



N° 3117

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015.

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (n° 3096)
de finances pour 2016

TOME IX

JUSTICE

PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

PAR MME COLETTE CAPDEVIELLE

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 pour avis au plus tard le 10 octobre 2015 pour le présent projet de loi de finances.

À cette date, 98 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteure pour avis, qui remercie les services du ministère de la Justice de leur collaboration.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : DES CRÉDITS À NOUVEAU EN HAUSSE POUR LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	7
A. UN PROGRAMME BUDGÉTAIRE LONGTEMPS MALMENÉ MAIS QUI CONNAÎT UN RÉTABLISSEMENT DEPUIS 2013.....	7
B. UNE AUGMENTATION TANT DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT QUE DES CRÉDITS DE PAIEMENT.....	8
1. La mise en œuvre des décisions judiciaires	9
2. Le soutien.....	9
3. La formation.....	10
C. UN EFFORT À SOULIGNER EN TERMES DE PLAFOND D'EMPLOIS.....	10
SECONDE PARTIE : LE MILIEU OUVERT AU CŒUR DES MISSIONS DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	13
I. UNE DIVERSITÉ DE PRISES EN CHARGE QUI FAIT LA PART BELLE AU MILIEU OUVERT	13
A. L'ACCOMPAGNEMENT DES MINEURS INCARCÉRÉS.....	13
B. LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES DE PLACEMENT JUDICIAIRE	14
1. Les établissements de placement éducatif (EPE).....	14
2. Les centres éducatifs renforcés (CER).....	14
3. Les centres éducatifs fermés (CEF)	14
C. LE SUIVI EN MILIEU OUVERT	14
II. UN ÉVENTAIL DE STRUCTURES DE MILIEU OUVERT CHARGÉES DE METTRE EN ŒUVRE DES DÉCISIONS JUDICIAIRES	17
A. LES STRUCTURES PROPRES AU MILIEU OUVERT.....	17
1. Les unités de milieu ouvert	17
2. Les services de milieu ouvert.....	19
3. La mission complémentaire du secteur associatif.....	19

B. DES MISSIONS CONFIEES PAR L'AUTORITE JUDICIAIRE	21
1. Les mesures d'investigation.....	21
a. Le recueil de renseignements socio-éducatifs	22
b. La mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE).....	22
2. Les mesures de prise en charge des mineurs délinquants	23
a. Les mesures éducatives	23
b. Les sanctions éducatives	23
c. Les mesures de probation et les peines	23
d. Les aménagements de peine	24
III. UN MILIEU OUVERT EN PREMIERE LIGNE POUR REPONDRE AUX DEFIS DE LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS	24
A. UNE COHERENCE DES PARCOURS QUI DOIT ETRE SANS CESSER MIEUX GARANTIE	24
1. L'exigence de cohérence des parcours	24
2. La reconnaissance du milieu ouvert comme socle de la prise en charge.....	26
3. Des avancées à approfondir	27
B. DES ENJEUX RENOUVELÉS QUI APPELLENT UN RENFORCEMENT DES MOYENS.....	28
1. Une mission éducative qui nécessite des moyens renforcés.....	28
2. Des délais plus courts pour une prise en charge plus efficace.....	30
3. Laïcité et respect des valeurs républicaines : un défi à relever.....	32
EXAMEN EN COMMISSION	35
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	73
DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS	74

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans le projet de loi de finances pour 2016, le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » bénéficie non seulement d'un accroissement de ses crédits, mais aussi de la création de pas moins de 196 emplois. Il s'agit d'un effort remarquable qui s'inscrit dans la continuité des choix du Gouvernement depuis le projet de loi de finances pour 2013, mais qui rompt en revanche avec la politique antérieure qui avait semblé menacer parfois jusqu'à la pérennité même de cette administration.

Ce budget, au service de la protection judiciaire de la jeunesse, traduit de manière concrète la volonté du Gouvernement de redonner du sens au contrat social qui nous unit, et dont tant de mineurs sont exclus ou s'excluent eux-mêmes en s'engageant sur la voie de la délinquance, dans un contexte bien souvent de déscolarisation, de ruptures familiales et d'addictions.

La première partie du présent avis exposera les crédits ouverts pour le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » dans le projet de loi de finances pour 2016, en les replaçant dans le contexte de leur évolution depuis une dizaine d'années.

Dans une seconde partie, votre rapporteure pour avis a choisi de se pencher plus spécialement sur la prise en charge des mineurs en milieu ouvert, qui représente 53 % de l'activité de la protection judiciaire de la jeunesse.

Pour nourrir son analyse, votre rapporteure pour avis a entendu, outre la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse, des représentants syndicaux de ce secteur, des représentants du secteur associatif habilité ainsi que l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF). Elle a aussi rencontré des directeurs de services, des éducateurs et des psychologues de la protection judiciaire de la jeunesse. Elle a par ailleurs effectué deux déplacements. Elle s'est d'abord rendue au service territorial éducatif de milieu ouvert (STEMO) Paris Est, qui regroupe deux unités éducatives de milieu ouvert (UEMO). Elle a

ensuite visité, en compagnie du président de l'association Sauvegarde de l'Enfance à l'Adulte du Pays Basque (SEAPB), le Centre éducatif fermé (CEF) Txingudi d'Hendaye, dont elle a rencontré le directeur et les éducateurs et où elle a pu dialoguer avec certains jeunes.

Votre rapporteure pour avis remercie vivement l'ensemble des personnes qu'elle a entendues lors de ces auditions et de ce déplacement. Elle a pu mesurer à cette occasion la profondeur de l'engagement et du professionnalisme des agents de la protection judiciaire de la jeunesse. Dans des conditions ardues, et avec des moyens contraints, ils remplissent au service de jeunes en errance et en souffrance une tâche difficile, mais essentielle, qui mérite d'être mieux reconnue.

PREMIÈRE PARTIE : DES CRÉDITS À NOUVEAU EN HAUSSE POUR LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Dans le projet de loi de finances pour 2016, le montant des crédits demandés pour le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » (n° 182) traduit, comme lors de l'exercice précédent, le souci du Gouvernement de faire de la jeunesse et de la justice deux de ses priorités.

Les crédits sollicités s'élèvent, pour 2016, à 800,89 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit 12 % de l'ensemble des crédits de la mission « Justice ». S'agissant des crédits de paiement, ils se montent à 795,62 millions d'euros.

Ces montants confirment une tendance à la hausse (B) après plusieurs années de fragilisation (A). Le renforcement des moyens est tout particulièrement remarquable s'agissant du plafond des autorisations d'emplois (C).

A. UN PROGRAMME BUDGÉTAIRE LONGTEMPS MALMENÉ MAIS QUI CONNAÎT UN RÉTABLISSEMENT DEPUIS 2013

Les montants prévus pour l'exercice 2016 sont particulièrement remarquables si l'on songe que, entre 2007 et 2012, le budget dévolu à la protection judiciaire de la jeunesse avait fortement décliné, passant de 804 millions d'euros dans la loi de finances pour 2008 à 772 millions d'euros dans celle pour 2012, soit une baisse de 4 %. Le plafond des autorisations d'emplois était passé, quant à lui, de 9 027 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2008 à 8 395 ETP en 2012, soit une baisse de 632 ETPT (- 7 %). Plusieurs acteurs de la justice des mineurs ont souligné auprès de votre rapporteure pour avis combien la protection judiciaire de la jeunesse avait alors été mise à mal du fait d'une application aveugle de la « révision générale des politiques publiques » (RGPP).

Le budget pour 2013 a permis de porter un premier coup d'arrêt à la chute des moyens consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse, en accroissant à nouveau les crédits de paiement (+ 2,4 %) et le plafond des autorisations d'emplois (+ 75 ETPT). Dans une optique de consolidation, le budget pour 2014 a augmenté nettement le plafond des autorisations d'emplois (+ 37 ETPT) tout en ne diminuant les crédits de paiement que de façon très minime (- 0,6 %).

Poursuivant sur la voie de la consolidation, le budget pour 2015 a prévu des crédits de paiement quasiment stables par rapport à 2014 (- 0,7 %) et un plafond des autorisations d'emplois à nouveau en hausse, passant de 8 507 à 8 567 (+ 60 ETPT).

Dans un contexte marqué par un souci de redressement des finances publiques, il convient de saluer l'effort représenté par le projet de budget pour

2016. Celui-ci prévoit, en effet, une augmentation notable des autorisations d'engagement (+ 2,7 %) et des crédits de paiement (+ 2,3 %) par rapport à 2015 et un plafond des autorisations d'emplois en hausse pour la quatrième année consécutive, passant de 8 567 à 8 763 (+ 196 ETPT).

B. UNE AUGMENTATION TANT DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT QUE DES CRÉDITS DE PAIEMENT

Les tableaux suivants présentent la ventilation des crédits par action, ainsi que leur évolution sur un an. Ils mettent en lumière une hausse des autorisations d'engagement de 2,7 % et des crédits de paiement de 2,3 %.

En autorisations d'engagement

	Crédits votés en LFI pour 2014	Crédits votés en LFI pour 2015	Crédits demandés pour 2016	Évolution 2015-2016
Mise en œuvre des décisions judiciaires (Action 01)	651	652	668	+ 2,4 %
Soutien (Action 03)	99	98	102	+ 4,5 %
Formation (Action 04)	29	30	31	+ 3,6 %
Total	779	780	801	+ 2,7 %

En millions d'euros

Source : ministère de la Justice

En crédits de paiement

	Crédits votés en LFI pour 2014	Crédits votés en LFI pour 2015	Crédits demandés pour 2016	Évolution 2015-2016
Mise en œuvre des décisions judiciaires (Action 01)	655	652	664	+ 1,7 %
Soutien (Action 03)	99	98	101	+ 3,5 %
Formation (Action 04)	29	27	31	+ 13,4 %
Total	783	777	796	+ 2,3 %

En millions d'euros

Source : ministère de la Justice

Comme l'indiquent ces tableaux, le présent programme budgétaire se compose de trois actions ⁽¹⁾ dont chacune connaît, dans le présent projet de loi de finances, un accroissement de ses crédits : la mise en œuvre des décisions judiciaires (1), le soutien (2) et la formation (3).

1. La mise en œuvre des décisions judiciaires

L'action la plus importante (action n° 1) est consacrée à la « mise en œuvre des décisions judiciaires ». Elle représente 83,3 % des crédits du programme. Le montant des crédits demandés au titre de cette action pour 2016 s'élève à 667,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 663,5 millions d'euros en crédits de paiement.

Les décisions judiciaires visées sont aussi bien des mesures de prise en charge des mineurs délinquants que des mesures dites « d'investigation », c'est-à-dire destinées à fournir au juge des éléments d'information en vue de mieux cerner la personnalité et le parcours d'un jeune et d'adapter les mesures d'action, d'éducation ou d'assistance éducative à sa situation.

Les crédits incluent notamment dans leur périmètre ceux destinés à financer les prestations réalisées par les établissements et services du secteur associatif habilité (SAH) à la demande des juges des enfants, des juges d'instruction et des magistrats du parquet. Ils incluent aussi, entre autres éléments, des crédits destinés à la réfection ou à la réhabilitation du parc immobilier (exposé à de multiples dégradations), au fonctionnement des services d'hébergement et de milieu ouvert (matériel informatique, activités d'insertion, indemnisation des familles d'accueil, etc.) ainsi qu'au versement de subventions à des associations intervenant dans le champ de la protection de l'enfance et de l'enfance délinquante.

2. Le soutien

Représentant 12,8 % des crédits du programme, cette action (n° 3) est la deuxième en importance. Elle regroupe les crédits nécessaires à la fonction de pilotage, de gestion, d'animation et de coordination avec les partenaires (loyers, dépenses de fonctionnement, acquisition de véhicules et de matériel informatique, etc.).

Cette fonction, dite « support », se répartit entre l'administration centrale et les deux échelons territoriaux constitués par les neuf directions interrégionales et les 55 directions territoriales. Ces dernières, en particulier, jouent un rôle

(1) Il existait, auparavant, une action n° 02, intitulée « mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs ». La protection judiciaire de la jeunesse ayant vu son activité recentrée sur la prise en charge des mineurs délinquants, cette action a été supprimée dans le projet de loi de finances pour 2011. En 2014, l'architecture budgétaire du programme a connu une nouvelle évolution. L'action n° 05, intitulée « aide à la décision des magistrats : mineurs délinquants et mineurs en danger », a été supprimée. Les crédits auparavant prévus pour cette action ont été regroupés dans l'action n° 01, rebaptisée « mise en œuvre des mesures judiciaires ».

fondamental puisqu'elles assurent la liaison avec les autres institutions (et notamment les conseils départementaux intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance) en vue de la bonne réalisation des parcours des jeunes confiés par l'autorité judiciaire. Elles garantissent ainsi l'implication de la protection judiciaire de la jeunesse dans les dispositifs de politiques publiques.

3. La formation

Cette action (n° 4) ne représente que 3,9 % des crédits du programme. Elle finance la formation assurée par l'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ), implantée à Roubaix, ainsi que par les onze pôles territoriaux de formation ⁽¹⁾.

L'ENPJJ assure une formation statutaire pour les personnels de catégorie A (directeurs ⁽²⁾) et de catégorie B (éducateurs ⁽³⁾). Elle offre par ailleurs une formation d'adaptation à l'emploi pour les personnels de catégorie A (attachés, psychologues), de catégorie B (secrétaires administratifs, assistants de service social et infirmiers) et de catégorie C (adjoints administratifs et techniques). Elle propose enfin une formation continue ouverte à l'ensemble des personnels, titulaires et non titulaires.

C. UN EFFORT À SOULIGNER EN TERMES DE PLAFOND D'EMPLOIS

Le tableau ci-dessous fait ressortir l'évolution du plafond des autorisations d'emplois entre la loi de finances pour 2015 et le projet de loi de finances pour 2016, en indiquant la répartition par actions.

(1) Auxquels il convient d'ajouter les deux missions Outre-mer rattachées au pôle territorial de formation Île-de-France.

(2) La durée de leur formation est de deux ans.

(3) La durée de leur formation varie selon le mode de recrutement : deux ans pour le concours classique et un an pour la « troisième voie » et la liste d'aptitude.

ÉVOLUTION DU PLAFOND DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS PAR ACTION

Action	Plafond d'ETPT demandé pour 2015	Plafond d'ETPT demandé pour 2016	Évolution 2015/2016 en nombre d'ETPT	Évolution 2015/2016 en pourcentage
Action 01 : Mise en œuvre des mesures judiciaires	6 976	7 068	+ 92	+ 1,3 %
Action 03 : Soutien	1 225	1 293	+ 68	+ 5,5 %
Action 04 : Formation	366	402	+ 36	+ 9,8 %
TOTAL	8 567	8 763	+ 196	+ 2,3 %

Source : ministère de la Justice

L'augmentation notable du plafond des autorisations d'emplois doit être tout particulièrement relevée, s'agissant des personnels d'encadrement et des métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif, comme le montre le tableau ci-dessous :

ÉVOLUTION DU PLAFOND DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS PAR CATÉGORIE D'EMPLOI

Catégorie d'emploi	Plafond autorisé pour 2015	Plafond demandé pour 2016
Magistrats de l'ordre judiciaire	10	10
Personnels d'encadrement	2 763	2 946
B métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif	4 396	4 411
B administratifs et techniques	266	263
C administratifs et techniques	1 132	1 133
TOTAL	8 567	8 763

Source : ministère de la Justice

L'augmentation du plafond des autorisations d'emplois prévue dans le présent projet de loi de finances (+ 196 ETPT) tient compte, notamment, de la création, en 2016, de 54 emplois pour le renforcement du milieu ouvert et de six emplois au titre du plan de lutte antiterrorisme. Elle intègre également l'impact

des 56 créations d'emplois prévues par la loi de finances initiale pour 2015 et des 163 emplois créés au titre du plan de lutte antiterrorisme.

Plus généralement, il importe de resituer l'ensemble de ces chiffres dans le contexte de l'évolution des emplois à la protection judiciaire de la jeunesse depuis huit ans : après une très forte baisse lors du quinquennat précédent, la protection judiciaire de la jeunesse aura bénéficié, au total, sur les exercices 2014, 2015 et 2016, de la création de 293 emplois, comme l'indique le tableau ci-après.

**ÉVOLUTION DU PLAFOND DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS DU PROGRAMME
« PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE » ENTRE 2009 ET 2016**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Plafond d'autorisation d'emplois (en ETPT)	8 951	8 618	8 501	8 395	8 470	8 507	8 567	8 763
Évolution annuelle (en ETPT)	- 76	- 333	- 117	- 106	+ 75	+ 37	+ 60	+ 196
Évolution annuelle (en pourcentage)	- 0,8 %	- 3,7 %	- 1,4 %	- 1,2 %	+ 0,9 %	+ 0,4 %	+ 0,7 %	+ 2,3 %

Source : ministère de la Justice

Aux yeux de votre rapporteure pour avis, cette quatrième augmentation consécutive constitue un indice très positif de la prise en compte de l'importance de la protection judiciaire de la jeunesse dans l'ensemble de la mission « Justice ». Il est permis néanmoins de remarquer que le plafond des autorisations d'emplois n'a pas retrouvé son niveau de 2009 alors même que les besoins auxquels répond cette administration n'ont fait que croître. La consolidation de la protection judiciaire de la jeunesse est donc encore fragile et devra être confirmée lors des prochains exercices budgétaires.

SECONDE PARTIE : LE MILIEU OUVERT AU CŒUR DES MISSIONS DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Le suivi en milieu ouvert, dans lequel les professionnels interviennent à partir du cadre de vie habituel des jeunes et des familles, constitue aujourd'hui la mission phare de la protection judiciaire de la jeunesse (I).

L'efficacité de cette prise en charge est garantie par la complémentarité de plusieurs structures publiques ou privées, ayant chacune leur vocation propre, chargées de mettre en œuvre les mesures éducatives ou d'investigation confiées par l'autorité judiciaire (II).

Le souci de la qualité du suivi en milieu ouvert a toutefois amené le dispositif à entamer une évolution qui doit être poursuivie et consolidée (III).

I. UNE DIVERSITÉ DE PRISES EN CHARGE QUI FAIT LA PART BELLE AU MILIEU OUVERT

La mission confiée au secteur de la protection judiciaire de la jeunesse se concentre aujourd'hui sur les mineurs délinquants. En effet, l'« éducation surveillée », renommée en 1990 « protection judiciaire de la jeunesse », a été réorientée vers la prise en charge des mineurs délinquants par une circulaire d'orientation du 24 février 1999⁽¹⁾. Ce recentrage sur les actions pénales a été confirmé par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

La mission remplie par la protection judiciaire de la jeunesse est susceptible de prendre désormais trois formes différentes : l'accompagnement des mineurs incarcérés (A), la mise en œuvre de mesures de placement judiciaire (B) et, à titre principal, le suivi en milieu ouvert (C).

A. L'ACCOMPAGNEMENT DES MINEURS INCARCÉRÉS

Les services de la protection judiciaire de la jeunesse accompagnent tout d'abord les mineurs incarcérés soit au sein des quartiers pour mineurs des établissements pénitentiaires, soit au sein des services éducatifs en établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM). Les éducateurs assurent une prise en charge éducative continue des mineurs détenus. Ils veillent au maintien des liens familiaux et sociaux et préparent les jeunes à leur sortie de détention. 6 % des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse travaillent ainsi en détention.

(1) *Circulaire d'orientation relative à la protection judiciaire de la jeunesse, PJJ 99-01 DIR/24-02-99, NOR : JUSF9950035C.*

B. LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES DE PLACEMENT JUDICIAIRE

Les services de la protection judiciaire de la jeunesse mettent également en œuvre des mesures de placement dans des établissements spécifiques afin de permettre au jeune de vivre temporairement hors de son environnement familial et social. Ces établissements, dans lesquels travaillent 38 % des éducateurs, sont de trois types : les établissements de placement éducatif (1), les centres éducatifs renforcés (2) et les centres éducatifs fermés (3).

1. Les établissements de placement éducatif (EPE)

Ces établissements sont constitués d'une unité éducative d'hébergement collectif (UEHC) assurant l'accueil de mineurs sous mandat judiciaire (y compris en urgence) et pouvant recevoir jusqu'à douze jeunes âgés de 13 à 18 ans. L'UEHC peut être complétée par une unité éducative d'hébergement diversifié (UEHD) regroupant une palette de prises en charge telles que l'hébergement individuel en structure collective (foyer de jeunes travailleurs, résidence sociale, réseau des fermes d'accueil à dimension sociale) et l'hébergement en familles d'accueil et en logement autonome.

2. Les centres éducatifs renforcés (CER)

Les centres éducatifs renforcés constituent de petites unités d'hébergement gérées par le secteur associatif habilité et le secteur public. Ils ont pour vocation d'accueillir un groupe de huit adolescents au maximum. Ils permettent aux jeunes de prendre de la distance avec leurs habitudes de vie et de préparer les conditions d'une insertion sociale et professionnelle par le biais notamment d'activités intensives.

3. Les centres éducatifs fermés (CEF)

Créés par la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (dite « loi Perben I »), les centres éducatifs fermés offrent une alternative à l'incarcération. Ils accueillent, pour une durée de six mois renouvelable une fois, des mineurs âgés de 13 à 18 ans, ayant commis des crimes ou des délits. Les mineurs bénéficient d'un accompagnement éducatif et médico-psychologique renforcé et adapté à leur personnalité.

C. LE SUIVI EN MILIEU OUVERT

La majorité des mineurs suivis par la protection judiciaire de la jeunesse ne fait pas l'objet d'une mesure d'incarcération ou de placement, mais d'une mesure de suivi en milieu ouvert, exécutée à partir du lieu de vie du jeune, sur prescription de l'autorité judiciaire.

Il convient de rappeler que le milieu ouvert est presque exclusivement pénal. En effet, les rares mesures civiles de milieu ouvert⁽¹⁾ portent sur des mineurs qui font également l'objet d'une mesure pénale. Dans la très grande majorité des cas, les mesures civiles (dites de « mineurs en danger ») sont financées par les conseils départementaux et mises en œuvre soit par les services d'aide sociale à l'enfance (ASE), soit par les associations habilitées (rémunérées dans ce cas directement par les budgets locaux).

Comme le montre le tableau ci-dessous, le suivi en milieu ouvert représente la part essentielle de l'activité de la protection judiciaire de la jeunesse. Les mesures mises en œuvre sur le fondement de l'article 375 du code civil⁽²⁾ (mineurs en danger) n'en représentent, quant à elles, qu'une faible part. Enfin, l'intervention dans le cadre d'une protection « jeune majeur⁽³⁾ » apparaît comme marginale.

(1) Ordonnance n° 58-1301 du 23 décembre 1958 relative à la protection de l'enfance et de l'adolescence en danger.

(2) Article 375 du code civil : « Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public. Dans les cas où le ministère public a été avisé par le président du conseil départemental, il s'assure que la situation du mineur entre dans le champ d'application de l'article L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles. Le juge peut se saisir d'office à titre exceptionnel.

Elles peuvent être ordonnées en même temps pour plusieurs enfants relevant de la même autorité parentale.

La décision fixe la durée de la mesure sans que celle-ci puisse, lorsqu'il s'agit d'une mesure éducative exercée par un service ou une institution, excéder deux ans. La mesure peut être renouvelée par décision motivée.

Cependant, lorsque les parents présentent des difficultés relationnelles et éducatives graves, sévères et chroniques, évaluées comme telles dans l'état actuel des connaissances, affectant durablement leurs compétences dans l'exercice de leur responsabilité parentale, une mesure d'accueil exercée par un service ou une institution peut être ordonnée pour une durée supérieure, afin de permettre à l'enfant de bénéficier d'une continuité relationnelle, affective et géographique dans son lieu de vie dès lors qu'il est adapté à ses besoins immédiats et à venir.

Un rapport concernant la situation de l'enfant doit être transmis annuellement au juge des enfants. »

(3) Décret n° 75-96 du 18 février 1975 fixant les modalités de mise en œuvre d'une action de protection judiciaire en faveur de jeunes majeurs. L'article 1^{er} de ce décret dispose notamment : « Jusqu'à l'âge de vingt et un ans, toute personne majeure ou mineure émancipée éprouvant de graves difficultés d'insertion sociale a la faculté de demander au juge des enfants la prolongation ou l'organisation d'une action de protection judiciaire.

Le juge des enfants peut alors prescrire, avec l'accord de l'intéressé, la poursuite ou la mise en œuvre, à son égard, d'une ou de plusieurs des mesures suivantes, dont il confie l'exécution soit à un service ou établissement public d'éducation surveillée, soit à un service ou établissement privé habilité :

— Observation par un service de consultation ou de milieu ouvert ;

— Action éducative en milieu ouvert ; (...) »

RÉPARTITION DES MESURES MISES EN ŒUVRE PAR LA DPJJ (SP ET SAH) EN 2014 EN FONCTION DU FONDEMENT JURIDIQUE

Secteur public (SP) et Secteur associatif habilité (SAH) Mesures suivies dans l'année 2014	Fondement juridique			
	Ord. 1945 mineurs délinquants ⁽¹⁾	Art. 375 mineurs en danger	Décret 1975 protection jeunes majeurs	Tous fondements juridiques
Investigation	52 073	33 823	14	85 910
Placement	8 940	33	27	9 000
Milieu ouvert	108 613	268	85	108 966
Total	169 626	34 124	126	203 876

Source : ministère de la Justice

Les mesures de milieu ouvert représentent ainsi 53 % de l'activité cumulée des deux opérateurs financés sur le programme n° 182 de la mission « Justice », c'est-à-dire, d'une part, le secteur public et, d'autre part, le secteur associatif habilité (SAH). 56 % des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse travaillent dans le secteur « milieu ouvert, investigation, insertion ».

L'activité de milieu ouvert est de surcroît en forte croissance. Ainsi, si 55 000 jeunes étaient suivis en milieu ouvert pénal en 2009, 69 000 l'étaient cinq ans plus tard, en 2014, étant précisé qu'on considère comme mineur « suivi » un jeune pris en charge au moins une journée dans l'année.

L'importance du milieu ouvert se mesure également à son poids budgétaire. Les dépenses exécutées en 2014, correspondant pour l'essentiel à des charges de personnel, s'établissent à près de 228 200 000 euros pour le secteur public et à près de 64 100 000 euros pour le secteur associatif habilité.

Votre rapporteure pour avis tient à souligner que la prise en charge en milieu ouvert concerne, de manière générale, des mineurs qui ne sont pas ancrés dans la délinquance et dont le comportement n'est pas suffisamment grave pour justifier un placement judiciaire ou une incarcération. Le milieu ouvert facilite le maintien des liens familiaux et sociaux. Il démultiplie les possibilités de créativité dans la mise en place d'activités par les éducateurs. Votre rapporteure pour avis songe ici, pour prendre un exemple parmi beaucoup d'autres, à l'atelier « Belle et bien » mis en place par le service territorial éducatif de milieu ouvert (STEMO) Paris Est, en liaison avec le salon social « Joséphine » ⁽²⁾. Cet atelier, qui lui a été présenté lors de son déplacement, le 1^{er} octobre 2015, permet à des jeunes filles délinquantes d'apprendre à se respecter et à respecter les autres et de corriger l'image très dépréciée qu'elles ont d'elles-mêmes (qui se manifeste par exemple par des mutilations et des scarifications).

(1) Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

(2) Ce salon a été fondé par Mme Lucia Iraci, en mars 2011, dans le quartier de la Goutte d'or à Paris.

Même s'il est très difficile de concevoir des indicateurs sur les résultats respectifs des différents modes de suivi assurés par la protection judiciaire de la jeunesse, il est incontestable que le milieu ouvert, compte tenu des liens qu'il maintient avec l'environnement social, familial, culturel et professionnel, est primordial. Il permet de prendre en charge un jeune plus « en amont » qu'un placement et d'éviter ainsi une dégradation de sa situation, sur le plan judiciaire et social. C'est ce même impératif qui exige que la prise en charge en milieu ouvert soit empreinte de la plus grande célérité possible ⁽¹⁾.

II. UN ÉVENTAIL DE STRUCTURES DE MILIEU OUVERT CHARGÉES DE METTRE EN ŒUVRE DES DÉCISIONS JUDICIAIRES

Le suivi en milieu ouvert repose sur un certain nombre de structures, rattachées au secteur public ou au secteur associatif (A), qui se voient confier par l'autorité judiciaire des mesures éducatives ou d'investigation (B).

A. LES STRUCTURES PROPRES AU MILIEU OUVERT

Le milieu ouvert a pour vocation d'assurer le suivi des mineurs à partir de leur lieu de vie, ainsi que l'accueil, l'information et l'accompagnement de leurs familles. La dimension de l'accompagnement des familles ne doit pas être sous-estimée, comme en témoignent par exemple les fruits portés par le « café des parents ⁽²⁾ », lieu de parole et d'échanges mis en place par le service territorial éducatif de milieu ouvert (STEMO) Paris Est, que votre rapporteur pour avis a visité.

Le milieu ouvert est organisé, au sein du secteur public, en unités (1), elles-mêmes regroupées en services (2). Le secteur associatif intervient à titre complémentaire (3).

1. Les unités de milieu ouvert

Au sein de l'**unité éducative de milieu ouvert (UEMO)**, le travail de l'éducateur vise à aider le jeune à se réinsérer, du point de vue social, scolaire ou professionnel, ainsi qu'à prévenir la réitération ou la récidive. Après avoir évalué sa situation judiciaire, familiale, professionnelle et sociale, l'éducateur s'efforce de trouver des points positifs sur lesquels s'appuyer pour obtenir une évolution favorable.

Son travail prend souvent la forme d'entretiens individuels soit à son bureau, soit au domicile du jeune, soit encore dans le cadre scolaire ou médical. L'éducateur dispose d'une large autonomie pour mettre en place des actions

(1) Cf. *infra* (2 du B du III de la seconde partie du présent avis : « Des délais plus courts pour une prise en charge plus efficace »).

(2) Ce « café des parents », lieu de discussion et de réflexion ouvert aux parents des jeunes pris en charge par la protection judiciaire de la jeunesse, a lieu le premier mardi de chaque mois, de 19 h à 21 h.

éducatives. Il peut par ailleurs être amené à accompagner le jeune dans la relation avec ses parents, compte tenu de la détérioration fréquente de ses liens familiaux.

La dimension judiciaire des prises en charge implique que l'éducateur entretienne des relations régulières et de confiance réciproque avec le juge des enfants afin de faire le point sur la situation des mineurs dont il assure le suivi et de proposer une prise en charge adaptée pour chacun. Il assiste régulièrement aux audiences des jeunes concernés. De surcroît, il rend compte par écrit au magistrat de l'action éducative qu'il mène. Le partenariat juge – éducateur apparaît ainsi fondamental pour la réussite de la prise en charge du jeune.

Dans le cadre de ses missions, l'éducateur peut s'appuyer sur une équipe pluridisciplinaire, souvent composée d'un psychologue, d'une assistante sociale, d'autres éducateurs et d'un responsable d'unité. C'est à ce dernier qu'incombe la tâche de distribuer aux éducateurs (en fonction de leur zone géographique et de leurs aptitudes) les mesures avant jugement ou après jugement adressées par les magistrats. L'éducateur est également amené à échanger avec d'autres collègues, comme les « professeurs techniques », ou à rencontrer des partenaires tels que les conseillers principaux d'éducation dans les collèges ou les professionnels de l'aide sociale à l'enfance. Votre rapporteure pour avis a pu mesurer les avantages et le caractère indispensable de cette pluridisciplinarité lors de son déplacement au STEMO Paris Est ainsi que lors de l'audition de l'équipe du STEMO Ouest Val-de-Marne.

Le secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse compte actuellement 267 unités éducatives de milieu ouvert (UEMO).

L'unité éducative d'activités de jour (UEAJ) organise des activités scolaires, culturelles, sportives et professionnelles (chantiers, etc.). Les activités de jour, principalement destinées aux mineurs en situation de décrochage scolaire, ont pour objet de permettre la reprise progressive d'une scolarisation ou l'entrée dans un cursus de formation professionnelle, à travers l'enseignement des savoirs fondamentaux (ateliers « CSB » ou « culture et savoirs de base ») et techniques. Ces derniers sont prodigués par des « professeurs techniques », qui constituent un corps spécifique au sein de la protection judiciaire de la jeunesse.

Les activités sont mises en place dans le cadre de petits groupes afin de permettre un suivi individualisé et d'éviter de reproduire un mode de fonctionnement qui ressemblerait trop à celui de l'école, avec laquelle les mineurs sont souvent en situation de rupture. Des ateliers de découverte de certaines activités professionnelles (comme les métiers de la filière du bâtiment) sont également mis en place, pour favoriser la recherche par les jeunes d'une filière de formation. L'objectif ultime de la prise en charge est de ramener les jeunes vers les dispositifs scolaires ou de formation professionnelle de droit commun. Ceci nécessite notamment le développement d'un travail en partenariat avec certains dispositifs extérieurs à la protection judiciaire de la jeunesse.

Tournée vers l’insertion, l’UEAJ est en principe ouverte aux mineurs à partir de 16 ans, mais des dérogations sont possibles en vue d’accueillir des mineurs plus jeunes.

L’unité éducative auprès du tribunal (UEAT) recueille des renseignements socio-éducatifs (personnalité, conditions de vie, situation familiale) sur le mineur pour apporter un éclairage au magistrat et proposer une orientation éducative.

2. Les services de milieu ouvert

Les services territoriaux éducatifs de milieu ouvert (STEMO) regroupent une ou deux UEMO ainsi que, le cas échéant, une UEAT.

Les services territoriaux éducatifs de milieu ouvert et d’insertion (STEMOI) comprennent, outre une ou deux UEMO, au moins une UEAJ (ainsi, le cas échéant, qu’une UEAT).

Les services éducatifs auprès du tribunal (SEAT) assurent une mission de permanence éducative au sein des tribunaux de grande instance pourvus d’un tribunal pour enfants et comportant au moins sept postes de juges des enfants. Dans les juridictions plus petites, cette mission est exercée en UEAT par les éducateurs de milieu ouvert ou en UEMO dans le cadre d’une mission de permanence éducative auprès du tribunal.

Les services territoriaux éducatifs et d’insertion (STEL) offrent une prise en charge permanente autour d’activités de jour scolaires, professionnelles, culturelles et sportives adaptées aux mineurs. Celles-ci sont mises en œuvre par deux ou trois UEAJ.

3. La mission complémentaire du secteur associatif

Comme le montre le tableau ci-dessous, le secteur associatif habilité (SAH) se voit confier environ 20 % des mineurs en milieu ouvert pénal, contre 80 % pour le secteur public.

NOMBRE DE JEUNES SUIVIS EN MILIEU OUVERT

Jeunes suivis en milieu ouvert	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Secteur public	43 526	46 145	48 266	51 002	53 635	56 944
Secteur associatif	11 959	12 358	12 189	12 349	13 810	13 461

Source : ministère de la Justice

Les tableaux qui suivent sont relatifs aux crédits du secteur associatif habilité pour 2015 et 2016, qui s’élèvent au total à 223 950 000 euros pour 2016 en autorisations d’engagement et en crédits de paiement. Ils font ressortir que,

s'agissant de la prise en charge en milieu ouvert, le secteur associatif met essentiellement en place, outre des mesures judiciaires d'investigation éducative (MJIE), des mesures de réparations pénales. Ces mesures ont été introduites dans l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante par la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme du code de procédure pénale.

SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ : PRÉVISIONS 2015 (PLF)

	Unité	Volume	Prix ⁽¹⁾	Coût	
				AE ⁽²⁾	CP ⁽³⁾
			euros		
Centres Éducatifs Fermés	journée	119 900	565	67 781 160	67 781 160
Centre Éducatifs Renforcés	journée	89 900	485	43 608 170	43 608 170
Autres hébergements (y compris CPI ⁽⁴⁾)	journée	217 400	191	41 582 946	41 582 946
Réparations pénales	mesure	7 850	922	7 236 065	7 236 065
Mesures d'activité de jour (MAJ)	journée	3 000	104	311 372	311 372
Mesures Judiciaires d'investigation Éducatives (MJIE)	jeune	24 850	2 611	64 880 286	64 880 286
TOTAL				225 399 999	225 399 999

Source : ministère de la Justice

**SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ : PRÉVISIONS DE CHARGES RATTACHÉES
À L'EXERCICE 2016**

	Unité	Volume	Prix	Coût	
				AE	CP
			euros		
Centres Éducatifs Fermés	journée	119 900	570	68 323 914	68 323 914
Centre Éducatifs Renforcés	journée	89 900	490	44 044 252	44 044 252
Autres hébergements (y compris CPI)	journée	200 200	193	38 617 984	38 617 984
Réparations pénales	mesure	7 850	931	7 308 350	7 308 350
Mesures d'activité de jour (MAJ)	journée	3 300	105	346 500	346 500
Mesures Judiciaires d'investigation Éducatives (MJIE)	jeune	24 850	2 628	65 309 000	65 309 000
TOTAL				223 950 000	223 950 000

Source : ministère de la Justice

(1) Les prix affichés sont des arrondis ; les calculs de coût ne peuvent donc pas être effectués à partir des prix affichés.

(2) Autorisations d'engagement.

(3) Crédits de paiement.

(4) Centres de placement immédiat.

Il convient de rappeler que les établissements et services du secteur associatif habilité sont contrôlés par les directions inter-régionales de la protection judiciaire de la jeunesse, cette dernière assurant également leur financement total ou partiel. Des retards successifs dans le paiement des sommes dues au secteur associatif avaient entraîné, à la fin de l'année 2012, la constitution d'une dette de 38 millions d'euros. Celle-ci a été progressivement résorbée, grâce à l'ouverture de crédits dédiés dans les lois de finances pour 2013 et 2014. Votre rapporteure pour avis, dont l'attention a été attirée sur ce sujet par l'UNIOPSS (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux), représentant les associations habilitées du secteur, tient à souligner la nécessité de ne pas différer les paiements en cause afin de ne pas laisser se reconstituer une dette de nature à fragiliser les nombreuses associations partenaires de la protection judiciaire de la jeunesse.

B. DES MISSIONS CONFIIÉES PAR L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

Les services de milieu ouvert interviennent à la demande des autorités judiciaires, essentiellement en matière pénale. Outre la participation aux politiques publiques de protection de l'enfance et de prévention de la délinquance, ils ont pour mission de mettre en œuvre les mesures judiciaires d'investigation (1) et les mesures de prise en charge des mineurs délinquants (2).

1. Les mesures d'investigation

L'article 8 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante dispose que « le juge des enfants effectuera toutes diligences et investigations utiles pour parvenir à la manifestation de la vérité et à la connaissance de la personnalité du mineur ainsi que des moyens appropriés à sa rééducation ».

L'article 7 du décret du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice confie à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse la responsabilité de garantir, directement ou par son secteur associatif habilité, une aide aux décisions de l'autorité judiciaire ⁽¹⁾. Cette aide prend la forme de mesures d'investigation qui peuvent intervenir dans le champ civil comme dans le champ pénal et dont l'État assure le financement.

(1) Article 7 du décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice : « 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 justice des mineurs et de la concertation entre les institutions intervenant à ce titre.

À ce titre, elle (...) garantit, directement ou par son secteur associatif habilité, une aide aux décisions de l'autorité judiciaire (...). »

La circulaire du 31 décembre 2010⁽¹⁾, modifiée par la circulaire du 14 avril 2011⁽²⁾, met l'accent sur la professionnalisation des acteurs et la nécessité de s'appuyer sur des éléments précis concernant le mineur et sa famille.

Les mesures d'investigation relèvent pleinement des missions des services de milieu ouvert. Elles rendent compte d'une évaluation de la situation des jeunes et de leurs familles. Avec un degré d'approfondissement graduel, elles fournissent au magistrat des éléments d'information et d'analyse en vue de mieux cerner la personnalité, le parcours et l'environnement d'un jeune et d'adapter les mesures d'action, d'éducation ou d'assistance éducative à sa situation.

Les mesures d'investigation possibles sont au nombre de deux.

a. Le recueil de renseignements socio-éducatifs

Le recueil de renseignements socio-éducatifs (RRSE) est prévu aux articles 8-1, 8-2 et 12 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. Il consiste en un recueil d'informations permettant une appréhension ponctuelle de la situation d'un mineur. Il est réalisé par un professionnel seul et dans des délais restreints (huit jours en moyenne en 2014). Il est réservé au champ pénal et mis en œuvre par le seul secteur public.

b. La mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE)

La mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE) a été créée par arrêté du garde des Sceaux du 2 février 2011⁽³⁾. Elle se substitue depuis le 1^{er} janvier 2012 à l'enquête sociale (ES) et à la mesure d'investigation et d'orientation éducative (IOE).

Prescrite par le magistrat, elle a pour objet de recueillir, dans le champ tant pénal que civil, des éléments sur la personnalité du mineur ainsi que sur sa situation familiale et sociale, et d'analyser les difficultés qu'il rencontre. Pluridisciplinaire et modulable dans sa durée⁽⁴⁾ et son contenu, elle permet au magistrat de vérifier si les conditions d'une intervention judiciaire sont réunies. Sa mise en œuvre est confiée aux éducateurs du secteur public comme à ceux du secteur associatif, appelés à s'appuyer eux-mêmes sur les assistants sociaux et les psychologues.

En matière pénale, elle vise plus particulièrement à proposer des hypothèses sur le sens des actes commis par le mineur afin d'engager un travail éducatif et psychologique avec ce dernier et sa famille.

(1) Circulaire d'orientation du 31 décembre 2010 relative à la mesure judiciaire d'investigation éducative, NOR : JUSF1034029C.

(2) Circulaire du 14 avril 2011 modifiant la circulaire d'orientation relative à la mesure judiciaire d'investigation éducative du 31 décembre 2010, NOR : JUSF1111001C.

(3) Arrêté du 2 février 2011 portant création de la mesure judiciaire d'investigation éducative.

(4) Elle ne saurait toutefois dépasser six mois.

2. Les mesures de prise en charge des mineurs délinquants

Les mesures de prise en charge des mineurs délinquants sont prononcées par les juges des enfants, plus rarement par les juges d’instruction, ou encore en alternative aux poursuites par les procureurs de la République. Elles se répartissent en plusieurs catégories.

a. Les mesures éducatives

Issues de l’ordonnance du 2 février 1945, les mesures éducatives sont les seules mesures judiciaires conçues spécifiquement pour les mineurs. Comme le souligne la Cour des comptes dans un rapport d’octobre 2014 ⁽¹⁾, « elles placent l’éducatif au centre de la décision judiciaire et mobilisent de ce fait les différentes compétences professionnelles des services de la protection judiciaire de la jeunesse dans une approche interdisciplinaire ». Les principales mesures éducatives sont les suivantes :

- la liberté surveillée et la liberté surveillée préjudicielle ;
- la mise sous protection judiciaire ;
- la réparation pénale ;
- la mesure d’activité de jour.

b. Les sanctions éducatives

Elles concernent les mineurs de 10 à 13 ans. Plus contraignantes que les mesures éducatives, elles ne présentent pas pour autant le caractère de sanctions pénales. Elles comportent des interdictions et des obligations telles que la confiscation d’un objet, l’interdiction de paraître dans certains lieux, la mesure d’aide ou de réparation avant jugement ou encore le stage de formation civique.

c. Les mesures de probation et les peines

Il s’agit de mesures comportant des obligations ou des interdictions fixées par la décision du magistrat et dont le non-respect est sanctionné judiciairement et peut se traduire par une mise en détention. Comme le souligne la Cour des comptes dans le rapport précité ⁽²⁾, « le service éducatif doit donc accompagner et soutenir le mineur afin de lui permettre de respecter ses obligations judiciaires ». Ces mesures ne peuvent pas être confiées au secteur associatif habilité. On distingue :

- le contrôle judiciaire ;
- le travail d’intérêt général (TIG) ;

(1) *Cour des comptes, La protection judiciaire de la jeunesse, Enquête demandée par la commission des finances du Sénat, Rapport au Parlement, octobre 2014, p. 101.*

(2) *Rapport précité, p. 103.*

- le sursis avec mise à l'épreuve (SME) ;
- le suivi socio-judiciaire ;
- le stage de citoyenneté.

d. Les aménagements de peine

Applicables aux mineurs, les mesures d'aménagement de peines sont les suivantes :

- le placement à l'extérieur sans surveillance continue du personnel pénitentiaire ⁽¹⁾ ;
- la liberté conditionnelle ;
- la semi-liberté ;
- le placement sous surveillance électronique ;
- la suspension de peine ;
- le fractionnement de peine.

III. UN MILIEU OUVERT EN PREMIÈRE LIGNE POUR RÉPONDRE AUX DÉFIS DE LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS

L'amélioration de la qualité des prises en charge est au cœur des préoccupations du milieu ouvert. Elle suppose une cohérence dans le parcours des mineurs (A) et des moyens consolidés pour affronter les enjeux de la protection judiciaire de la jeunesse au cours des prochaines années (B).

A. UNE COHÉRENCE DES PARCOURS QUI DOIT ÊTRE SANS CESSE MIEUX GARANTIE

La cohérence de l'intervention éducative et la continuité des parcours constituent des impératifs à défaut desquels la prise en charge des mineurs délinquants risque de demeurer infructueuse (1). Ces principes ont reçu une première application tant dans les notes d'orientation de la protection judiciaire de la jeunesse que dans le travail partenarial déjà mis en place (2), application qui demande à être encore approfondie (3).

1. L'exigence de cohérence des parcours

Dans son avis sur les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse dans le projet de loi de finances pour 2013 ⁽¹⁾, notre collègue Jean-Michel Clément avait

(1) Articles 723 et 723-4 du code de procédure pénale. Articles 132-25 et 132-26 du code pénal.

relevé avec pertinence que « [1]e parcours judiciaire d'un mineur faisant l'objet d'une décision de placement doit être pensé de façon globale, avec une cohérence et une progressivité qui doivent permettre de conduire ce mineur à l'autonomie ».

Une telle cohérence doit être garantie non seulement dans le parcours effectué au sein de la protection judiciaire de la jeunesse, mais aussi dans les relations avec les institutions extérieures, comme l'ont rappelé plusieurs personnes rencontrées par votre rapporteure pour avis.

Dans le périmètre même de la protection judiciaire de la jeunesse, tout d'abord, il est impérieux d'éviter les parcours chaotiques où certains jeunes naviguent d'un mode de placement à un autre, en passant le cas échéant par une incarcération, avec des retours ponctuels dans le milieu familial, sans vision d'ensemble et avec une succession d'éducateurs différents. Les actions dans le cadre du parcours judiciaire doivent au contraire rechercher la continuité en permettant, par exemple, d'assurer une sortie en douceur de l'emprisonnement vers un centre éducatif, puis vers un placement dans une famille ou un foyer.

Dans les relations avec les acteurs situés hors du champ de la protection judiciaire de la jeunesse, ensuite, la cohérence est tout aussi indispensable, avec le même souci d'éviter des ruptures qui risqueraient de compromettre les effets positifs d'une prise en charge. Notre collègue Nathalie Nieson écrivait très justement l'année dernière à ce sujet, dans son avis consacré aux crédits de la protection judiciaire de la jeunesse dans le projet de loi de finances pour 2015 ⁽²⁾ : « Les mineurs pris en charge par la protection judiciaire de la jeunesse n'ont pas vocation à être suivis par cette institution tout au long de leur adolescence. Chaque fois que possible, et surtout dès que possible, les mineurs dont la poursuite de la formation ou de la scolarité peut s'accomplir dans le cadre du « droit commun » – dans les collèges, lycées ou centres de formation fréquentés par les jeunes de leur âge – doivent pouvoir y retourner. » Or, l'on sait que l'évolution vers le « droit commun » est dans bien des cas malaisée en raison de la réputation défavorable entourant un mineur ayant fait l'objet d'une prise en charge par la protection judiciaire de la jeunesse. Ainsi, si l'inscription ou la réinscription dans un établissement scolaire finit par être obtenue, c'est souvent après de longues discussions avec les établissements. On sait pourtant qu'une telle inscription (ou réinscription) constitue une priorité pour l'insertion d'un jeune et que, pour réussir, elle ne doit intervenir ni trop tôt ni trop tard.

Il est important non seulement d'éviter une rupture à l'issue de la prise en charge par la protection judiciaire, mais aussi d'anticiper le terme de celle-ci en faisant circuler le plus tôt possible l'information entre les différents acteurs : protection judiciaire de la jeunesse, administration pénitentiaire, personnel médical, éducation nationale, travailleurs sociaux, etc. Les différentes institutions

(1) Avis (n° 258, tome IX, XIV^e législature) de M. Jean-Michel Clément au nom de la commission des Lois sur le projet de loi de finances pour 2014, crédits du programme « Protection judiciaire de la jeunesse », p. 23.

(2) Avis (n° 2267, tome IX, XIV^e législature) de Mme Nathalie Nieson au nom de la commission des Lois sur le projet de loi de finances pour 2015, crédits du programme « Protection judiciaire de la jeunesse », p. 26.

amenées à connaître de la situation des mineurs ne sauraient en effet travailler parallèlement dans l'ignorance de leurs diligences respectives.

2. La reconnaissance du milieu ouvert comme socle de la prise en charge

Ces principes ont reçu un début d'application aussi bien dans les notes d'orientation de la protection judiciaire de la jeunesse que dans le travail partenarial déjà mis en place.

À la suite d'une expérimentation dans certaines régions, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse a généralisé la désignation d'un « éducateur référent », appartenant au milieu ouvert, pour chaque jeune. Cet éducateur référent est chargé de suivre le jeune pendant toute la durée de son parcours judiciaire, y compris si le mineur fait l'objet d'un placement ou d'une incarcération qui le retire de la responsabilité directe du service. L'éducateur référent de milieu ouvert est ainsi appelé à rendre visite au mineur en établissement pénitentiaire ou en établissement de placement.

Une note d'orientation de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse du 30 septembre 2014 a confirmé cette prise de conscience, par la protection judiciaire de la jeunesse, de la nécessité de garantir la cohérence des parcours des jeunes, au-delà des différentes mesures dont ils peuvent faire l'objet.

Cette note d'orientation fait du **service de milieu ouvert du secteur public** le « socle » de l'intervention éducative. C'est au milieu ouvert qu'il appartient de coordonner les autres modalités d'intervention lorsque les circonstances exigent qu'elles soient mises en œuvre. L'étendue de ses missions et de son périmètre d'action géographique et la durée moyenne de ses interventions font de lui le centre de gravité de l'action éducative.

Cette note précise expressément qu'il est « nécessaire qu'un service de milieu ouvert assure la continuité du suivi pour garantir la cohérence entre les différentes réponses apportées dans le cadre pénal (placement, insertion, détention...) mais aussi entre les dispositifs de droit commun (scolarité, formation, santé) ou ceux de la protection de l'enfance ⁽¹⁾ ». Elle ajoute que « le milieu ouvert accompagne le placement en assurant les liens en amont et en aval, (...) poursuit son intervention pendant la détention, (...) pilote le parcours d'insertion scolaire, sociale et professionnelle (...) [et assure] une prise en charge à la marge au titre du civil et de la protection jeune majeur ⁽²⁾ ».

Dans le prolongement de cette note d'orientation, une note d'instruction relative à l'action éducative en milieu ouvert précisera prochainement les modalités concrètes que doit revêtir cette reconnaissance du « socle » que

(1) Note d'orientation de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse du 30 septembre 2014, p. 4.

(2) Note précitée, p. 4 et 5.

constitue le milieu ouvert, tant pour les services du secteur public que pour ceux du secteur associatif habilité⁽¹⁾.

Par ailleurs, une note de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse du 20 mai 2015, guidée par le même souci de donner corps aux principes de continuité et d'individualisation de la prise en charge, développe les conditions et les situations dans lesquelles les services de milieu ouvert peuvent intervenir dans un cadre civil.

Ces nouvelles orientations inscrites dans les textes se sont accompagnées d'un important effort partenarial au cours des années passées en vue de favoriser la transition entre la prise en charge par la protection judiciaire de la jeunesse et l'intégration dans les dispositifs de scolarité, de formation ou d'insertion de droit commun. Votre rapporteure pour avis citera à cet égard l'exemple du « pacte deuxième chance » qui lui a été présenté lors de sa visite du service territorial éducatif de milieu ouvert Paris Est. Une convention a été signée en juillet 2015 avec le préfet de région, M. Jean-François Carencu, prévoyant que les **services de milieu ouvert** peuvent orienter leurs jeunes vers ce dispositif appelé à déboucher sur une formation qualifiante ou un emploi.

Le rôle central du milieu ouvert est bien résumé par la présentation stratégique du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » contenue dans le projet annuel de performances de la mission « Justice » pour 2016⁽²⁾ : « L'individualisation de la prise en charge suppose d'améliorer la capacité d'adapter la réponse éducative aux évolutions de la situation du jeune et de sa famille. Là où chaque dispositif institutionnel tend à devenir la clé d'entrée, tronçonnant la prise en charge en une succession de mesures, il s'agit de privilégier la cohérence du parcours éducatif du jeune. Afin d'en garantir l'individualisation et la continuité, les services **du milieu ouvert** ont pour missions de **structurer l'intervention éducative** et **d'assurer le suivi et l'organisation de la continuité de ce parcours**. Ils accompagnent le placement ou la détention en assurant les liens en amont et en aval. Ils assurent le **pilotage** du parcours d'insertion scolaire, sociale et professionnelle. »

3. Des avancées à approfondir

Ces progrès, qu'il convient de saluer, méritent d'être consolidés afin de garantir plus fortement la cohérence des parcours.

Des progrès demeurent à accomplir d'abord dans le décloisonnement des interventions des différents acteurs amenés. Votre rapporteure pour avis invite à réfléchir à ce propos aux éventuelles possibilités d'assouplissement du secret médical ou du secret professionnel lorsque certaines pathologies sont susceptibles d'avoir un impact sur le parcours du jeune.

(1) Cette note a été présentée en comité technique au mois d'octobre 2015.

(2) Projet annuel de performances de la mission « Justice » pour 2016, p. 141.

De même, les compétences acquises par les jeunes dans le cadre de leur prise en charge par la protection judiciaire de la jeunesse, et notamment dans le cadre des unités éducatives d'activités de jour, devraient faire l'objet d'une meilleure reconnaissance de la part des pouvoirs publics, quand bien même celle-ci n'irait pas jusqu'à l'octroi de diplômes.

De façon plus ambitieuse, la possibilité pour le juge des enfants de confier un « mandat global » à un service de la protection judiciaire de la jeunesse pour une durée donnée, à charge pour ce service d'élaborer et de mettre en œuvre un parcours cohérent pour un mineur donné tout en tenant le magistrat informé, mérite d'être étudiée. Comme l'écrivait notre collègue Nathalie Nieson dans son avis précité⁽¹⁾, « cette solution pourrait présenter l'intérêt de responsabiliser davantage la protection judiciaire de la jeunesse dans la conception du parcours du mineur et d'alléger la charge des magistrats et de leur greffe de certaines audiences au cours desquelles les propositions faites par la protection judiciaire de la jeunesse sont en réalité simplement avalisées ». Elle présenterait cependant le double inconvénient d'estomper la dimension judiciaire, incarnée notamment dans la tenue des audiences devant les magistrats, souvent importante dans la reconstruction des jeunes, et d'éloigner davantage encore le juge du quotidien du mineur. Sans doute conviendrait-il de réfléchir à des solutions intermédiaires qui, sans aller jusqu'au « mandat global », permettraient d'accroître au cas par cas le rôle de « chef de file » du service de la protection judiciaire de la jeunesse.

B. DES ENJEUX RENOUVELÉS QUI APPELLENT UN RENFORCEMENT DES MOYENS

L'effort manifesté dans le présent budget en termes d'effectifs et de crédits devra être confirmé au cours des années à venir si l'on veut que la protection judiciaire de la jeunesse soit à la hauteur de sa mission éducative (1), prenne en charge plus rapidement les mineurs qui lui sont confiés (2) et réponde efficacement aux nouveaux défis posés par l'évolution de notre jeunesse et de notre société (3).

1. Une mission éducative qui nécessite des moyens renforcés

La consolidation des moyens matériels et humains de la protection judiciaire de la jeunesse apparaît comme une nécessité pour lui donner la capacité de remplir sa mission d'éducation et de protection.

Le taux moyen d'encadrement en milieu ouvert est aujourd'hui d'un éducateur pour 25 jeunes. Selon les professionnels auditionnés par votre rapporteure pour avis, ce taux demeure trop élevé pour pouvoir effectuer un travail vraiment fructueux, qui requiert de travailler avec les familles et de mettre parfois en place des accompagnements renforcés. Il apparaît d'autant plus élevé que l'éducateur, outre l'accompagnement du jeune, doit assurer sur son temps de

(1) *Avis précité*, p. 29.

travail la présence à des audiences au tribunal, rédiger des rapports à destination des magistrats, effectuer des déplacements dans des établissements pénitentiaires, etc.

Les auditions ont fait ressortir qu'il manquait tout particulièrement, dans les unités éducatives de milieu ouvert (UEMO), de psychologues et de psychiatres alors même que les problématiques de troubles du comportement sont plus que jamais présentes chez nombre de jeunes pris en charge. Le problème de recrutement des psychiatres n'est sans doute pas sans lien avec leur faible rémunération. Quant aux psychologues, ils sont souvent à tel point monopolisés par les mesures d'investigation qu'ils ne peuvent guère se consacrer à un suivi individuel des mineurs. Le problème est plus aigu encore pour les professeurs techniques dont le corps n'a pas fait l'objet d'un concours de recrutement depuis plus de dix ans au point de mettre en péril le devenir même de certaines unités éducatives d'activités de jour (UEAJ) dont le rôle en matière d'insertion paraît pourtant, aux yeux de votre rapporteure pour avis, irremplaçable.

Ces difficultés en termes d'effectifs sont parfois aggravées par des problèmes d'absentéisme et d'arrêts de travail pour maladie qui ont partie liée avec la dureté des conditions dans lesquelles le personnel remplit sa mission, voire avec la souffrance au travail ressentie par une partie des agents.

Elles se doublent de certaines insuffisances en termes de moyens matériels. Ainsi, le parc de véhicules de service, déjà ancien, va être ramené de 2 000 à 1 800 véhicules, ce qui va se révéler épineux dans certains territoires où les éducateurs de milieu ouvert sont amenés à effectuer des déplacements sur de longues distances. Le parc informatique, par ailleurs, ne paraît pas suffisamment étoffé, si l'on se réfère à la situation de l'unité éducative de milieu ouvert que votre rapporteur pour avis a visitée, où il existe un seul ordinateur pour deux éducateurs. Il semble même que, dans certaines unités éducatives de province, trois éducateurs doivent se partager un seul ordinateur.

Votre rapporteure pour avis invite donc le Gouvernement à poursuivre au cours des prochains exercices l'effort, engagé depuis le début du quinquennat et confirmé dans le présent budget, tendant à la fois à l'augmentation des crédits et à la création d'emplois dans les unités et les services (les échelons des directions territoriales, des inter-régions et de l'administration centrale paraissant pour leur part correctement dotés). Il y va de la pérennité de certaines structures et de l'effectivité de la prise en charge en milieu ouvert assurée par la protection judiciaire de la jeunesse.

Au demeurant, s'agissant des crédits, la pertinence de l'utilisation d'une partie de ceux-ci mérite d'être débattue. Comme l'a souligné notamment l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF) lors de son audition, des moyens très élevés ont été consacrés pendant des années au milieu fermé, et notamment aux centres éducatifs fermés (CEF), dont le prix de journée est extrêmement élevé et qui mobilisent beaucoup d'éducateurs pour un

nombre restreint de jeunes. Ces centres ont montré leurs limites, si l'on songe aux incidents qui ont affecté un certain nombre d'entre eux et entraîné parfois leur fermeture. Votre rapporteure pour avis suggère par conséquent de réorienter vers le milieu ouvert une partie des moyens qui sont aujourd'hui dévolus aux centres éducatifs fermés.

2. Des délais plus courts pour une prise en charge plus efficace

Comme votre rapporteure pour avis l'a déjà souligné, la célérité de la prise en charge est un gage de son efficacité dans la mesure où elle tend à prévenir la dégradation de la situation d'un jeune du point de vue social et judiciaire. Or, des phénomènes de listes d'attente pour la mise en œuvre de mesures de milieu ouvert ont affecté des territoires comme la Seine-Saint-Denis ou Marseille.

Au-delà de ces cas les plus marquants, les délais moyens de prise en charge des mineurs en milieu ouvert apparaissent encore excessifs. On distingue à ce sujet trois types de délai.

Le délai total de prise en charge d'une décision judiciaire par un service éducatif se définit comme la période commençant à la date de décision du magistrat et se terminant à la prise en charge effective du mineur par l'éducateur. Ce délai était de **31 jours** en 2014.

Il s'agit d'un délai moyen qui concerne l'ensemble des types de décisions judiciaires. Ainsi, le délai moyen était de huit jours pour un aménagement de peine, de 16 jours pour un contrôle judiciaire et de 57 jours pour les stages de citoyenneté.

Ce délai total est la somme du délai juridictionnel et du délai éducatif.

Le délai juridictionnel commence à la date de la décision pour se terminer à la date de la notification de celle-ci au service éducatif. Il s'agit donc d'un délai de rédaction et de transmission formelle de la décision au mineur et au service éducatif. Ce délai était de **20 jours** en moyenne en 2014 pour l'ensemble des mesures de milieu ouvert. Il était seulement de cinq jours pour les situations urgentes comme un aménagement de peine. Il montait, à l'inverse, jusqu'à 43 jours pour une mise sous protection judiciaire ou une décision de procédure concernant un mineur déjà pris en charge par les services éducatifs au titre d'une autre mesure concomitante.

Le délai éducatif est la période comprise entre la date de notification de la décision et la prise en charge de la mesure par l'éducateur : le chef de service attribue la décision à un éducateur qui prépare la mise en œuvre de la décision (rencontre avec le mineur et ses parents, connaissance du dossier éducatif préexistant, préparation du projet éducatif) puis, le cas échéant, organise la mesure (stage de citoyenneté, réparation dans une association, travail d'intérêt général dans une collectivité publique, etc.). Ce délai éducatif était de **11 jours** en 2014. Il

a été progressivement réduit depuis la mise en œuvre de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.

Le tableau ci-dessous retrace les délais moyens de prise en charge en fonction de la nature de la mesure de milieu ouvert mise en œuvre.

DÉLAIS MOYENS DE PRISE EN CHARGE

Secteur public et Secteur associatif habilité : délais de prise en charge (en jours calendaires)	Délai juridictionnel (décision / réception)	Délai éducatif (réception / prise en charge)	Délai moyen total (décision / prise en charge)
Toutes mesures de milieu ouvert pénal	20	11	31
Mise sous protection judiciaire	43	6	49
Contrôle judiciaire	11	6	16
Liberté surveillée	37	8	45
Liberté surveillée préjudicielle	9	12	20
Réparation	16	13	29
Sursis Mise à l'épreuve	44	4	47
Suivi socio judiciaire	39	2	40
Travaux d'intérêts généraux	33	6	39
Sanctions éducatives	36	21	57
Stage de citoyenneté	33	18	52
Aménagement de peine	5	4	8
Mesure d'activité de jour	15	8	23
Stage stupéfiants	20	17	38

Source : ministère de la Justice

D'après les indications fournies par le ministère de la justice à votre rapporteure pour avis, ces délais moyens de prise en charge seraient « conformes à la cible » pour les mises sous protection judiciaire, les contrôles judiciaires, les libertés surveillées, les sursis avec mise à l'épreuve, les suivis socio-judiciaires, les travaux d'intérêt général, les aménagements de peine et les mesures d'activités de jours. Les objectifs fixés ne seraient en revanche pas atteints pour les libertés surveillées préjudicielles, les réparations, les sanctions éducatives et les stages.

Il est à relever que la mise en œuvre de l'article 12-3 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ⁽¹⁾, qui impose une

(1) L'article 12-3 a été inséré dans l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante par la loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines. Il dispose : « En cas de prononcé d'une décision exécutoire ordonnant une mesure ou une sanction éducatives prévues aux articles 8, 10-2, 10-3, 12-1, 15, 15-1, 16 bis, 16 ter et 19, à l'exception des décisions de placement, ou prononçant une peine autre qu'une peine ferme privative de liberté, il est remis au mineur et à ses représentants légaux présents, à l'issue de leur audition ou de l'audience, un avis de convocation à comparaître, dans un délai maximal de cinq jours ouvrables, devant le service de la protection judiciaire de

mise en œuvre sous **cinq jours** des décisions assorties de l'exécution provisoire (hors incarcération), n'a pas suffi à diminuer notablement les délais moyens de prise en charge. Selon le ministère de la justice, les délais de mise à exécution de la décision des juges des enfants doivent encore être améliorés notamment en fluidifiant le circuit de transmission de la décision au service, ce qui requiert un outil informatique qui est actuellement en cours de développement. Au demeurant, la pertinence même de ce délai de cinq jours a été contestée par certains professionnels auditionnés par votre rapporteure pour avis, selon qui son adoption a entraîné une accélération formelle de l'examen des dossiers sans véritable impact sur le rythme de mise en œuvre effective des mesures.

Quoi qu'il en soit, dès lors que cet article 12-3 n'inclut dans son champ d'application qu'un cinquième des mesures de milieu ouvert, sa mise en œuvre ne suffira pas à faire baisser sensiblement la valeur moyenne du délai si elle n'est pas accompagnée du renforcement des moyens matériels et humains dont la nécessité a été soulignée plus haut.

3. Laïcité et respect des valeurs républicaines : un défi à relever

Les attentats de janvier 2015 ont amené le Gouvernement à annoncer, dès le 21 janvier, un plan de lutte contre le terrorisme. La protection judiciaire de la jeunesse, et plus particulièrement ses services de milieu ouvert, y sont associés.

Ce plan confère des missions et des moyens supplémentaires à la protection judiciaire de la jeunesse sur la période 2015-2017. Le décret d'avance du 9 avril 2015 ⁽¹⁾ prévoit à ce titre des crédits à hauteur de 3,5 millions d'euros ⁽²⁾ pour 2015. Pour 2016, les crédits de paiement ⁽³⁾ s'élèvent à 2,55 millions d'euros. Le plafond des autorisations d'emplois du programme est par ailleurs majoré de six ETP.

La protection judiciaire de la jeunesse porte trois actions au titre du plan de lutte contre le terrorisme :

- la mise en place d'une mission de veille et d'information ;
- le renforcement des services et de la formation des agents ;
- la prise en charge des publics à risque.

la jeunesse désigné pour la mise en œuvre de la décision. Ce service se trouve ainsi saisi de la mise en œuvre de la mesure.

Si le mineur ne se présente pas à la date fixée, le juge des enfants ou le juge d'instruction le convoque devant lui s'il le juge utile ou, dans un délai maximal de dix jours, devant le service de la protection judiciaire de la jeunesse. »

(1) Décret n° 2015-402 du 9 avril 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

(2) Hors titre 2.

(3) Hors titre 2.

169 emplois sont créés au titre du plan de lutte anti-terrorisme 2015-2016. Ils se décomposent de la manière suivante :

— dix coordonnateurs (directeurs de service ou attachés) appartenant à la mission de veille et d'information, employés à l'administration centrale et en direction interrégionale ;

— 59 référents « laïcité et citoyenneté » (chefs de service éducatif, professeurs techniques ou psychologues), affectés en direction territoriale ;

— 82 psychologues (dont 76 en 2015 et six en 2016) et 18 éducateurs, affectés dans les services et dédiés à la prise en charge des mesures renforcées d'accompagnement.

Votre rapporteure pour avis s'interroge en particulier sur l'affectation en direction territoriale de la soixantaine de référents « laïcité et citoyenneté », qui peut sembler éloignée du terrain. Il est permis de se demander s'il n'aurait pas été plus judicieux de placer tout ou partie de ces postes dans les services et les unités plutôt qu'à l'échelon territorial.

Elle suggère aussi de réfléchir à l'opportunité d'une formation spécifique, en matière de laïcité et de radicalisation religieuse, pour les psychologues recrutés dans le cadre du plan de lutte anti-terrorisme. Comme l'a souligné un psychologue lors de son audition, leur rôle est crucial et requiert un discernement particulièrement fin dès lors qu'il s'agit de faire la part entre une radicalisation dangereuse chez un mineur et une démarche religieuse simplement rigoriste qui n'est pas en soi condamnable et qui constitue parfois une étape dans la structuration d'un jeune.

Les professionnels rencontrés par votre rapporteure pour avis ont fait valoir que la laïcité est une question relativement nouvelle pour eux. Lors de son déplacement au Centre éducatif fermé (CEF) Txingudi d'Hendaye, en particulier, votre rapporteure pour avis a pu mesurer les difficultés auxquelles le personnel de la protection judiciaire de la jeunesse se trouve parfois confronté en matière de radicalisation, et à quel point ses agents peuvent se sentir inquiets et démunis face aux remises en cause de la laïcité, de la liberté d'expression, etc. La radicalisation d'un jeune ne saurait en effet être traitée comme une simple « addiction », à l'instar d'un problème d'alcool, par exemple.

La protection judiciaire de la jeunesse dispose certes d'un outil déjà ancien (en cours de rénovation), dénommé l'« exposition 13-18 », relatif aux droits et devoirs des mineurs (de 13 à 18 ans) et utilisé dans une optique de prévention dans les collèges et les associations. Il conviendra toutefois d'étoffer bien davantage, au cours des prochaines années, les réponses aux nouvelles formes de contestation religieuse ou de rejet des valeurs républicaines rencontrées tant chez certains mineurs que dans leurs familles.

Pour relever le défi de la laïcité et du respect des valeurs républicaines, on ne pourra pas faire l'économie d'un travail partenarial renforcé et d'une formation professionnelle adaptée, souhaitée ardemment par les personnels eux-mêmes. Moyennant ces efforts de formation, les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse sont prêts, comme ils l'ont indiqué à votre rapporteure pour avis, à rénover leurs pratiques professionnelles quotidiennes.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 21 octobre 2015, la Commission procède, en commission élargie à l'ensemble des députés, dans les conditions fixées à l'article 120 du Règlement, à l'audition de Mme Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la Justice, sur les crédits de la mission « Justice » pour 2016.

M. Pierre-Alain Muet, *président*. Madame la garde des sceaux, ministre de la justice, je suis heureux de vous accueillir, avec M. Jean-Jacques Urvoas, président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Nous sommes réunis en commission élargie afin de vous entendre sur les crédits du projet de loi de finances pour 2016 consacrés à la mission « Justice ».

Je vous rappelle les règles de nos commissions élargies.

Lors de sa réunion du 7 juillet dernier, la Conférence des présidents a reconduit à l'identique les modalités d'organisation de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances.

Nous donnerons d'abord la parole aux rapporteurs des commissions, qui interviendront pour une durée de cinq minutes. Après la réponse de Mme la ministre, s'exprimeront ensuite, pour deux minutes chacun, les porte-parole des groupes, ainsi que tous les députés qui le souhaitent.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je remercie les rapporteurs pour avis de la Commission des lois, qui ont beaucoup travaillé.

Nous avons souhaité changer les responsabilités par rapport à l'année précédente. Ainsi, Élisabeth Pochon interviendra sur l'accès au droit et à la justice et l'aide aux victimes, sujet dont on sait qu'il tient à cœur à la garde des sceaux. Guillaume Larrivé, quant à lui, nous éclairera sur l'administration pénitentiaire. Ce sera vrai en tout cas pour ceux qui n'ont pas lu *Le Figaro*, car ceux qui l'ont lu connaissent déjà la teneur du rapport de notre collègue – il y a là une sorte de jurisprudence si l'on se réfère à ce qui s'est déjà produit l'an dernier. Enfin, Anne-Yvonne Le Dain, rapporteure pour avis pour la justice administrative et judiciaire, et Colette Capdevielle, rapporteure pour avis pour la protection judiciaire de la jeunesse, nous feront part de leurs observations.

Tous les quatre interviendront sur les thématiques qu'ils ont choisies. Depuis quelques années, nous avons souhaité, en effet, que les rapporteurs pour avis ne fassent pas le travail, remarquable, déjà mené par le rapporteur de la Commission des finances, Étienne Blanc. Nous nous intéressons donc à l'usage des sommes dont il va vérifier l'honnêteté, la sincérité et la limpidité, comme il le fait tous les ans, de façon à avoir un regard à la fois sur le contenu et le contenant. C'est un travail complémentaire entre les commissions des finances et des lois.

M. Marc Dolez. Je souhaite faire un rappel au règlement, fondé sur l'article 41, qui définit les modalités d'organisation de nos travaux en commission – et je prie Mme la garde des sceaux de m'excuser car ce débat ne la concerne pas.

Monsieur le président, vous venez d'indiquer que les orateurs des groupes ne disposeraient cette année que de deux minutes de temps de parole et que cette décision résultait de la Conférence des présidents.

J'ai précisément interrogé le président Bartolone lors de la dernière Conférence des présidents, qui m'a indiqué qu'en réalité, la responsabilité de l'organisation des débats était du ressort des présidents de commission, lesquels avaient toute latitude pour organiser ces débats dans les meilleures conditions possible. Ainsi, l'an dernier, les orateurs des groupes ont disposé de cinq minutes.

Nous allons examiner ce soir un budget de 8 milliards d'euros, ce qui fait, si je compte bien, 15 secondes par milliard ! Cela prête à sourire, mais c'est toute la question de l'utilité du Parlement et de ses commissions qui est ainsi posée. La ministre pourra s'exprimer le temps qu'elle voudra, mais les parlementaires sont bâillonnés. Par conséquent, je me demande s'il convient encore de réunir des commissions élargies. Autant nous demander d'envoyer la position de nos groupes respectifs par carte postale ou par *tweet* !

Sauf si vous reveniez sur votre décision, monsieur le président, je serai amené, ainsi que mon groupe, pour cette commission élargie et pour toutes celles qui vont suivre, à en tirer les conséquences. En accordant deux minutes au lieu de cinq à chacun des six groupes, monsieur le président, vous escomptiez faire une économie de dix-huit minutes. J'ai une bonne nouvelle pour vous : ce soir, vous allez faire une économie de vingt minutes, car, dans de telles conditions, je renonce à mon temps de parole. Les choses intéressantes que j'avais à dire à Mme la garde des sceaux et aux différents membres du Gouvernement, je les dirai mercredi prochain dans l'hémicycle.

M. Pierre-Alain Muet, président. Monsieur le député, je comprends parfaitement votre remarque. Cela étant, nous avons déjà le même dispositif l'an dernier. On peut effectivement penser que le temps de parole de cinq minutes attribué autrefois aux orateurs des groupes était meilleur, mais nous sommes obligés d'appliquer des décisions qui s'imposent à toutes les commissions élargies. Ce sujet méritera d'être évoqué à nouveau pour le prochain budget, dans le cadre de la Conférence des présidents.

M. Marc Dolez. Je me permets de rappeler que le président Bartolone a indiqué que les présidents de commission avaient toute latitude pour organiser au mieux les travaux de leur commission. Je comprends, monsieur le président, que vous vous référeriez à ce qui a été décidé par la Commission des finances : il n'en reste pas moins que le problème de fond est posé et que la situation est pour nous tout à fait inacceptable.

M. François Rochebloine. Au nom du groupe Union des démocrates et indépendants, je fais totalement miens les propos de notre collègue Dolez. Je ne doute pas, monsieur le président, que vous puissiez porter au moins à quatre minutes ce temps de parole. Faute de quoi, mieux vaudrait supprimer les commissions élargies. Nous irions ainsi directement en séance publique où, je le rappelle, nous n'avons déjà plus que cinq minutes par groupe. On réduit sans cesse notre temps de parole. Cela fait bientôt vingt-huit ans que je suis dans cette maison, mais je n'avais encore jamais vu cela !

M. Guy Geoffroy. J'adhère aux propos qui viennent d'être tenus. Monsieur le président, vous dites que vous porterez cette parole là où ce sera tranché. L'an passé, j'avais déjà soulevé le problème et l'on m'avait répondu la même chose. Je souhaite que la parole portée cette année soit plus efficace que l'an passé...

M. Pierre-Alain Muet, président. Compte tenu des interventions qui viennent d'avoir lieu et du temps que représente le passage de deux à cinq minutes, nous pouvons, avec le président Urvoas, considérer que les orateurs des groupes prendront le temps qui leur permettra de s'exprimer, en restant le plus possible dans les normes.

M. Étienne Blanc, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour les crédits relatifs à la justice. La réalité de la situation de la justice en France, c'est qu'elle ne peut continuer à fonctionner avec le budget qui lui est dédié. C'est une observation qui relève du rapporteur spécial, mais aussi de la Cour des comptes. Ensemble, nous mettons en évidence, depuis 2012, l'absence de soutenabilité du budget de la justice. La soutenabilité des finances publiques, c'est la capacité d'un État à rester solvable, c'est-à-dire à conserver des marges de manœuvre budgétaires suffisantes pour honorer ses engagements.

Or le manque de moyens est flagrant, pratiquement dans tous les secteurs, et en particulier dans quatre domaines : la masse salariale, les frais de justice et les moyens de fonctionnement, les dépenses d'investissement et les dépenses d'aide juridictionnelle.

C'est peut-être ce qui explique la dégradation des indicateurs : les délais de jugement des procédures civiles augmentent – ceux des procédures pénales ne sont malheureusement pas connus –, la sécurité dans les établissements pénitentiaires diminue, les délais de prise en charge des mineurs délinquants ne sont pas satisfaisants et le taux de mesures en attente d'exécution augmente.

Au regard de ces observations générales, madame la garde des sceaux, je voudrais vous poser quatre questions.

La première porte sur la masse salariale, qui est insuffisamment calibrée.

Le plafond d'emplois n'est pas saturé, et pourtant, la dépense constatée de rémunérations d'activité a toujours consommé pratiquement tous les crédits ouverts. Le coût unitaire de chaque emploi a toujours été supérieur aux prévisions de la loi de finances initiale, en 2013 et 2014. On ne vous reproche pas de ne pas saturer les plafonds d'emplois, mais de ne pas inscrire des crédits de personnel en rapport avec les créations d'emplois affichées. La masse salariale prévue par le projet de loi de finances est manifestement sous-calibrée au regard des emplois annoncés, ce qui ne l'empêche pas de croître sous l'effet mécanique du glissement vieillesse technicité (GVT). Aujourd'hui, que valent les annonces de créations d'emplois au regard de ces constatations ?

Ma deuxième question porte sur le sacrifice des investissements.

Contrairement aux affirmations du Gouvernement, la réalité de la situation des investissements au ministère de la justice, particulièrement des investissements immobiliers, n'est pas qu'ils sont poursuivis, mais qu'ils sont sacrifiés au fonctionnement courant.

Sur les trois années 2012, 2013 et 2014, les montants des dotations de titre 5 – dépenses d'investissement – ouvertes en loi de finances initiale et qui n'ont pas été consommées, ont atteint la somme très importante de 892 millions d'euros pour les autorisations d'engagement et de 358 millions pour les crédits de paiement.

La Cour des comptes le dit clairement : « Les annulations et les redéploiements de crédits du titre 5 au profit des dépenses de fonctionnement manifestent un renoncement aux projets à moyen et long terme, au profit de préoccupations de gestion plus immédiates. La Cour estime que le ministère de la justice ne peut durablement sacrifier les crédits d'investissement sans compromettre à terme la mise en œuvre de ses missions. »

Comment pouvez-vous expliquer cette situation ? Comment entendez-vous donner les moyens de préserver les investissements du ministère de la justice à hauteur des engagements que vous avez pris ?

Ma troisième question concerne l'aide juridictionnelle, dont je constate qu'elle est financée par des expédients.

Au 1^{er} janvier 2014, vous avez supprimé la contribution pour l'aide juridique, estimant qu'il s'agissait d'une taxe qui allait restreindre les droits des justiciables à saisir une juridiction. Or depuis, vous n'avez cessé d'augmenter les taxes : revalorisation de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance de protection juridique, augmentation des droits fixes de procédure et de la taxe forfaitaire prévue sur les actes effectués par les huissiers de justice, augmentation du droit de timbre dû par les parties à l'instance d'appel, qui passe de 150 à 225 euros.

Comment pouvez-vous, aujourd'hui, expliquer cette situation ? Ne considérez-vous pas que ces taxes spéciales affectées à l'aide juridictionnelle constituent un obstacle à la possibilité de saisir une juridiction, en tout cas un frein ?

Ma quatrième question porte sur les crédits dédiés aux dépenses de santé des détenus.

Lors d'une précédente législature, j'avais commis un rapport sur ce sujet. Pour avoir visité quelques établissements pénitentiaires, je puis vous dire que c'est un véritable sujet d'inquiétude chez les agents de la pénitencière et au niveau de la direction des établissements.

Les crédits proposés ne sont pas à la hauteur des engagements et des attentes. En 2016, vous avez prévu 126,6 millions pour les dépenses de santé des détenus, dont 33,4 millions à la charge des services déconcentrés et 93,2 millions versés à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) pour le paiement des cotisations sociales des détenus.

Cependant, selon la réponse au questionnaire budgétaire, la prévision de dépenses pour 2015 s'établit à 37 millions, pour 31,8 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale pour 2015. Il en sera évidemment de même pour 2016.

Comment pourrez-vous remédier à cette nouvelle dégradation budgétaire des dépenses de santé des détenus, à l'heure où les problèmes de psychiatrie, de psychologie et d'addiction méritent une intervention très lourde dans ce domaine au sein des établissements pénitentiaires ?

M. Guillaume Larrivé, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour l'administration pénitentiaire. Je voudrais en quelque sorte être un porte-parole ce soir, après ce que j'ai vu au cours de ces dernières semaines sur le terrain, dans les prisons, s'agissant de la situation des personnels de l'administration pénitentiaire. J'ai rencontré des personnels de grande valeur, très solides, des équipes de direction courageuses et très motivées, mais aussi des agents exprimant un vrai malaise quant aux missions qui leur sont assignées et aux difficultés de leur exercice. Il est important qu'au-delà des chiffres, le Gouvernement entende ce malaise et dirige l'administration pénitentiaire pour mobiliser pleinement les personnels qui y travaillent.

Sur le fond, j'ai souhaité concentrer cet avis budgétaire sur la question de l'adaptation de l'administration pénitentiaire à la menace terroriste, voire, pour reprendre les termes employés par le chef du Gouvernement, à la guerre contre le terrorisme islamiste radical dans laquelle notre pays est engagé.

Dans ce rapport, je fais une vingtaine de propositions aussi opérationnelles que possible. Je souhaite, ce soir, concentrer mon propos sur deux d'entre elles, pour que nous ayons, madame la garde des sceaux, un véritable échange.

Mon premier sujet de préoccupation porte sur le regroupement ou non, et selon quelles modalités, des détenus terroristes identifiés par l'administration pénitentiaire comme étant les plus dangereux.

Le Gouvernement a engagé un programme qui consiste à identifier, puis à répartir ces détenus dans cinq lieux de détention. Le cinquième, celui de Lille-Annœullin, a vocation, à compter de janvier prochain, à accueillir vingt-huit détenus identifiés comme étant les plus dangereux, au terme d'un processus d'évaluation pensé en amont.

Alors que je me suis rendu sur place, j'ai compris que ce qui était engagé était lourd de nouvelles menaces. Je voudrais que vous en preniez, les uns et les autres, pleinement conscience.

Ces vingt-huit détenus seront regroupés dans deux unités de quatorze détenus, unités étanches l'une par rapport à l'autre et par rapport au reste de la prison, ce qui est une bonne chose. Mais au sein de chacune de ces unités, les communications seront possibles, notamment au moment des promenades ou des activités sportives.

La conviction que j'ai acquise au fil des auditions, et notamment lors d'échanges avec des patrons de services de police impliqués dans ce domaine, c'est que vous êtes en train, si vous ne changez pas l'architecture de ce projet, de créer les conditions de la renaissance de cellules de combat dans cette unité de Lille-Annœullin. L'intérêt général commanderait d'envisager une autre solution consistant à isoler du reste du monde pénitentiaire, mais aussi les uns par rapport aux autres, ces détenus identifiés par vous comme étant les plus dangereux.

En ce qui concerne ma seconde proposition, il me semble nécessaire, madame la garde des sceaux, que vous engagiez avec nous une réflexion sur la durée des peines, c'est-à-dire le *quantum* prononcé, mais aussi les modalités de réduction ou d'aménagement, s'agissant de détenus condamnés pour des actes de terrorisme. La société a le droit de se protéger contre ces individus qui veulent la détruire, ce qui suppose de trouver les moyens juridiques d'une mise à l'écart durable, voire perpétuelle, de certains d'entre eux au sein de l'administration pénitentiaire. Certains magistrats, et notamment le président du tribunal de grande instance de Paris lui-même, ont engagé publiquement une réflexion à ce sujet. L'Assemblée nationale doit, elle aussi, se saisir de cette question. Si nous voulons mieux protéger les Français dans la durée, nous devons, j'en suis convaincu, modifier, ajuster le *quantum* et les modalités d'aménagement des peines en matière de terrorisme.

Mme Élisabeth Pochon, rapporteure pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour l'accès au droit et à la justice et l'aide aux victimes. Je me félicite de cette nouvelle augmentation du budget de la justice, qui traduit la place essentielle accordée à celle-ci par le Président de la République et le

Gouvernement. J'ai décidé de consacrer mon avis à la réforme de l'aide juridictionnelle, qui fait l'objet de l'article 15 du projet de loi de finances adopté jeudi dernier. C'est un sujet d'une actualité certaine.

Nous sommes tous attachés à l'aide juridictionnelle (AJ) parce qu'elle est le vecteur d'une politique de solidarité qui permet l'accès des plus démunis au service public de la justice. Aujourd'hui, sa réforme est indispensable, car elle est dans une situation critique, malgré les efforts budgétaires importants réalisés par le Gouvernement depuis trois ans – 318 millions d'euros en 2013, 373 millions d'euros en 2014, 379 millions d'euros en 2015, ressources extrabudgétaires incluses.

Le système d'AJ est confronté à plusieurs difficultés majeures. Beaucoup de justiciables aux revenus modestes en sont exclus, le plafond d'admission pour l'AJ totale étant inférieur au seuil de pauvreté. Les besoins de financement sont croissants, avec l'augmentation du nombre de demandes – même si elles semblent se stabiliser ces dernières années – et l'extension progressive des champs d'intervention de l'avocat – lors de la garde à vue, des auditions libres etc. La rétribution des avocats est insuffisante, avec une unité de valeur qui n'a pas été revalorisée depuis 2007. La réforme proposée n'est pas au rabais : 50 millions d'euros supplémentaires y seront dédiés en année pleine, sur un budget total qui sera cette année de 405 millions d'euros.

Cette réforme fait suite à de nombreux rapports, dont le dernier, celui de notre collègue Jean-Yves Le Bouillonnet, a inspiré certaines mesures adoptées dans le cadre de la loi de finances pour 2015.

Enfin, cette réforme a fait l'objet de temps de concertation avec les professions concernées. Elle repose sur plusieurs axes : le relèvement du plafond de ressources de 941 à 1 000 euros ; la revalorisation de l'UV de référence à 24,20 euros hors taxes ; la refonte du barème utilisé pour calculer la rétribution des avocats ; la suppression de la modulation géographique de l'UV ; la compensation intégrale des effets négatifs que pourrait produire cette suppression pour certains barreaux par le biais d'une contractualisation locale, qui permettra de mieux prendre en compte les spécificités locales de chaque barreau ; l'introduction d'une rétribution des avocats et des médiateurs en matière de médiation ; la poursuite de la diversification des sources de financement de l'AJ.

Le relèvement du plafond d'admission, le développement de la contractualisation et l'extension de l'AJ à la médiation sont des avancées indéniables.

Sur d'autres points, après avoir auditionné les principaux acteurs concernés – l'Union nationale des CARPA (UNCA), le Conseil national de l'aide juridique (CNAJ), le Conseil national des barreaux (CNB), le Syndicat des avocats de France (SAF), les rapporteurs des quatre groupes de travail que vous aviez mis

en place en décembre –, j'ai cinq interrogations ou suggestions sur lesquelles j'aimerais connaître votre position, madame la garde des sceaux.

Est-il envisageable, si le budget le permet, de relever le plafond de ressources afin de permettre un accès au droit encore plus adapté aux revenus modestes des justiciables ?

Pouvez-vous nous éclairer davantage sur la refonte du barème de rémunération des avocats et nous dire si vous avez prévu de revoir à la hausse ce barème qui avait chuté ? Pensez-vous pouvoir augmenter à nouveau des missions liées au droit de la famille et au droit social ?

L'UV de référence, qui n'a pas été augmentée depuis 2007, ne pourrait-elle pas être alignée sur la plus haute, c'est-à-dire 25,90 euros, plutôt que sur la moyenne, afin de n'engendrer aucun effet de baisse ?

Afin de développer la mise en œuvre du principe de subsidiarité de l'AJ par rapport à la protection juridique, ne faudrait-il pas une concertation avec les assurances afin que l'information des assurés sur leurs garanties soit renforcée ? Il faudrait, par exemple, qu'une attestation soit délivrée de façon systématique ou qu'il existe un socle de garanties minimales, incluant la prise en charge d'un avocat librement choisi.

S'agissant du prélèvement sur les fonds des Caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA), qui est au cœur de l'actualité, je m'interroge sur la légitimité d'un financement pesant uniquement sur la profession d'avocat, alors que le fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice créé dans le cadre de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques permet de faire contribuer d'autres professions juridiques. L'alimentation dudit fonds est-elle prévue dans le projet de loi de finances ?

Madame la ministre, je souhaite que vous puissiez reprendre le long chemin sur lequel vous vous êtes engagée pour moderniser la justice en apportant un nouveau souffle à l'aide juridictionnelle.

Mme Anne-Yvonne Le Dain, *rapporteuse pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour la justice administrative et judiciaire*. Je voudrais tout d'abord souligner à mon tour que le budget de la justice franchit pour la première fois cette année un seuil symbolique, celui des 8 milliards d'euros, avec une augmentation de 1,3 % par rapport à 2015.

Dans le contexte de redressement de nos finances publiques, cette nouvelle hausse démontre la volonté du Gouvernement et de notre majorité de combler le retard de notre pays en matière de budget de la justice. La France reste en effet, chacun le sait, mal classée – trente-septième sur quarante-cinq États – par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) au regard du critère du budget de la justice rapporté à la population du pays – 61,20 euros par

habitant et par an – et du PIB par habitant. Il y a encore beaucoup à faire, comme j’ai pu m’en rendre compte lors de mes auditions. C’est pour cela que je salue aujourd’hui, une fois de plus, l’augmentation de notre budget.

J’ai consacré mon avis, cette année, à la répartition territoriale des moyens de la justice. La justice doit être forte et proche des citoyens. L’égal accès de tous à la justice est un impératif démocratique, et ce, sur tout le territoire national.

Cette égalité d’accès et cette proximité ont été mises à mal par la réforme de la carte judiciaire engagée en 2007 par Mme Dati et achevée en janvier 2011. Menée dans la précipitation et sans concertation, elle a abouti à la suppression de 341 juridictions et réduit de près de 30 % le nombre de juridictions en France. Elle a créé de véritables déserts judiciaires, des zones dans lesquelles, sur plus de 100 kilomètres, un territoire est privé de toute implantation judiciaire, comme en Bretagne intérieure ou en Auvergne, et dans bien d’autres endroits.

Cette réforme a également entraîné un effet d’éviction en matière de demande de justice, l’éloignement de la juridiction conduisant certains justiciables à renoncer à saisir le juge pour de petits litiges, qui sont de grands dolis pour eux.

Sur le plan financier, la réforme de la carte judiciaire a souvent entraîné des surcoûts immobiliers, avec l’abandon de sites antérieurement mis gracieusement à disposition par les collectivités territoriales au profit de sites loués, dont les loyers sont croissants. C’est en outre une réforme inaboutie, qui n’a pas concerné les cours d’appel, dont les ressorts rappellent pour certains ceux des parlements de l’Ancien Régime... Bref, une réforme qui a mis à mal la justice et la confiance que l’on pouvait avoir en elle.

Les correctifs que vous avez apportés, madame la garde des sceaux, à partir des conclusions de la mission que vous aviez confiée à M. Serge Daël, en réimplantant des TGI dans les villes de Saint-Gaudens, Saumur et Tulle, et en créant des chambres détachées à Dôle, Guingamp, Marmande et Millau, étaient indispensables.

Il faut aller au-delà et poursuivre le rapprochement de la justice des citoyens, dans le cadre de la justice du XXI^e siècle.

Le renforcement de la politique d’accès au droit, avec la réforme de la composition et de la gouvernance des conseils départementaux de l’accès au droit (CDAD), prévue par l’article 1^{er} du projet de loi J21, est une excellente mesure. Il faudra qu’elle s’accompagne de moyens suffisants pour que chaque Maison de la justice et du droit (MJD) se voie, notamment, affecter un greffier. Pouvez-vous nous confirmer que telle est bien votre intention ?

La création du Service d’accueil unique du justiciable (SAUJ), prévue par l’article 2 du projet de loi J21, sera aussi une avancée remarquable, qui simplifiera considérablement l’accès des Français à la justice. Cependant, elle ne sera effective que si les systèmes informatiques sur lesquels elle se fonde, Cassiopée en

matière pénale et Portalis en matière civile, sont déployés et opérationnels sur tout le territoire. Pourriez-vous nous donner des éléments sur le calendrier de déploiement de Portalis et son articulation avec celui de la mise en place des SAUJ ?

Je regrette que la piste constituée par les audiences foraines, prévues par l'article R. 124-2 du code de l'organisation judiciaire, ne soit pas davantage explorée. Je sais que ces audiences représentent une contrainte importante pour les magistrats et les greffiers, déjà surchargés, mais elles sont très utiles pour maintenir une présence judiciaire dans les villes où une juridiction a été supprimée. Ce n'est plus le justiciable qui se déplace, mais la justice qui vient à lui. Ne pourrait-on envisager de pérenniser et conforter ces audiences foraines, en leur conférant un statut législatif ?

Au-delà de l'implantation territoriale des juridictions, je me suis également penché sur la répartition des effectifs de magistrats et de personnels des greffes, entre les juridictions. Votre administration m'a récemment transmis les chiffres, qui sont évidemment à manier avec précaution, car les données quantitatives ne sont pas toujours suffisantes pour effectuer des comparaisons rigoureuses entre les juridictions. Ces limites étant posées, j'ai cependant relevé des disparités territoriales, sur lesquelles je m'interroge.

Pour ne prendre que quelques exemples, j'ai du mal à comprendre que le ratio, dit « d'efficience », rapportant le nombre d'affaires traitées par juge d'instruction puisse varier de 8 à Mende, à 128 à Soissons, soit un rapport de 1 à 16 ! Ou encore que le nombre d'affaires traitées par un juge des enfants varie de 226 au TGI de Créteil à 3 600 au TGI d'Auch, soit un rapport de 1 à 16. Ou encore que celui des affaires traitées par un juge de l'application des peines soit de 358 à Paris et de 7 767 au TGI de Rodez, soit un rapport de 1 à 21. Il nous faut donc comprendre ces disparités.

Il reste encore beaucoup à faire pour restaurer l'égalité de tous devant le service public de la justice et rapprocher la justice des Français. Je me réjouis, madame la garde des sceaux, que vous ayez décidé, avec l'énergie qui vous caractérise, de vous atteler à cette tâche indispensable dans le cadre du projet de loi pour la justice du XXI^e siècle, que notre assemblée examinera dans quelques mois.

Mme Colette Capdevielle, rapporteure pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour la protection judiciaire de la jeunesse. Le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » bénéficie d'un accroissement de ses crédits de paiement de 2,3 % et s'élève à près de 796 millions d'euros. Quant au plafond des autorisations d'emplois, il augmente de 196 emplois. Sur les trois dernières années, 293 emplois auront ainsi été créés.

Je tiens à souligner ces chiffres, car la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) est un service public qui revient de très loin. En effet, entre 2007 et 2012, ses crédits avaient baissé de 4 % et la PJJ avait perdu, en ce qui concerne son plafond d'autorisations d'emplois, pas moins de 632 emplois, ce qui représentait une diminution de 7 % du plafond. On avait pu craindre, à l'époque, une remise en cause de la pérennité même de cette institution.

Le défi de la protection et de l'éducation des mineurs délinquants n'a pourtant jamais été aussi urgent. Ces jeunes, qui cumulent des ruptures familiales, des addictions, parfois de très graves problèmes psychiatriques, doivent être pris en charge le plus en amont possible. Plus cette prise en charge intervient tôt, plus nous avons de chances de remettre ces jeunes sur des parcours d'insertion, de respect de la loi et des autres, et de respect d'eux-mêmes.

Lorsqu'au contraire, la prise en charge intervient tard, il est beaucoup plus difficile d'aider et d'accompagner ces mineurs à s'en sortir, et les coûts à moyen et long terme, sont très lourds, bien plus élevés pour la société, que ce soit en termes d'atteintes aux biens ou aux personnes, d'incarcération ou d'aides sociales.

Il faut donc se féliciter que le Gouvernement n'ait pas choisi, comme sous la précédente législature, de sacrifier la protection judiciaire de la jeunesse à une application aveugle et à très courte vue, de la fameuse révision générale des politiques publiques (RGPP), si abrupte en ce domaine.

Les efforts consentis, malgré les contraintes imposées par le contexte budgétaire, en faveur de la protection judiciaire de la jeunesse traduisent de manière concrète et ferme la volonté du Gouvernement de redonner du sens au contrat social qui nous unit, et dont tant de mineurs sont exclus ou s'excluent eux-mêmes en commettant des infractions. Ils confirment la priorité que le Président de la République, le Gouvernement et notre majorité ont choisi de donner, dès le début de ce quinquennat, à la justice et à la jeunesse. Je donnerai donc un avis favorable aux crédits de ce programme.

J'en viens à la présentation du thème que j'ai choisi de traiter prioritairement cette année, celui de la prise en charge des mineurs en milieu ouvert.

La majorité des mineurs suivis par la protection judiciaire de la jeunesse fait l'objet non pas d'une mesure d'incarcération ou de placement, mais d'un suivi en milieu ouvert, exécutée à partir du lieu de vie du jeune, sur prescription de l'autorité judiciaire. Le suivi en milieu ouvert représente ainsi 53 % de l'activité de la protection judiciaire de la jeunesse et 56 % de ses éducateurs travaillent dans ce secteur.

La réussite de la prise en charge d'un mineur qui n'est pas encore ancré durablement dans la délinquance dépend notamment de la rapidité, de la cohérence globale du parcours de protection du jeune, de l'adaptation et de la souplesse des moyens mis en œuvre.

Or j'ai pu mesurer, lors des diverses auditions que j'ai menées, comme lors de mon déplacement à l'unité éducative de milieu ouvert de l'Est parisien, à quel point les moyens dont dispose la protection judiciaire de la jeunesse sont encore tendus. En milieu ouvert, un éducateur s'occupe en moyenne de vingt-cinq jeunes ; les psychologues, accaparés par les mesures d'investigation, ont trop peu de temps pour suivre les mineurs qui en ont besoin ; les psychiatres sont en nombre très insuffisant, alors que de nombreux jeunes souffrent de troubles du comportement et de la personnalité ; enfin, les moyens matériels, tels que les véhicules ou les ordinateurs, ne sont pas encore à la hauteur des besoins réels.

Cela m'amène, madame la garde des sceaux, à ma première question : pouvez-vous confirmer l'intention du Gouvernement de poursuivre, l'année prochaine, le redressement du budget et des moyens humains et matériels de la protection judiciaire de la jeunesse, que vous avez entamé depuis trois ans ?

J'ai également visité, en compagnie du président de l'association « Sauvegarde de l'enfance à l'adulte du Pays basque », le centre éducatif fermé (CEF) d'Hendaye. J'ai pu échanger là-bas avec des éducateurs et certains jeunes. Il me semble que certains de ces centres ont montré leurs limites, lorsqu'on songe notamment à leur prix de journée élevé et au grand nombre d'éducateurs qui sont mobilisés pour un nombre restreint de jeunes. Ces éducateurs font un travail rude, souvent mal connu. Nous devons leur rendre hommage, eu égard à la difficulté de leur tâche.

Ne pourrait-on pas, madame la ministre, réorienter vers le milieu ouvert une partie des moyens aujourd'hui dévolus aux centres éducatifs fermés ?

Par ailleurs, des efforts ont été faits pour garantir plus de cohérence dans le parcours des mineurs pris en charge. Dans cet esprit, une note d'orientation de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse du 30 septembre 2014, saluée par l'ensemble des professionnels, a défini le milieu ouvert comme étant le socle de l'intervention éducative. C'est au milieu ouvert qu'il appartient de coordonner les autres modalités d'intervention lorsque les circonstances exigent qu'elles soient mises en œuvre.

Toutefois, il reste incontestablement des marges de progrès dans ce domaine. Trop souvent, les personnels de la protection judiciaire de la jeunesse méconnaissent les autres dispositifs de protection ou négligent de rencontrer les enseignants et les chefs d'établissement, ou encore ne viennent pas consulter les dossiers d'assistance éducative au greffe du juge des enfants. J'ai également pu constater qu'ils cessaient parfois de suivre les jeunes qui faisaient l'objet d'un placement en centre éducatif fermé.

Au-delà du manque d'effectifs, que comptez-vous mettre en œuvre, madame la ministre, pour que l'on puisse progresser dans le sens d'une plus grande culture partenariale et d'un décloisonnement entre les différents dispositifs ? Quel jugement portez-vous sur l'idée de confier un mandat global aux

services de la protection judiciaire de la jeunesse ? Sans aller jusqu'au mandat global, comment pourrait-on accroître le rôle de pilotage des services de milieu ouvert de la protection judiciaire de la jeunesse ?

Comme je l'ai indiqué, le facteur temps est fondamental pour la réussite du suivi d'un mineur. Le délai total de prise en charge par un service éducatif était de trente et un jours en 2014. Il est parfois, pour certaines mesures et dans certains endroits, beaucoup plus long. On observe alors des phénomènes de files d'attente.

Quelles mesures pourrait-on prendre, madame la garde des sceaux, pour faire diminuer le délai moyen de prise en charge en milieu ouvert, notamment pour la mise en œuvre des libertés surveillées préjudicielles, des réparations, des sanctions éducatives et des stages ?

J'en viens à un phénomène que l'on commence à observer chez certains jeunes pris en charge, celui d'une forme de radicalisation. Cette problématique n'est pas ignorée du Gouvernement puisque le plan de lutte contre le terrorisme annoncé le 21 janvier 2015 comporte un volet relatif à la PJJ. Il prévoit notamment la création de 169 emplois : dix coordonnateurs, cinquante-neuf référents laïcité et citoyenneté affectés en direction territoriale, quatre-vingt-deux psychologues et dix-huit éducateurs.

S'agissant de la soixantaine de référents laïcité et citoyenneté, je m'interroge sur la pertinence de leur affectation en direction territoriale. De mon point de vue, l'urgence porte sur la prise en charge directe sur le terrain des jeunes en voie de radicalisation. Madame la ministre, quelles actions pourraient être envisagées ?

Je conclurai mon propos en vous demandant dans quelle mesure le présent budget de la protection judiciaire de la jeunesse préfigure une prochaine réforme de l'ordonnance du 2 février 1945, réforme très attendue et à laquelle je vous sais très attachée.

Mme Christiane Taubira, *garde des sceaux, ministre de la justice*. Mesdames, messieurs les rapporteurs, vos propos éclairent le budget pour 2016 de la mission « Justice » qui laisse apparaître, en filigrane, des dispositions qui s'appliqueront sur le triennal. La diversité et la profusion de vos questions expliquent peut-être qu'un temps de parole illimité soit accordé au Gouvernement pour y répondre, cher Marc Dolez...

M. Marc Dolez. Je ne conteste pas ce point !

Mme Christiane Taubira, *garde des sceaux, ministre de la justice*. Je ne fais cette remarque qu'afin de vous demander de me pardonner d'avance si je ne réponds pas sur tous les points abordés.

Le budget de la justice pour 2016 est en augmentation. Malgré les contraintes qui s'exercent sur les finances publiques, il franchit la barre

symbolique des 8 milliards d'euros. Il s'agit donc toujours d'un budget prioritaire comme cela est réaffirmé par le Président de la République et par le Premier ministre.

Depuis le début de la législature, le ministère de la justice crée en moyenne cinq cents emplois par an. En 2014, l'administration pénitentiaire a même bénéficié de 534 emplois supplémentaires et, depuis le début de l'année 2015, de nouvelles capacités de créations ont été prévues dans le cadre du plan antiterroriste – nous disposons ainsi de 950 emplois supplémentaires. Nous créons cette année 1 024 emplois, et nous en créerons 2 947 sur le triennal alors que nous en avions prévu 1 834.

Ce budget trouve sa cohérence autour de l'efficacité des politiques publiques que nous mettons en place.

Une réforme de la justice civile est en cours. C'est le premier axe fort de ce budget. Mme la rapporteure pour avis pour les crédits relatifs à la justice administrative et judiciaire a évoqué le projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI^e siècle. Avec le projet de loi organique relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société, il vous sera soumis après que le Sénat l'aura examiné au début du mois de novembre prochain. Cette réforme de la justice civile a été pensée dans un cadre global, comme un écosystème : une série de dispositions réglementaires et opérationnelles rendent efficaces les mesures législatives. La réforme doit permettre de rapprocher cette justice des citoyens – je rappelle que la justice civile représente 70 % de l'activité de l'institution judiciaire. Le service d'accueil unique du justiciable permettra à tout justiciable d'accéder à la justice à partir de n'importe quel site judiciaire proche de son domicile. Nous avons souhaité corriger les principaux défauts de la carte judiciaire en réimplantant des tribunaux de grande instance (TGI), en créant des chambres détachées, et en ouvrant des maisons de la justice et du droit où nous affectons des greffiers. Plus d'une vingtaine y ont déjà été affectés, et vingt et un postes y seront encore créés. Une nouvelle organisation du travail a également été expérimentée grâce notamment au rôle joué par le greffier assistant de magistrat ; elle sera généralisée.

Les décisions prises dans cet écosystème ont des traductions budgétaires. La plus grande accessibilité de la justice passe par exemple par sa modernisation : les nouvelles technologies doivent permettre la dématérialisation. Madame la rapporteure pour avis, vous m'interrogiez sur le calendrier de déploiement du système informatique Portalis. Il sera développé sur cinq ans, et sa première version sera disponible dès la fin de cette année. Nous avons aussi expérimenté l'équipement du ministère public en téléphones portables, en tablettes et en ordinateurs portables, instruments fort utiles pour satisfaire les obligations de permanence et de mobilité des magistrats. Cette évolution a des conséquences budgétaires d'autant plus lourdes qu'il faut s'assurer du niveau de sécurité très élevé de ces outils. Nous mettons également en place des standards téléphoniques

« autocom » qui permettent d’optimiser le traitement des appels téléphoniques et de gérer en temps réel la relation entre enquêteurs et magistrats.

La deuxième grande orientation de ce budget concerne l’aide juridictionnelle dont il faut évoquer les crédits mais aussi la nécessaire réforme. Le budget de l’aide juridictionnelle n’a cessé d’augmenter passant de 275 millions d’euros en 2010, à 405 millions. Ce budget comprend la compensation de la suppression de la contribution pour l’aide juridique (CPAJ), taxe anciennement perçue sous la forme d’un droit de timbre de 35 euros, à hauteur de 60 millions d’euros par an. Monsieur le rapporteur spécial, cette taxe constituait bien une entrave pour l’accès à la justice : nous avons constaté, dans certains ressorts, que sa mise en place, en 2011, avait provoqué un recul de 10 % du recours à la justice. Vous vous demandiez si les taxes que nous avons créées n’étaient pas, elles aussi, de nature à entraver le recours au juge. Ce n’est pas le cas : la taxe spéciale sur les conventions d’assurance de protection juridique ne conditionne pas directement l’accès à la justice. À terme, nous devons d’ailleurs être capables de mobiliser ces contrats. Vous évoquez aussi le droit de timbre dû par les parties à l’instance d’appel ; il est effectivement passé de 150 à 225 euros l’année dernière. Cette taxe a été créée lors de la précédente législature afin d’abonder le fonds d’indemnisation de la profession d’avoué (FIDA), profession qui a été supprimée. Elle contribue également à l’aide juridictionnelle. Son augmentation était nécessaire car son rapport avait probablement été surestimé : nous avons besoin tous les ans d’environ 20 millions d’euros pour combler l’insuffisance de ses recettes. Cette augmentation aura cependant une durée limitée puisque l’indemnisation en cours sera achevée en 2023. Ces évolutions permettent de diversifier les ressources de l’aide juridictionnelle. Au-delà de l’augmentation des crédits, cette diversification constitue un impératif de la réforme à entreprendre.

La lutte contre le terrorisme constitue la troisième grande orientation de ce budget. Dès novembre 2012, j’ai signé une circulaire concernant les détenus particulièrement surveillés. Elle a été actualisée en novembre 2013 grâce à de nouvelles informations. Nous avons en effet renforcé le renseignement pénitentiaire qui ne comptait que soixante-dix agents lorsque nous sommes arrivés aux affaires. Il compte aujourd’hui 159 personnels, pour la plupart des officiers qualifiés, et, demain, ils seront 185.

Monsieur Guillaume Larrivé, les personnes très radicalisées ne sont pas détenues dans l’aile dédiée de Fresnes, et nous n’avons pas opéré un rassemblement de celles qui se situent à un niveau intermédiaire de radicalisation. Concernant ces dernières, nous avons plutôt expérimenté une « double séparation » qui correspond à ce que vous souhaitez – dans l’univers pénitentiaire, l’isolement a un autre sens. Les personnes très radicalisées sont en revanche à l’isolement, et elles font l’objet de contrôles fréquents et de transferts. Pour leur part, les condamnés ou les prévenus pour des faits liés à des actes de terrorisme, c’est-à-dire ceux qui se situent à un niveau intermédiaire de radicalisation, sont doublement séparés. Ils sont séparés du reste la population carcérale dans une aile dédiée – ce qui a permis de faire immédiatement baisser la tension dans

l'établissement pénitentiaire –, et séparés entre eux. Les personnels concernés suivent des programmes de formation spécifiques. Cette expérimentation est particulièrement suivie : nous envisageons de la dupliquer pour les jeunes, le milieu ouvert, les courtes peines et les longues peines.

L'Association française des victimes du terrorisme (AFVT) a remporté l'appel d'offres que nous avons lancé en juin 2014 pour intervenir dans deux établissements. Le renseignement pénitentiaire nous a permis de constater que les personnes radicalisées développent désormais des stratégies de dissimulation alors que les signes ostentatoires de radicalisation permettaient jusqu'à ce jour de les identifier. Les méthodes évoluent également : nous sommes passés de manifestations bruyantes s'adressant aux foules à des interventions discrètes auprès de petits groupes de deux ou trois détenus. Nous devons aussi veiller à repérer les personnes exposées à cet endoctrinement. L'AFVT effectue pour nous un travail de détection des « signaux faibles ». Nous procédons à la modernisation du guide méthodologique conçu à l'échelle européenne en 2008 et enrichi en 2010. Il ne recensait que trois critères afin d'identifier la radicalisation : la vie quotidienne et le comportement social, la pratique religieuse, et le rapport à l'autorité. La recherche de détection des signaux faibles montre que ces critères ne sont plus pertinents. Nous produisons actuellement des indicateurs et des matériaux de connaissance et de prise en charge qui seront aussi utiles à tous nos partenaires européens. Nous avons aussi lancé un programme de « désendoctrinement » qui concerne aujourd'hui trente détenus. Il fait intervenir des repentis et il est conduit par l'AFVT. Nous l'évaluons en même temps qu'il se met en place.

Nous envisageons de dupliquer dans trois autres établissements la double séparation dans une aile dédiée qui est expérimentée à Fresnes.

Nous travaillons aussi à la prévention de la radicalisation pour assécher le terreau dans lequel le phénomène se nourrit : nous imposons une formation dans tous les quartiers arrivant, nous avons mis au point avec l'éducation nationale un programme spécifique destiné aux mineurs incarcérés, et nous formons surtout les personnels de surveillance, de probation et d'insertion, ainsi que les aumôniers. Nous avons recruté trente aumôniers en 2013, le même nombre en 2014, soixante cette année, et nous en recruterons encore trente l'année prochaine. Le budget consacré à l'aumônerie musulmane a doublé, et nous finalisons actuellement le décret relatif à la formation universitaire des aumôniers. Un accord avec l'Algérie prévoit que tous les imams algériens arrivant en France doivent suivre une formation universitaire laïque. Nous discutons afin de signer un accord équivalent avec la Turquie et Maroc.

Le plan de lutte antiterroriste se traduit par 300 millions d'euros supplémentaires sur trois ans, dont 102 millions dès cette année, et par 950 emplois supplémentaires pour le renseignement pénitentiaire, pour la surveillance ou encore pour des métiers nouveaux. Dans le domaine du renseignement pénitentiaire, nous créons une cellule pluridisciplinaire afin de mieux connaître le

phénomène de radicalisation ainsi qu'une cellule de veille permanente sur les réseaux sociaux. Des informaticiens-analystes et des interprètes-traducteurs ont été recrutés. Nous installons aussi dans les établissements des brouilleurs de haute technologie et des détecteurs de téléphones portables.

Mme la rapporteure pour les crédits relatifs à la protection judiciaire de la jeunesse a dit l'essentiel sur le sujet. La mise en place d'une mission nationale de veille et d'information nous a permis de détecter deux cents jeunes en cours de radicalisation ou qui y sont exposés en raison de leur entourage.

Dans le cadre de la lutte contre la radicalisation, nous avons structuré nos rapports avec l'unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) au sein de laquelle siège un directeur des services pénitentiaires. J'ai signé avec M. le ministre de l'intérieur des circulaires conjointes organisant nos services déconcentrés afin d'harmoniser leur travail. Un protocole a été signé avec l'UCLAT.

La mise en œuvre de la réforme pénale constitue le quatrième grand axe de ce budget. Cette réforme permet d'accroître et de mieux garantir les droits des victimes. Elle s'accompagne des moyens et des ressources humaines nécessaires à l'application de dispositifs comme la contrainte pénale ou la libération sous contrainte. Cela nous amène à créer un millier d'emplois au sein des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), ce qui induit une augmentation de 25 % des personnels de ce corps – 700 postes sont déjà créés, et 510 agents sont en place. Le budget de ce service augmente de 9 % cette année ; il aura augmenté de 21 % depuis 2013. Nous avons créé vingt-sept postes de juge de l'application des peines, et nous avons mis en place une étude qui a permis d'élaborer des outils de prise en charge dont disposent les agents d'insertion et de probation.

Monsieur Étienne Blanc, les délais de prise en charge des mineurs sont trop longs ; c'est insupportable. Ils sont actuellement de vingt mois en moyenne, ce qui est interminable pour les victimes. Nous travaillons à une réforme de l'ordonnance de 1945 qui permettrait d'appliquer, à environ 30 % des affaires, le principe de la césure afin qu'une première audience tenue assez rapidement – dix jours à trois mois de délai – permette à la victime de faire valoir son préjudice. Dans un délai maximal de six mois, le juge prononcera ensuite des mesures éducatives ou coercitives qu'il pourra ajuster. L'attente ne sera donc plus que de neuf mois au maximum alors qu'elle est aujourd'hui de vingt mois en moyenne. Il est en tout cas nécessaire de mettre de la cohérence dans la prise en charge des mineurs : les trente-sept réformes déjà adoptées ont introduit des modifications dans les procédures et dans la nature des sanctions qui ne sont pas toutes connues par les juges.

Madame Le Dain, vous souhaitez conférer un statut législatif aux audiences foraines. Je crois que nous avons besoin d'un peu de souplesse. Nous

n'avons pas prévu de figer leur organisation dans la loi, mais elles sont inscrites dans le code de l'organisation judiciaire.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Nous en venons aux orateurs des groupes politiques.

M. Sébastien Pietrasanta. Madame la ministre, cette année, vous nous présentez à nouveau un budget en hausse. Cette augmentation de 1,3 % de vos crédits leur permet de dépasser le seuil des 8 milliards d'euros, chiffre qui à lui seul symbolise la promesse tenue par le Gouvernement de considérer les missions de la justice comme prioritaires.

En 2012, vous avez reçu en héritage des services obsolètes et un budget sinistré ; depuis, et nous devons vous en remercier, vous consacrez toute votre énergie et votre pugnacité à accomplir votre mission.

Madame la garde des sceaux, les procès en sorcellerie qui vous sont faits sont injustes et intellectuellement médiocres.

Sur la question du terrorisme et de la radicalisation, vous prenez toute votre part dans l'effort gouvernemental. L'administration pénitentiaire bénéficie de moyens supplémentaires. Qui peut voir du laxisme là où vous augmentez considérablement les moyens de la justice dans la lutte contre le terrorisme ? De même, contrairement à ce qu'affirment certains à droite, vous ouvrez plus de places de prison que vous n'en fermez, en général pour vétusté. Deux plans triennaux financés permettent de créer près de 10 000 places supplémentaires, le total passant de 57 300 à 67 000 places. Où donc est le laxisme ?

On vous doit également une rénovation immobilière de qualité sans précédent, qui a su éviter autant que possible les constructions en partenariat public-privé (PPP) si onéreuses. Rien que pour l'Agence publique pour l'immobilier de la justice, vous consacrez plus de 53 millions d'euros à la construction et à la livraison de palais de justice. J'observe que la plupart de ces constructions se situent dans des villes moyennes. C'est une manière de rétablir un maillage territorial mis à mal par le fameux « plan Dati ».

L'accès au droit et à la justice finance la possibilité pour toute personne de connaître ses droits et de les faire valoir. Ces deux libertés fondamentales complémentaires sont particulièrement sensibles aujourd'hui. L'aide juridictionnelle absorbe l'essentiel des crédits de cette mission comme l'a souligné Mme Élisabeth Pochon. Permettez-moi simplement de dire mon étonnement sur ce sujet. L'État reste le premier contributeur de la politique de solidarité nationale qu'est l'aide juridictionnelle. Pour autant la participation très minoritaire des professions est attendue. Ce sujet mérite un dialogue urgent.

Dans une période difficile, chacun doit raison garder. Soyons précis et factuels ! J'invite mes collègues à refuser cette démagogie, cette logique de bouc émissaire. Le groupe Socialiste, républicain et citoyen y sera particulièrement

vigilant. Il approuve avec raison le budget de la mission « Justice » tel qu'il nous est proposé

M. Guy Geoffroy. M. Pietrasanta vient de nous inviter à raison garder ; cela vaut également pour ceux qui évoquent une augmentation de ce budget. Restons modestes ! Hors pensions, l'augmentation en question n'est que de 0,2 % et, l'an prochain, d'après les prévisions, le budget, sera en diminution. Il n'y a tout de même pas de quoi être euphorique.

Je me contenterai ce soir d'évoquer la contrainte pénale, dispositif applicable depuis le 1^{er} octobre 2014. Jusqu'en 2017, cette peine concerne seulement les auteurs d'infractions et de délits passibles de moins de cinq ans de prison. Au-delà de cette date, elle s'appliquera à tous les délits.

Avec quelque malice et gourmandise, permettez-moi de rappeler que l'étude d'impact annexé au projet de loi créant le dispositif, étude produite par votre ministère, madame la garde des sceaux, tablait sur 8 000 à 20 000 contraintes pénales prononcées par an. Force est de constater que nous en sommes très loin : un an après l'entrée en vigueur du dispositif, 950 mesures de contraintes pénales ont été prises. Je note que 37 tribunaux, parmi lesquels ceux de Perpignan ou Lyon, qui ne sont pas des petites villes, n'en ont prononcé aucune. Quant au TGI de Paris, il en a prononcé six en tout et pour tout. La contrainte pénale peine à s'imposer. Quelle est votre sentiment à ce sujet, madame la ministre ?

Avant cette réunion, j'ai relu le compte rendu de nos débats dans l'hémicycle sur le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines qui a créé la contrainte pénale et qui a supprimé les peines planchers. Au sujet de ces dernières, vous disiez à l'époque que si les juges ne les appliquaient pas, c'est qu'il s'agissait de mauvaises dispositions. Tenez-vous le même raisonnement s'agissant de la contrainte pénale ? (*Sourires.*)

Vous ne pouvez pas prétendre que nous ne vous avons pas prévenue. Les juges vous disent qu'ils ont du mal à identifier les mesures de contraintes à prescrire. Tout est à inventer : les obligations, le suivi personnalisé... Quant aux conseillers d'insertion, ils sont censés faire du « sur-mesure », mais ils n'y arrivent pas. Les juges qui le savent parfaitement se désintéressent de ce dispositif qui, selon vous, devait révolutionner le champ pénal en matière délictuel.

La personnalisation des mesures ou l'évaluation, tout cela prend du temps, et la charge de travail est énorme. Je crois que nous n'avons pas les moyens d'un tel suivi. Les magistrats craignent d'ailleurs que ce dispositif ne soit pas à la hauteur, et ils préfèrent ne pas prononcer de contrainte pénale. Que comptez-vous faire pour que la contrainte pénale, ce joyau que vous avez offert à la République, soit à la hauteur des ambitions que vous aviez pour elle ?

M. François Rochebloine. Avec 6,4 milliards d'euros de crédits demandés, vous nous présentez un budget, certes stable, mais loin de nous

satisfaire, sachant qu'il faut poursuivre la mise en œuvre de la loi du 15 août 2014, dite réforme pénale. Je ne m'attarderai pas, par manque de temps, sur la gestion du dossier de l'aide juridictionnelle. En revanche, je m'interroge : pensez-vous que l'effort indéniable de la création de deux cents emplois supplémentaires pour les services pénitentiaires d'insertion et de probation soit suffisant ?

Alors que l'exécution des peines doit demeurer une priorité, nous nous posons des questions sur les moyens accordés à l'administration pénitentiaire, alors que l'on ouvre 2 298 places sur la période 2015-2017, dont 216 en 2016

À titre d'exemple, je peux citer la maison d'arrêt de Saint-Étienne, pour laquelle on relève actuellement quatorze vacances de postes, soit un peu plus de 12 % de l'effectif théorique total de l'organigramme de référence. Des renforts en personnels de surveillance sont-ils prévus ? Les sorties de promotions d'école en novembre 2015 et début 2016 le permettront. Cette situation s'explique principalement par des mutations en direction d'établissements neufs. Nul n'ignore le contexte budgétaire mais, madame la ministre, il est indispensable de ne pas laisser dériver une situation aussi préoccupante qui renforce la démobilitation des personnels déjà confrontés à la surpopulation carcérale chronique, à l'accroissement des violences, et à des contraintes découlant du plan Vigipirate. Le recours aux heures supplémentaires s'accroît aussi dans des organigrammes structurellement sous-dotés depuis plus de dix ans, qui en sont restés aux trente-neuf heures.

Un mot sur la réhabilitation des établissements. J'observe avec satisfaction que la programmation triennale a prévu plusieurs opérations indispensables tant nos maisons d'arrêts et nos centres pénitentiaires sont vétustes et dégradés. Vous me permettez de revenir une nouvelle fois sur la maison d'arrêt de Saint-Étienne. Ouverte en 1968, elle doit être reconstruite. Je me réjouis de cette bonne décision, madame la ministre, et je ne peux faire moins que vous en remercier. Serait-il possible de connaître le calendrier détaillé de cette opération. Peut-on espérer qu'elle soit réalisée à horizon 2019-2020 ? Pourriez-vous également nous préciser si le lieu d'implantation est définitivement arrêté parmi ceux déjà proposés localement ?

Enfin, je tiens à vous rappeler mes démarches insistantes en faveur de l'association d'enseignement à distance Auxilia. Faute de moyens suffisants, ses dirigeants vont devoir procéder très prochainement à des licenciements, comme je vous l'ai indiqué par courrier. Pourtant, tout le monde s'accorde à dire que cette association répond à un réel besoin. Il y a urgence. L'an dernier, je vous ai déjà posé une question à ce sujet, et vous deviez recevoir les représentants de l'association. J'ai saisi le conseil régional pour qu'il puisse apporter un éventuel concours à cette association.

M. Sergio Coronado. Il faut toujours se réjouir des bonnes nouvelles, surtout en période de disette budgétaire. À l'instar de mes collègues, je ferai donc preuve d'un très grand optimisme, un optimisme en grande partie justifié. Depuis

2012, la majorité a accompagné de manière presque unanime les efforts consentis par le Gouvernement en faveur du budget de la justice. Il a augmenté les moyens du ministère de la justice et engagé des réformes structurelles comme la réforme pénale et le projet de réforme de la justice du XXI^e siècle.

Pour 2016, avec 8,04 milliards d'euros, la hausse du budget de la justice sera d'1,3 % par rapport à 2015. Il s'agit plus que d'un budget sanctuarisé : nous atteignons 80 280 emplois, près de 3 000 créations jusqu'en 2017, dont 1 024 en 2016. Il faut se réjouir aussi de l'apport de fonds destinés à la lutte contre le terrorisme. Plus de la moitié du budget est absorbée par l'administration pénitentiaire. En douze ans, son poids n'a fait que s'accroître : sa part dans le budget du ministère de la justice est passée de 29 % à 44 %. Pourtant, on ne peut pas dire que tout aille bien : vétusté des locaux, situations en marge de la loi faute de crédits – rappelons la présence illégale de murets dans les parloirs à Fresnes, à propos desquels j'avais saisi la garde des sceaux et le président de la commission des lois –, report contestable de l'encellulement individuel, taux d'occupation des maisons d'arrêt atteignant 135 %. À cet égard, madame la ministre, il serait intéressant que vous nous indiquiez le nombre de cellules et leur ventilation en fonction de leurs tailles et du nombre de places.

Vous avez décidé de mettre un accent particulier sur l'aide juridictionnelle. Il est vrai que réformer le système pour qu'il puisse continuer à jouer son rôle est devenu une nécessité.

L'accès à la justice des plus démunis demeure fondamental et je sais combien vous êtes sensible à cette question. En 2014, après deux ans de gel, les plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle ont été revalorisés de 0,8 %. Depuis le 1^{er} janvier dernier, les personnes dont les revenus mensuels sont inférieurs à 937 euros peuvent bénéficier de l'aide juridictionnelle totale. Toutefois, ce plafond ne permet toujours pas à une partie de la population d'être correctement défendue, malgré l'existence de l'aide juridictionnelle partielle.

Votre réforme de l'aide juridictionnelle permettra à près de 100 000 justiciables supplémentaires de bénéficier de l'aide juridictionnelle, grâce à la hausse du plafond de ressources établi désormais à 1 000 euros pour être couverts à 100 %. C'est louable mais il reste à trouver le mode de financement nécessaire à la réforme, question qui suscite, comme nous avons pu le constater ces derniers jours, de fortes oppositions dans l'avocature.

À la suite de la rencontre que vous avez organisée aujourd'hui, nous avons appris par voie de presse que le prélèvement sur les intérêts de fonds placés dans des caisses gérées par les avocats serait abandonné. Il est même question qu'un amendement supprimant ce dispositif soit déposé au Sénat. Qu'en est-il réellement ? Où trouvera-t-on les 15 millions qui devaient être prélevés sur les CARPA ?

Il pouvait apparaître discutable de faire peser le poids du financement de l'aide juridictionnelle sur les épaules des avocats, déjà peu nombreux à s'y consacrer, 7 % d'entre eux réalisant 57 % des missions qui lui sont liées. Les barèmes fixés ne permettent nullement de prendre en considération le temps passé sur une affaire. Une intervention d'avocat en correctionnel est indemnisée 180 euros, quelle que soit la complexité du dossier. Il faut être très motivé, voire militant pour accepter de fournir cette aide.

De plus, comme l'a relevé la mission de modernisation de l'action publique (MAP) dans son rapport de novembre 2013 sur l'évaluation de la gestion de l'aide juridictionnelle, plus de la moitié des dossiers de demande d'aide juridictionnelle déposés par les justiciables sont incomplets. Selon le syndicat des greffiers de France, cette proportion atteint 80 % au bureau d'aide juridictionnelle de Versailles. Les informations complémentaires que vous voudrez bien nous fournir à ce sujet, madame la ministre, nous serons d'une très grande utilité.

Enfin, un rapport d'inspection a révélé que près de 50 000 personnes travaillaient au noir pour l'État, dont 40 500 pour le ministère de la justice : interprètes, experts judiciaires, médiateurs, médecins experts, qui travaillent exclusivement sur réquisition des autorités de police ou des autorités judiciaires. Considérées comme des prestataires, elles n'ont ni bulletin de salaire ni protection sociale et ne sont pas assujetties à la TVA. La Chancellerie a annoncé que la situation, qui dure depuis plus de quinze ans, sera régularisée lors de l'examen du PLF 2017. Savez-vous quelles seront les mesures prévues et les coûts qui en découleront pour l'État ?

M. Marc Dolez. Ma première question porte sur l'aide juridictionnelle. On ne peut qu'accueillir avec satisfaction, madame la ministre, votre décision de renoncer à une participation financière des avocats car l'État ne doit pas se défausser sur les principaux acteurs de l'aide juridictionnelle. Pour autant, le problème de fond n'est pas réglé dans la mesure où les modalités de rétribution restent à préciser. Elles feront l'objet d'un décret en Conseil d'État. Une note de la Chancellerie publiée en septembre laisse craindre une révision à la baisse de la rétribution de certaines missions : ce serait le cas pour la garde à vue, les procédures de divorce et certaines procédures prud'homales. Selon le barème annexé à la note, le montant de la rétribution d'un avocat assistant un gardé à vue pendant les premières vingt-quatre heures serait réduit de 300 euros à 180 euros et un référé serait payé 145 euros au lieu de 345 euros actuellement. Pourriez-vous nous donner des précisions sur les nouveaux barèmes en cours d'élaboration et vous engager à ce qu'il n'y ait aucune diminution de rétribution ? Cet enjeu est essentiel car, si pour certaines missions, l'avocat devait travailler à perte, il est clair que l'augmentation du seuil d'admission à l'aide juridictionnelle – mesure que nous ne pouvons qu'approuver – ne serait que théorique.

Ma deuxième question concerne le décret d'application des réformes de la justice prud'homale induites par la loi Macron. Le Conseil supérieur de la prud'homie s'est réuni la semaine dernière et a formulé plusieurs remarques sur le

projet de décret. Pensez-vous les prendre en compte pour apporter des modifications éventuelles ? En particulier, allez-vous restreindre les contraintes concernant la saisine du Conseil des prud'hommes par requête, ce qui pourrait signifier la fin de la saisine simplifiée avec les conséquences que cela implique pour l'accès à la justice des publics les plus fragilisés ? Pouvez-vous, en outre, confirmer que ces nouvelles formalités de saisine n'auront plus à être accomplies sous peine de nullité ? Concernant la procédure d'appel, pouvez-vous préciser les obligations qui pèseront sur les défenseurs syndicaux ? Seront-ils soumis au même formalisme que les avocats ?

Ma troisième question sera consacrée la réforme de l'ordonnance de 1945. Comme l'an passé, vous vous engagez à la présenter devant Parlement en 2016, ce dont nous ne pouvons que nous féliciter. Pouvez-vous nous préciser selon quel calendrier ? La suppression des tribunaux correctionnels pour mineurs figurera-t-elle bien dans la réforme ? Je dois dire que les déclarations du Premier ministre la semaine dernière m'ont laissé perplexe à ce sujet.

Le travail au noir au ministère de la justice a été évoqué par Sergio Coronado. Je fais miennes les questions qu'il a posées.

Pour finir, je souhaiterais vous interroger, madame la ministre, sur les agents non titulaires de la protection judiciaire de la jeunesse. Beaucoup d'entre eux sont encore dans une situation de précarité : on évalue à 1 300 équivalents temps pleins travaillés le nombre de personnes dans cette situation, soit 16 % des personnels en activité. Au regard de la mission spécifique de ces agents, il me paraît impératif de trouver des solutions. Que pensez-vous notamment de la proposition de requalifier les contrats ?

J'aurais encore des questions, mais je ne voudrais pas abuser de la générosité des présidents qui ont bien voulu accorder cinq minutes de temps de parole aux orateurs de chaque groupe.

M. Philippe Goujon. Madame la garde des sceaux, sous l'effet de votre politique, le nombre de détenus dans les prisons ne cesse de diminuer : entre avril 2014 et avril 2015, il y a ainsi eu 2 000 détenus de moins. La baisse concerne aussi les condamnés à des peines en milieu ouvert et les aménagements de peine – 5,2 % de moins en un an. À l'inverse, les chiffres de la délinquance sont en hausse, en dehors des vols avec violence. Quelle analyse portez-vous sur ces chiffres ?

Pour ce qui concerne les mineurs délinquants, nous souhaitons, contrairement à Mme la rapporteure pour avis, une multiplication des centres éducatifs fermés, dans le droit fil des engagements de campagne du Président de la République. Où en est le projet d'implantation de centres éducatifs fermés en Île-de-France dont la presse s'était fait l'écho ? Que pensez-vous de la recommandation des professionnels qui souhaitent porter à douze mois minimum

au lieu de six mois renouvelables la durée de placement dans de tels établissements ?

Par ailleurs, j'aimerais savoir si vous allez procéder à l'abrogation de la rétention de sûreté.

S'agissant du transfèrement de détenus, il importe de rappeler que l'administration pénitentiaire ne dispose pas de suffisamment d'agents habilités pour assurer cette mission, d'autant que, depuis février 2015, ils doivent convoier les détenus à l'extérieur de leur ressort territorial. Au surmenage des personnels s'ajoute un allongement des délais de transfert de détenus qui fait peser un risque d'annulation des procédures, comme l'a souligné la Conférence nationale des procureurs généraux. Quelles mesures comptez-vous prendre pour lutter contre cette pénurie de personnel ?

En ce qui concerne les permissions de sortir, quelles propositions envisagez-vous pour améliorer le dispositif qui a connu de nombreuses défaillances ces derniers temps ?

M. Pascal Popelin. Madame la ministre, vous me permettrez de m'éloigner quelque peu du cœur des crédits de la mission « Justice » du projet de loi de finances pour 2016 pour évoquer une question qui pourrait avoir des conséquences intéressantes sur les crédits ultérieurs de la mission « Sécurité » dont je suis le rapporteur pour avis au titre de la commission des lois.

L'empilement des textes de procédure pénale, conjugué à la montée en puissance du droit européen, a complexifié la tâche de ceux qui sont chargés d'appliquer chaque jour le code de procédure pénale, au premier rang desquels les forces de police et de gendarmerie. Ces lourdeurs sont pointées de longue date et je sais que vous travaillez à des pistes de réflexion depuis plusieurs mois sur ces questions, en lien avec M. le ministre de l'intérieur.

La semaine dernière, le Premier ministre a fait en votre présence des annonces importantes en matière de simplification de ces procédures, par voie législative et réglementaire. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur ce qui est envisagé par le Gouvernement afin de simplifier la gestion de la garde à vue par les officiers de police judiciaire ainsi que le formalisme procédural – je pense à la question des réquisitions –, de faciliter l'accès à certaines données utiles à l'enquête, de fluidifier les relations entre les parquets et les services enquêteurs, d'alléger la tâche des enquêteurs – je pense aux procédures de notification ? Pouvez-vous également nous éclairer sur le calendrier envisagé par le Gouvernement pour la mise en œuvre de ces évolutions très attendues ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Madame la ministre, je souhaiterais appeler votre attention sur le financement des conseils départementaux d'accès au droit (CDAD). Depuis la loi du 10 juillet 1991, leur mise en place progressive sur l'ensemble du territoire s'est accompagnée d'une amélioration croissante du service rendu aux justiciables en matière d'accès au droit. J'en veux pour preuve

la création d'antennes de médiation dans certains quartiers, la diffusion de brochures d'information, la mise en place de numéros verts et d'actions de sensibilisation au droit et à la citoyenneté en direction des jeunes.

L'État, à travers le ministère de la justice, assure l'hébergement des CDAD au sein des TGI du chef-lieu du département et contribue à leur financement aux côtés des collectivités territoriales, notamment par le biais de subventions de votre ministère. Toutefois sa part reste souvent en deçà des besoins liés à la création de tels groupements d'intérêt public – formule juridique retenue par la loi de 1991.

En 2015, la Lozère est le dernier département français à avoir entrepris de se doter d'un CDAD. L'ensemble du territoire sera donc intégralement couvert en 2016.

Pouvez-vous me préciser, madame la ministre, quelles orientations budgétaires sont prévues pour financer ce type de structure ?

M. Dominique Raimbourg. Ma question est simple : où en est-on de la construction de places de prison ? En 2012, madame la ministre, vous avez hérité d'une situation très difficile : entre 2002 et 2012, le nombre de détenus est passé de 48 000 à 68 000, soit un taux d'incarcération qui a évolué de 75 pour cent mille habitants à 100 pour cent mille habitants. Pour gérer la surpopulation, on avait recours à un mécanisme mauvais mais efficace : les décrets de grâce. Il a été supprimé sans être remplacé et nous nous retrouvons aujourd'hui confrontés à une difficile situation de surpopulation.

Combien de places de prison allez-vous créer ? Comment régler la question de la surpopulation carcérale sans céder à ce fantasme, cette chimère des 80 000 places, tout à la fois infaisable, infondée et inutile ?

M. Olivier Audibert Troin. Ma question porte, madame la ministre, sur le programme 107, particulièrement sur les opérations menées par l'Agence pour l'immobilier de la justice (APIJ) pour la déconstruction du centre pénitentiaire de Draguignan.

Je voudrais tout d'abord saluer l'écoute dont vous et les membres de votre cabinet avez su faire preuve en 2013 dans le dossier de reconstruction du centre pénitentiaire. Rappelons que le 15 juin 2010, alors que des inondations touchaient le département du Var, le personnel pénitentiaire a évité une épouvantable catastrophe humaine au centre de Draguignan, situé en zone inondable, en sauvant de la noyade des dizaines de détenus. Je veux ici encore rendre hommage à son courage.

Le problème de la déconstruction de cette ancienne maison d'arrêt demeure. Toutes les études hydrologiques ont montré l'effet aggravant de cette emprise bâtie pour l'écoulement des eaux et leur retour dans le lit de la rivière en cas de crue. L'examen des crédits de la mission « Justice » consacrés aux

investissements immobiliers m'inquiète : aucune ligne budgétaire n'est prévue pour ces travaux de démolition, les crédits étant, fort légitimement, concentrés sur l'indispensable construction de nouveaux établissements. Pour des raisons de salubrité et de sécurité publiques, il est urgent de voir réalisé en lieu et place de l'ancien bâtiment un bassin de rétention afin de lutter efficacement contre les inondations qui frappent régulièrement nos régions.

Pouvez-vous, madame la ministre, nous apporter des précisions sur le calendrier des travaux de déconstruction de l'ancien centre pénitentiaire de Draguignan ?

Mme Cécile Untermaier. L'aide juridictionnelle repose sur une politique de solidarité nationale qui garantit l'accès à la justice pour les plus pauvres. Je tiens à rappeler ici que des avocats se donnent sans compter pour la faire vivre.

L'État est le principal contributeur de l'aide juridictionnelle, comme aime à la souligner Jean-Yves Le Bouillonnet qui lui a consacré un rapport qui nous a beaucoup éclairés. Nous nous réjouissons de l'augmentation sensible de ses crédits intervenue depuis 2012.

Conscients de la nécessité de les augmenter encore, nous avons créé par amendement à la loi pour la croissance et l'activité un fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice destiné entre autres à contribuer au financement de l'aide juridictionnelle. Le Conseil constitutionnel a considéré que la possibilité offerte au Gouvernement de modifier par arrêté ministériel le niveau d'assiette ou de taux de la taxe visant à l'alimenter était contraire à la Constitution au titre de l'incompétence négative. Il a été convenu de travailler aux modifications nécessaires dans le cadre du projet de loi de finances. Pouvez-vous, madame la ministre, nous donner des précisions au sujet de l'échéancier que vous envisagez pour la création de ce fonds interprofessionnel, initialement prévue pour le 1^{er} janvier 2016 ?

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Alors que l'ordonnance de 1945 relative à la délinquance des mineurs fête ses soixante-dix ans cette année, je souhaite vous interroger sur le programme budgétaire « Protection judiciaire de la jeunesse ». Il devrait être le dernier à être placé sous le régime législatif et réglementaire actuel puisque vous préparez un projet de loi réformant la justice des mineurs. Avant de rentrer dans le vif de ma question, je tiens à saluer l'action de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et de ses agents. Madame la ministre, vous le rappelez lors d'un séminaire des cadres de la PJJ à la fin du mois de septembre : en 2014, sur les 136 091 jeunes qu'elle a pris en charge, plus de 50 % n'auront affaire qu'une fois à la justice pénale ; un tiers reviendra devant la justice pénale au moins une fois ; 10 % s'installeront dans un parcours chaotique de délinquance. C'est ce dernier public qui nous pose le plus grand défi.

Dans le contexte budgétaire difficile que nous connaissons tous, vous réaffirmez notre engagement pour la justice des mineurs avec la création de

60 emplois supplémentaires et une augmentation de 18 millions d'euros des crédits de paiement par rapport à la LFI 2015. Ces moyens supplémentaires doivent permettre d'améliorer les résultats obtenus, notamment en matière de prévention de la récidive ou de la réitération ou bien encore en matière de réinsertion. Sur ce dernier point, je veux saluer l'objectif que fixe l'indicateur n° 1 : un taux de 80 % d'inscription dans un dispositif d'insertion sociale et professionnelle ou de formation pour les jeunes pris en charge.

Alors que les partenaires associatifs de votre ministère prennent en charge une part substantielle de l'action publique en matière de protection de la jeunesse avec 1 079 établissements, vous avez également renforcé les liens avec ces acteurs depuis le début de l'année grâce à la mise en place, le 30 janvier, d'une charte d'engagements réciproques signée par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et les fédérations associatives.

Madame la ministre, pouvez-vous indiquer à la représentation nationale ce que vous attendez de cette nouvelle contractualisation ? Quels en sont les objectifs ? Comment les partenaires associatifs peuvent-ils contribuer à l'amélioration des résultats ? Quelle est la répartition entre le secteur public et le secteur associatif des jeunes pris en charge ?

Mme Marie-Anne Chapdelaine. Je prends note, madame la ministre, de l'augmentation du budget de la médiation, notamment des crédits dédiés à la médiation familiale et aux lieux de rencontre. Puis-je vous demander de nous donner des précisions sur la mise en œuvre de cette politique ?

L'ordonnance de 1945 avait pour objectif de prendre en charge les jeunes en danger. Le recentrage de la protection judiciaire de la jeunesse sur la seule prise en charge des mineurs au pénal a eu d'importantes conséquences : les jeunes délinquants perdent à leur majorité la protection qui leur était assurée en tant que mineurs. Que comptez-vous faire pour leur permettre d'en conserver le bénéfice ?

Enfin, tout en n'ignorant pas la dangerosité d'une utilisation malveillante d'internet, il faut convenir qu'il est parfois indispensable de maîtriser cet outil moderne dans un processus de réinsertion. Pouvez-vous nous dire si des expérimentations en ce domaine peuvent être envisagées ?

M. Sébastien Pietrasanta. Je souhaite vous interroger, madame la ministre, sur la question des transfèrements et des extractions judiciaires.

La réunion interministérielle du 30 septembre 2010 a acté la prise en charge par l'administration pénitentiaire de l'intégralité des missions de transfèrement et d'extraction judiciaire jusqu'alors dévolues aux forces de l'ordre. Ce transfert devait s'effectuer progressivement, région par région, entre 2011 et 2013. Pour cela, le gouvernement de l'époque – et je crois savoir que M. Larrivé avait joué un rôle important en tant que conseiller – a décidé de transférer au ministère de la justice 800 ETP, en provenance de la gendarmerie, pour 65 %, et de la police, pour 35 %.

Or les besoins ont été largement sous-évalués. Un gel du transfert a été opéré en 2013 et une nouvelle réunion interministérielle a acté le transfert de 1 200 ETP. Aujourd'hui, le processus est relancé et huit régions ainsi que trois départements d'Île-de-France sont pris en charge par le ministère de la justice. Au 1^{er} novembre, le Nord-Pas-de-Calais et l'Aquitaine passeront également sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire.

En 2014, ce sont près de 25 000 extractions judiciaires qui ont été réalisées par l'administration pénitentiaire.

Je souhaite, madame la garde des sceaux, appeler votre attention sur les nombreuses difficultés qui m'ont été signalées.

On constate une augmentation de ce que l'on appelle « l'impossibilité de faire », c'est-à-dire l'impossibilité d'assurer les extractions judiciaires pour l'administration pénitentiaire, qui les reporte alors sur les forces de l'ordre. Les impossibilités de faire représentent 9 % au 1^{er} septembre 2015 et atteignent 30 % dans une région sous tension comme la Champagne Ardenne. Cela crée évidemment des tensions avec les forces de l'ordre, police et gendarmerie.

Ce système doit sans conteste être amélioré. On ne saurait récupérer des ETP tout en faisant assurer une partie de la mission par les forces de l'ordre.

Il apparaît urgent de mieux organiser le système de l'administration pénitentiaire. Dans cette perspective, la question de la polyvalence du personnel apparaît primordiale. De même, il serait salutaire d'augmenter les entretiens avec les magistrats par visio-conférence pour faire baisser le nombre d'extractions judiciaires. Chacun doit, ici, faire un effort indispensable.

Madame la ministre, le système des transfèrements n'est pas satisfaisant. Comment mieux adapter l'organisation de l'administration pénitentiaire pour qu'elle assure pleinement sa mission ? Comment inciter les magistrats à utiliser la visio-conférence ?

Mme Christiane Taubira, *garde des sceaux, ministre de la justice*. Merci pour vos propos sur l'institution judiciaire. Nous sommes en situation de la moderniser pour la faire entrer de plain-pied dans le XXI^e siècle. Les demandes d'introduction de tablettes et de téléphones portables révèlent son état. Grâce à une modification introduite par le Parlement l'année dernière, le code de procédure pénale rend désormais possible la communication par voie électronique entre les tribunaux et les justiciables alors qu'auparavant obligation était faite de procéder par courrier, en particulier par l'envoi de lettres recommandées, ce qui coûtait d'autant plus cher que 80 % d'entre elles n'étaient pas réclamées.

Plusieurs questions ont porté sur la création de nouvelles places de prison. Rappelons que nous disposons de deux programmes immobiliers entièrement financés : un programme visant 6 500 nouvelles places, exécuté à hauteur de 3 600 places ; un autre visant 3 200 places.

Vos remarques sur la rénovation immobilière renvoient à la mise en œuvre de la politique de présence sur le territoire et d'efficacité que nous avons instaurée.

J'en viens à l'aide juridictionnelle, objet de plusieurs questions. Cela fait une quinzaine d'années que tous les rapports s'accordent à dire que le système est à bout de souffle. Le dernier rapport en date est celui de Jean-Yves Le Bouillonnet que je remercie pour le temps qu'il y a consacré, l'énergie qu'il a déployée et le courage qu'il a eu de formuler des préconisations opérationnelles, ce qui le distingue de rapports précédents, qui se limitaient à des constats et des recommandations générales.

Nous aurions pu, à l'instar des gardes des sceaux précédents, ne rien toucher au dispositif de l'aide juridictionnelle : ne pas augmenter ses crédits, ne pas nous soucier de la taxe de 35 euros qui entravait l'accès à la justice, nous contentant de quelques gestes. Nous avons choisi d'augmenter les crédits qui lui sont consacrés, de supprimer l'entrave à la justice que constituait le timbre de 35 euros, et nous souhaitons réformer le dispositif afin d'éviter son effondrement, qui est une perspective vraisemblable.

La meilleure façon de mesurer ce risque est de considérer la concentration des avocats qui s'y consacrent : 7 % d'entre eux assurent 57 % de l'activité rémunérée au titre de l'aide juridictionnelle ; 16 % en assurent 84 %. Cette concentration comporte un risque de précarisation de la profession. Nous ne pouvons être indifférents à la paupérisation croissante d'une profession libérale qui intervient au pénal et au civil auprès de citoyens vulnérables et à faibles revenus. En outre, cette concentration n'est pas conforme de la loi de 1991 qui a énoncé des principes en matière de répartition de l'aide juridictionnelle au sein de la profession d'avocat.

Nous ne voulons pas adopter l'attitude qui consisterait à dire : « Après moi, le déluge ». Nous ne voulons pas laisser au gouvernement de gauche qui nous succédera un système qui se serait effondré.

Nous voulons réformer le dispositif de l'aide juridictionnelle. Comment procéder ? La loi de 1991 pose le principe de la participation de la profession et de la répartition de la mission de l'aide juridictionnelle. La profession intervient par le traitement des dossiers et le transfert que nous opérons d'une partie du budget de l'aide juridictionnelle au Conseil national des barreaux. Vous avez permis l'année dernière l'inscription dans la loi d'un cadre juridique permettant la conventionnalisation ou la contractualisation avec des barreaux. Le barreau de Lyon, demandeur en la matière, fait des expérimentations en la matière.

Si 16 % des avocats assurent l'essentiel des missions de l'aide juridictionnelle, qu'en est-il des 84 % restants ? C'est tout l'enjeu de la loi de 1991.

S'agissant du financement, nous avons proposé pour cette année un budget de 405 millions d'euros. Les groupes de travail sont en discussion depuis trois ans

et leurs travaux ont connu une accélération cette année. Mais il y a un moment où il faudra tirer un trait : ou bien l'on constatera que les choses sont assez avancées pour enclencher la réforme ; ou bien l'on prendra acte du fait que la réforme est impossible à mettre en place et chacun assumera ses responsabilités.

Quoi qu'en disent certains, ceux qui considèrent que c'est un casus belli d'envisager une contribution de la profession, une telle option avait été proposée, comme en témoignent les comptes rendus de réunions. Il s'agissait d'opérer un prélèvement pendant une période transitoire – de 5 millions d'euros en 2016 et de 10 millions d'euros en 2017 – sur les produits financiers perçus sur les fonds des clients qui transitent par les caisses autonomes des règlements pécuniaires des avocats, les CARPA.

Il y a quelques semaines, dans le cadre des discussions avec mon cabinet et l'administration, la profession a fait une autre proposition : les représentants des avocats ont indiqué qu'ils préféreraient contribuer à la modernisation de la justice, en participant à la dématérialisation prévue dans le cadre du projet de loi de réforme de la justice civile, dite « J21 - justice du XXI^e siècle ». Sauf qu'à quarante-huit heures du débat budgétaire, la profession a choisi de rompre la discussion. Si elle l'avait fait il y a un mois, nous aurions pu renouer le dialogue dans l'intervalle. À ce stade, soumis à une contrainte de calendrier, nous n'avons d'autre choix que de reprendre sa proposition antérieure et de l'inscrire dans le PLF.

S'il ne s'agit pas de stigmatiser les avocats qui ne font pas d'aide juridictionnelle, nous pouvons néanmoins nous interroger sur la forme que peut prendre leur contribution au système. Certains gros cabinets sont spécialisés dans la fiducie, les montages internationaux, les transactions immobilières ou le conseil fiscal. Il serait assez absurde de leur imposer de faire de l'aide juridictionnelle puisque cela ne fait pas partie de leurs métiers. En revanche, ils appartiennent à la profession. Depuis deux ans, quelques gros cabinets nous ont d'ailleurs fait savoir qu'ils trouvaient normal de contribuer au système, alors que d'autres nous ont opposé un refus de principe.

Monsieur le député Dolez, vous m'interrogez sur cette note concernant le barème de rémunération des avocats dans le cadre de l'aide juridictionnelle. En fait, il s'agit d'un document interne au groupe de travail, que d'aucuns ont instrumentalisé, et non pas d'une note de la chancellerie que j'aurais validée. Le ministère a apporté son soutien logistique au groupe de travail : salle de réunion, assistance des conseillers de l'administration, etc. Mais il ne s'agit en aucun cas d'une note de la chancellerie.

Nous avons commencé à travailler à partir des observations des représentants des avocats qui soulignent les aberrations du barème : certains actes, qui ne réclament pas une technicité particulière, bénéficient d'une rétribution correcte sinon confortable ; d'autres sont moins bien payés alors qu'ils demandent beaucoup de travail. Les barreaux sont les mieux placés pour apprécier ce qu'une

intervention dans le cadre de l'aide juridictionnelle représente comme travail et comme contraintes, car les situations sont très disparates sur le territoire. Nous avons décidé de revaloriser l'unité de valeur socle, et proposé d'y ajouter un complément contractualisé pour tenir compte de certaines technicités juridiques et particularités territoriales : en zone rurale, un avocat peut ainsi être amené à parcourir un grand nombre de kilomètres.

Ce midi, j'ai rencontré les représentants du CNB, du barreau de Paris et de la Conférence des bâtonniers. Ils ont proposé d'en revenir à la dernière proposition qu'ils avaient formulée pendant le groupe de travail, à savoir leur participation à la dématérialisation dans le cadre de la future réforme judiciaire. En contrepartie, ils ont demandé que l'on renonce à ce prélèvement sur les produits financiers des CARPA. Nous sommes donc tombés d'accord. On me dit que la profession a confirmé cet accord dans une première déclaration, puis a nuancé sa position dans un communiqué ultérieur. Pour l'instant, je n'ai pas eu l'occasion de prendre connaissance moi-même de ces réactions.

Nous verrons bien ce qu'il advient, mais je le répète : il s'agit de savoir si nous voulons respecter ou abroger la loi de 1991 qui prévoit la participation de la profession d'avocat à l'aide juridictionnelle. Nous sommes dans la maison où l'on fabrique la loi et où on la respecte. Si nous n'abrogeons pas la loi, nous devons créer les conditions pour que l'aide juridictionnelle soit prise en charge par l'État mais gérée avec le discernement de la profession. Sinon, il faut fonctionnariser des avocats qui seraient exclusivement chargés de l'aide juridictionnelle. Pour ma part, en tant que garde des sceaux, je ne prendrai pas une telle option qui bouleverserait l'identité de la profession, même si les avocats eux-mêmes me le demandaient. Quoi qu'il en soit, si nous ne parvenons pas à faire cette réforme absolument indispensable, le dispositif de l'aide juridictionnelle s'effondrera avant que nos cheveux aient tous blanchi.

Pardonnez-moi d'avoir été longue et peut-être inutilement précise, mais je connais votre attachement à ces questions, vos relations avec les barreaux de vos circonscriptions. Je sais que vous vous préoccupez de la solidité d'un système créé pour que les justiciables modestes aient accès au droit et à la justice, ce qui est tout de même l'alpha et l'oméga, le début et la fin de l'histoire. L'État met les moyens nécessaires pour couvrir l'effet du relèvement du plafond de ressources pour les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle et de la revalorisation de l'unité de valeur payée aux avocats. Mais nous restons dans le cadre de la loi de 1991.

Venons-en au fonds de péréquation interprofessionnel, créé dans le cadre de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, sur initiative parlementaire, même si le Gouvernement a repris à son compte l'amendement, du fait de l'application de l'article 40 de la Constitution. Il était prévu que ce fonds soit opérationnel en 2018, une incertitude étant liée à la censure introduite par le Conseil constitutionnel. Il semble que l'on puisse travailler plus vite et que ce fonds puisse être disponible dès 2017, voire au deuxième semestre de 2016. Cela relativise tout ce tollé actuel au sujet de ce

prélèvement de 5 millions d'euros pour l'année 2016 – qui pourrait d'ailleurs se réduire à 2,5 millions d'euros – alors que l'État consacre 400 millions d'euros à l'aide juridictionnelle. Je n'en tire pas d'enseignement ni de conclusion.

Monsieur le député Guy Geoffroy, vous m'avez interrogée sur la contrainte pénale, disant qu'elle n'était quasiment pas prononcée par les tribunaux. Je ne peux que vous inciter à la patience. Pour ma part, j'ai parlé de redonner du sens à la peine, pas de révolutionner le champ pénal. Nous en reparlerons dans dix ans – vous serez encore très frais, moi beaucoup moins – mais souvenez-vous que le travail d'intérêt général (TIG) avait suscité le même scepticisme. Trente ans plus tard, personne ne pense que le TIG n'a pas sa place dans le paysage des sanctions pénales. Nous voulons que les peines soient efficaces, et la contrainte pénale a fait ses preuves dans les pays – démocratiques, sérieux, raisonnables – qui la pratiquent parfois depuis une vingtaine d'années.

Cette réforme pénale a été pensée comme un écosystème et dotée de moyens. Elle a été élaborée à partir d'une conférence de consensus, de consultations sérieuses et des débats parlementaires. En tant que garde des sceaux et ancienne parlementaire, j'ai la faiblesse de croire que ces travaux ont été de très grande qualité : le texte avait été beaucoup travaillé en amont et il a été encore amélioré lors de nos débats. La contrainte pénale vise à prévenir la récidive qui, rappelons-le en essayant de prendre un peu de hauteur, a triplé entre 2001 et 2011. Nous voulons empêcher que de nouveaux actes de délinquance ne créent de nouvelles victimes.

Au passage, je signale que nous avons doublé le budget de l'aide aux victimes, qui avait baissé au cours des trois dernières années de l'ancien quinquennat, en le portant de 10 à 20 millions d'euros. Nous avons aussi instauré un suivi individualisé et une prise en charge pluridisciplinaire des victimes, tout en conduisant des politiques ciblées à l'égard de certaines catégories d'entre elles : nous avons ainsi généralisé le téléphone grand danger pour les femmes victimes de violences au sein du couple ou de viols, et créé un réseau de référents afin d'améliorer la prise en charge des victimes du terrorisme. Notre politique à l'égard des victimes est très volontariste. Dans la réforme pénale, nous avons accru leurs droits et leurs garanties. Notre souci est de mieux les protéger et de les accompagner vers la résilience, le service qualitatif le plus important que l'État puisse leur assurer. Au-delà de la prise en charge matérielle et pécuniaire, nous devons créer les conditions pour que les victimes avancent vers la résilience.

Revenons à la contrainte pénale, une peine qui a été prononcée un millier de fois depuis son entrée en vigueur, il y a un an. L'étude d'impact avait surestimé son utilisation, mais cela signifie aussi que nous avons redonné au magistrat une liberté d'appréciation qu'il avait perdue avec l'instauration des peines planchers. Nous affichons notre confiance vis-à-vis des magistrats, tout en convenant avec vous que nous devons nous interroger quand aucune contrainte pénale n'est prononcée dans un ressort. D'ailleurs, cette question s'adresse d'abord à vous, les

législateurs. Dans une démocratie, lorsque le Parlement a adopté une loi après en avoir débattu...

M. Philippe Goujon. La majorité l'a adopté !

Mme Christiane Taubira, *garde des sceaux, ministre de la justice*. Sans doute, mais l'opposition a fait mieux encore : en déférant le texte devant le Conseil constitutionnel, elle a permis qu'il soit validé par cette institution. Par voie de conséquence, personne n'a à craindre une question prioritaire de constitutionnalité. Par un acte que je me dispense de qualifier, vous avez renforcé la solidité de ce texte de loi.

M. François Rochebloine. C'est bien !

Mme Christiane Taubira, *garde des sceaux, ministre de la justice*. Absolument ! Je vous en remercie, monsieur Rochebloine ! Aucun magistrat n'a à craindre une fragilité de ce texte de loi. Quand je dis que vous avez raison de poser la question en voyant qu'aucune contrainte pénale n'est prononcée...

M. Guy Geoffroy. Et vous avez tort de ne pas me répondre !

Mme Christiane Taubira, *garde des sceaux, ministre de la justice*. Je vais vous apporter une réponse.

M. Guy Geoffroy. Vous m'avez dit que je devais attendre dix ans !

Mme Christiane Taubira, *garde des sceaux, ministre de la justice*. Non, je n'ai pas dit cela ! Je vous ai dit que, dans une dizaine d'années – le débat se sera apaisé bien avant d'ailleurs –, tout le monde conviendra que nous avons donné du sens à la peine et que, par conséquent, nous avons lutté de manière efficace contre la récidive. Voilà le pari que je prends et que je peux faire enregistrer chez le notaire, si vous le voulez.

Dans un ressort, il est statistiquement impossible que personne ne présente un profil adapté à la contrainte pénale, pour lequel cette peine serait la plus efficace. Avec les outils que nous avons mis en place, les recrutements de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) que nous avons effectués, la contrainte pénale est la peine la plus adaptée à certains profils qui ont besoin d'un suivi serré. Auparavant, les magistrats n'avaient d'autre choix que de prononcer une courte peine de prison pour des personnes présentant une addiction à l'alcool avec les comportements associés, par exemple, ou pour certains délits qui provoquent une rupture de la socialisation. Or, dans ces cas, la contrainte pénale est une réponse plus adaptée que la courte peine de prison. Il faudra qu'on m'explique pourquoi, dans un ressort entier, personne ne présente un tel profil.

Monsieur le député Rochebloine, je sais que la reconstruction de la maison d'arrêt de Saint-Étienne vous préoccupe profondément. Le préfet est chargé de

trouver un terrain, et je pense qu'il vous tient régulièrement informé de ses démarches.

M. François Rochebloine. Le préfet m'informe de cette recherche et des autorisations d'engagements.

Mme Christiane Taubira, *garde des sceaux, ministre de la justice.* Les autorisations d'engagements seront données en 2017.

M. François Rochebloine. Nous pourrions inaugurer le bâtiment en 2020 ?

Mme Christiane Taubira, *garde des sceaux, ministre de la justice.* Il sera terminé depuis longtemps !

M. Guy Geoffroy. Vous aurez votre réponse avant moi, cher collègue...

Mme Christiane Taubira, *garde des sceaux, ministre de la justice.* Les vacances de postes dans les prisons vous préoccupent. Comme je l'ai indiqué, 534 postes vont s'ajouter à ceux qu'il était prévu de créer en 2014. Compte tenu de vos interpellations régulières sur les vacances de postes, je ne résiste pas à l'envie de vous fournir quelques détails, quitte à faire des réponses déraisonnablement longues.

Si j'ai obtenu ces postes supplémentaires en juin 2014, c'est parce que j'ai été en mesure de démontrer que, durant trois ans, vous n'avez pas créé les postes inscrits en lois de finances. La formation des nouveaux surveillants a commencé en septembre 2014, et ils vont arriver au fur et à mesure dans les établissements.

Le passage aux 35 heures a engendré trop d'heures supplémentaires, ce qui se répercute sur l'absentéisme. Le taux de vacance de postes se situe en moyenne entre 3 % et 5 % mais il peut monter jusqu'à 8 % dans certains établissements. C'est beaucoup parce que la charge de travail se reporte sur les effectifs en place dont le métier n'est déjà pas simple.

Monsieur Dolez, vous m'avez interrogée sur la réforme de la justice des mineurs...

M. François Rochebloine. Qu'en est-il de l'association Auxilia, madame la garde des sceaux ?

Mme Christiane Taubira, *garde des sceaux, ministre de la justice.* Nous avons reçu ses représentants et il était question qu'ils voient le conseil régional et l'Association des régions de France (ARF).

M. François Rochebloine. Deux postes ont été supprimés sur les cinq alors que cette association joue un rôle indispensable !

Mme Christiane Taubira, *garde des sceaux, ministre de la justice*. Ils sont en contact avec la direction de l'administration pénitentiaire, monsieur le député.

Pour en revenir à votre question, monsieur Dolez, l'abrogation des tribunaux correctionnels pour mineurs est prévue dans le projet de réforme de l'ordonnance de 1945. Cette suppression répond à la fois à un engagement du Président de la République et à une demande de tous les chefs de juridiction. Ces tribunaux correctionnels, créés pour juger les récidivistes âgés de seize à dix-huit ans, visaient à rapprocher la justice de mineurs de celle des majeurs. En fait, ils n'ont jugé que 1 % des affaires et dans des délais plus longs que ceux des tribunaux pour enfants. En outre, leurs décisions sont en moyenne d'une sévérité égale ou inférieure à celles des tribunaux pour enfants. Tout le monde peut deviner le type d'adjectif que je serais tentée d'accoler à cette opération.

S'agissant des collaborateurs occasionnels du service public, 40 000 d'entre eux relèvent, en effet, du ministère de la justice. Cette situation, qui dure depuis 1999, n'a jamais été traitée. Nous l'avons prise en charge depuis deux ans. Marisol Touraine et moi-même avons confié une mission à l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) et à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), qui nous a déjà permis de savoir combien de personnes étaient concernées. Jusqu'à présent, nul ne le savait. D'une part, il n'y avait pas de centralisation des statistiques. D'autre part, le statut de ces personnes n'avait pas été clairement défini : certaines ont un lien de subordination avec le ministère, d'autres effectuent des prestations de service assujetties à la TVA. Même les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) n'avaient pas les chiffres. Nous avons déjà provisionné 23 millions d'euros de façon à payer les cotisations sociales qui sont dues, ce qui correspond à environ 40 % du total. Nous sommes donc en train de régler ce dossier.

Monsieur Popelin, vous m'avez interrogé sur la réforme de la procédure pénale, un travail que nous avons engagé depuis plusieurs mois avec le ministère de l'intérieur. La transposition de directives européennes a rendu notre procédure pénale compliquée. Il y a deux ans, j'ai décidé que nous allions reprendre la main afin de redonner de la cohérence à la procédure pénale. En mars 2014, j'ai installé une mission d'une douzaine de personnes, présidée par Bruno Cotte, qui va réfléchir au droit des peines et à la procédure pénale. J'ai aussi confié à une mission à Jacques Beaume, ancien procureur général près la cour d'appel de Lyon, et à Jean-Louis Nadal, procureur général honoraire près la Cour de cassation. Le groupe de travail dispose d'une partie de ces matériaux puisque la mission Cotte est en train de nous remettre son rapport définitif. À partir de là, nous avons déterminé les mesures nécessaires.

Nous allons faciliter le travail des enquêteurs qui ont été soumis à un empilement de contraintes. Au terme de la réforme, ils ne seront plus obligés d'établir un procès-verbal pour chaque acte procédural, mais ils pourront

regrouper tous ces actes dans un procès-verbal unique. Nous allons simplifier d'autres formalités administratives et chronophages telles que l'obligation de demander à chaque fois au procureur l'autorisation d'accéder à des informations. Les procureurs pourront établir des listes de formalités permanentes, et les enquêteurs pourront accéder très rapidement à des fichiers afin d'obtenir des compléments d'information sans avoir à solliciter l'autorisation du parquet. Nous allons créer une plateforme qui permettra aux enquêteurs de disposer immédiatement de l'information disponible sur les avocats, les médecins et les interprètes de permanence. Nous allons permettre à la police scientifique et technique d'effectuer les scellés immédiatement puisqu'elle est sur le terrain et qu'elle effectue les relevés.

Les dispositions réglementaires vont être effectives très vite, dans les semaines à venir. Quant aux dispositions législatives, plus lourdes, elles devraient être finalisées et transmises au Conseil d'État dans le courant du premier trimestre 2016.

Dans le cadre du projet de loi sur la justice au XXI^e siècle, nous allons réformer les Conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) dont nous allons mailler le territoire. Nous réformons leur composition mais aussi leur gestion : le procureur sera impliqué davantage, sans pour autant devenir commissaire du Gouvernement. Puisque vous allez examiner ce texte très prochainement, je vous propose de vous donner tous les détails à cette occasion.

Monsieur Dominique Raimbourg, vous connaissez encore mieux que moi le problème de la population carcérale.

Dans les projets de loi J21, nous reviendrons aussi sur la médiation : c'est le titre II du projet de loi organique. Nous harmonisons cette profession libérale qui est exercée de manière très disparate sur le territoire. Nous allons harmoniser à la fois la qualification, la formation, les règles déontologiques, le code disciplinaire, etc. Nous introduisons aussi la conciliation obligatoire. Nous avons prévu d'améliorer l'indemnisation – assez misérable – des conciliateurs qui travaillent gracieusement mais bénéficient de remboursements de frais divers, notamment de transports. Nous remercions les collectivités qui mettent leurs locaux et leur logistique à la disposition de ces conciliateurs.

Le sujet des jeunes majeurs est très important. Nous pouvons prendre en charge les jeunes majeurs, notamment lorsqu'ils ont fait l'objet d'une mesure judiciaire, afin d'éviter que ne s'abatte sur eux le couperet des dix-huit ans. Cependant, depuis la réforme de 2007, les conseils généraux développent des programmes à destination de ces jeunes. Dans un souci de gestion efficace des deniers publics, nous devons travailler davantage en coopération avec les conseils généraux.

Mille excuses à tous d'avoir été trop longue et à certains d'avoir oublié une partie de leurs questions. Je vais passer en revue les questions auxquelles je

n'ai pas répondu et je vous ferai parvenir une réponse avant les débats en séance publique.

M. Olivier Audibert Troin. Qu'en est-il du centre pénitentiaire de Draguignan ?

Mme Christiane Taubira, *garde des sceaux, ministre de la justice.* J'ai bien entendu votre question et pris note du problème. Je vous propose une séance de travail, monsieur le député, ce sera plus raisonnable et plus constructif.

M. Pierre-Alain Muet, *président.* Merci, madame la ministre, pour la précision et l'exhaustivité de vos réponses.

La discussion et le vote en séance publique auront lieu le mercredi 28 octobre.

*

* *

À l'issue de l'audition de Mme Christiane Taubira, ministre de la Justice, garde des Sceaux, la Commission examine, pour avis, les crédits de la mission Justice (Mme Élisabeth Pochon, rapporteure pour avis « Accès au droit et à la justice et aide aux victimes » ; M. Guillaume Larrivé, rapporteur pour avis « Administration pénitentiaire » ; Mme Anne-Yvonne Le Dain, rapporteure pour avis « Justice administrative et judiciaire » ; Mme Colette Capdevielle, rapporteure pour avis « Protection judiciaire de la jeunesse »).

*Conformément aux conclusions de Mme Élisabeth Pochon, Mme Anne-Yvonne Le Dain et Mme Colette Capdevielle, rapporteures pour avis, mais contrairement à l'avis de M. Guillaume Larrivé, rapporteur pour avis, la Commission donne un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Justice » pour 2016.*

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **Ministère de la Justice - Direction de la protection judiciaire de la jeunesse**
 - Mme Catherine SULTAN, directrice
 - M. Dominique VARRY, sous-directeur financier
- **Syndicat national des personnels de l'éducation et du social (SNPES PJJ FSU)**
 - Mme Natacha GRELOT, co-secrétaire nationale
 - M. Christophe CARON, co-secrétaire national
- **Direction inter-régionale de la protection judiciaire de la jeunesse (DIRPJJ) Île-de-France et Outre-Mer**
 - Mme Anne-Laure MINERY, directrice du service territorial éducatif de milieu ouvert Ouest Val-de-Marne
 - M. Erwan QUENTRIC, psychologue
 - Mme Magali PANDZOU, éducatrice
- **Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS)**
 - Mme Samia DARANI, conseillère technique, responsable du pôle Enfance, Famille, Jeunesse
 - M. Jean-Pierre ROSENCZVEIG, président de la commission Enfance, Famille, Jeunesse
- **Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF)**
 - Mme Marie-Pierre HOURCADE, présidente
 - Mme Alice GRUNENWALD, juge des enfants au tribunal de grande instance du Havre

DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS

- **Service territorial éducatif de milieu ouvert Paris Est (1^{er} octobre 2015)**

Table ronde avec :

- M. Jean MENJON, directeur régional adjoint
- M. Philippe LAVERGNE, directeur territorial de Paris
- M. Richard BRAHIMI, directeur du service
- Mme Dalila MEGHERBI, responsable d'unité
- Mmes Geneviève LUTZ et Alexiane PRECUZZI, psychologues
- Mme Leila BOUZID, assistante sociale
- M. Franco DIMATTIA, Mmes Stéphanie MALAVAL, Carine NAVARRO et Aurélie PHILIBERT, éducateurs

- **Centre éducatif fermé (CEF) Txingudi d'Hendaye**

Rencontre avec l'association Sauvegarde de l'Enfance à l'Adulte du Pays Basque (SEAPB)