'aide juridictionnelle est d'autant plus nécessaire que le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance risque de multiplier les comparutions immédiates de mineurs.

M. Jérôme Lambert a estimé que le recours à l'assurance, préconisé par le garde des Sceaux, ne constitue pas une réponse adaptée, beaucoup de justiciables n'ayant pas les moyens de financer un contrat d'assurance.

M. Jean-Paul Garraud, rapporteur pour avis pour la justice et l'accès au droit, s'est déclaré défavorable à ces amendements. La mesure proposée coûterait en effet 25 millions d'euros, financés par la diminution à due concurrence des crédits nécessaires au fonctionnement des juridictions, de l'administration centrale du ministère de la justice et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. L'amélioration de l'aide juridictionnelle passe davantage par une plus grande sélection des admissions, ce qui permettrait de dégager des moyens et d'augmenter la rétribution des avocats. En outre, les deux derniers amendements posent des problèmes de recevabilité au regard de l'article 40 de la Constitution.

La Commission a *rejeté* ces amendements.

Conformément aux conclusions des rapporteurs pour avis, la Commission a ensuite émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Justice ».

PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS

— M. Claude D'HARCOURT, directeur de l'administration pénitentiaire, accompagné de M. Julien MOREL d'ARLEUX, chef de cabinet du directeur de l'administration pénitentiaire et de Mme Béatrice BLANC, chef du projet PSEM à la direction de l'administration pénitentiaire.

— M. Michel DUVETTE, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse, accompagné de M. Denis PERRIN, sous-directeur de la protection judiciaire de la jeunesse.

— M. Jean-Louis DAUMAS, directeur régional de la protection judiciaire de la jeunesse - Picardie, responsable de la mission EPM

— M. Christian OLIVIER, chef de la mission parrainage à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse

— Mmes GIORGETTI, chef de bureau des méthodes de l'action éducative et BROSSIER, rédactrice chargée du dossier Éducation nationale à la DPJJ

— Mme Maïté MANIGLER, responsable de la mission CEF au Ministère de la Justice et M. Dominique CELLIER-GAUTHIER, attaché de l'administration centrale

— M. François GOETZ, directeur du SPIP du Val-de-Marne, et Mme FOURCHE, Directrice du SPIP de la Maison d'arrêt de Fresnes

— M. Yves de LA VILLEGUERIN, directeur général du Groupe Revue Fiduciaire.

— M. Jean Louis REYMONDIER, aumônier national catholique

— M. Jean Marc DUPEUX, aumônier national protestant

— M. Pierre Yves BAUER, aumônier national israélien

— M. Moulay Al Hassan EL ALAOUI TALIBI, aumônier national musulman

**CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES PAR LA
RAPPORTEURE POUR AVIS**

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

— M. René BERTHIER, secrétaire général du Syndicat national FO pénitentiaire des personnels techniques.

DÉPLACEMENTS DE LA RAPPORTEURE POUR AVIS

Concernant l'Administration pénitentiaire

- Maison d'arrêt de Fresnes.
- Établissement Public de Santé National de Fresnes.
- Centre pour jeunes détenus de Fleury-Mérogis.

Concernant la Protection Judiciaire de la Jeunesse

- Unité éducative d'activité de jour de Nice.
- Centre de placement immédiat de Nice.
- Classe relais du collège La Chênais à Mouans Sartoux.
- Foyer Saint Léon de Cannes.