



N° 1990

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018* (n° 1947),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 29

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. PATRICK HEZTEL

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR	5
INTRODUCTION	7
I. UNE EXÉCUTION BÉNÉFICIAIRE DE FINANCEMENTS INÉDITS MAIS NON DÉNUÉE DE CONTRAINTES, DES RÉSULTATS ENCORE CONTRASTÉS	9
A. UNE CONSOMMATION ACCRUE DES RESSOURCES N'ÉCARTANT PAS DES INTERROGATIONS QUANT À LA MAÎTRISE DES DÉPENSES	9
1. Une nouvelle augmentation sensible des moyens de la mission	9
a. Une progression des crédits assez marquée	11
b. Un renforcement des effectifs plus conforme à l'autorisation parlementaire	13
2. Des contraintes de soutenabilité pérennes ?	16
a. Des reports d'autorisation d'engagement et des restes à payer importants	17
b. Des mesures de maîtrise des frais de justice dont l'efficacité reste à démontrer	17
c. Des dépenses d'aide juridictionnelle toujours sur une pente ascendante	18
B. DES PERFORMANCES NE TRADUISANT PAS LES AMÉLIORATIONS ATTENDUES D'UN VOLONTARISME BUDGÉTAIRE RÉAFFIRMÉ	20
1. Justice judiciaire : des facteurs persistants de dégradation des conditions de traitement des contentieux	20
a. Un nouvel allongement du délai moyen de traitement des procédures civiles (hors procédures courtes)	20
b. Un nombre croissant de juridictions s'écartant de la moyenne des délais de jugement	22
2. Administration pénitentiaire : des objectifs restant à réaliser dans le traitement de la surpopulation carcérale	23
3. Protection judiciaire de la jeunesse : des résultats assez contrastés	24
4. Accès au droit et à la justice : des progrès interrompus dans la gestion des ressources ?	25
5. Conduite et pilotage des politiques de la Justice : des progrès encore inégaux mais réels appelant une poursuite de l'effort engagé	26

II. LA PRISE EN CHARGE DES AUTEURS D'ACTES TERRORISTES : UNE MISSION NOUVELLE POUR LE SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE	28
A. UN DISPOSITIF VISANT À APPRÉHENDER LES INFRACTIONS TERRORISTES DE MANIÈRE GLOBALE	29
1. La consécration d'un dispositif centralisé pour l'exercice des poursuites et le jugement des infractions terroristes	29
2. Une adaptation relativement récente de la politique de l'administration pénitentiaire à l'égard des auteurs d'actes terroristes	31
3. Le choix d'une prise en charge non spécifique par la protection judiciaire de la Jeunesse.....	35
B. UNE MENACE EXIGEANT UN EFFORT MAINTENU ET UNE COORDINATION DES ACTIONS	36
1. Un phénomène criminel et délinquant spécifique exposant l'ensemble de l'institution judiciaire à des charges croissantes	37
a. Un terrorisme suscitant une menace renouvelée et plus difficilement saisissable ..	37
b. Des crises successives dont l'impact progressif affectera l'ensemble de la chaîne pénale	40
2. Une nécessaire coordination des prises en charges.....	43
a. Un effort manifeste de planification et de coordination à l'échelon central	43
b. Une coordination à l'échelon locale plus difficile à réaliser	44
TRAVAUX DE LA COMMISSION	47
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	49
ANNEXE N° 2 : SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	51

PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR

En vue de l'examen du projet de loi de règlement 2018, le rapporteur spécial a consacré les travaux de contrôle menés dans le cadre du Printemps de l'évaluation à la « prise en charge des auteurs d'actes terroriste ».

Il recommande :

– de reconsidérer les paramètres de la réforme réalisée entre 2015 et 2017 pour le financement et le bénéfice de l'aide juridictionnelle ;

– d'assurer la mise en œuvre d'un programme immobilier pénitentiaire ambitieux afin de réduire la surpopulation pénale ;

– d'ouvrir de nouveaux quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER) et renforcer leur capacité d'accueil, sous réserve toutefois d'une évaluation de leur efficacité et de leur coût de fonctionnement ;

– de mettre en place un suivi des dépenses consacrées à la lutte contre le terrorisme dans le cadre des documents budgétaires remis au Parlement, incluant le cas échéant des indicateurs plus « qualitatifs » ;

– de veiller aux capacités d'accueil de l'école nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) dans le cadre des modules de formation continue relatifs à la prise en charge de la radicalisation, ainsi qu'au bon déploiement de formateurs relais, afin d'assurer le renouvellement des compétences ;

– de conforter le rôle joué par l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP), l'école nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ) voire de l'école nationale de la magistrature (ENM) dans l'animation de la recherche relative à la prise en charge des auteurs d'actes terroristes et des personnes radicalisées ;

– d'assurer le financement de l'organisation des grands procès relatifs aux affaires terroristes dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020 ;

– de poursuivre la politique de l'administration pénitentiaire visant à « fidéliser » les personnels et à réduire la rotation sur les postes des agents les plus expérimentés ;

– de déterminer les moyens nécessaires à la mise en œuvre des mesures adaptées à la prise en charge des mineurs de retour d'une zone de regroupement terroriste.

– de renforcer assez sensiblement les bureaux chargés de l'exécution des peines du parquet et d'évaluer les ressources des greffes nécessaires.

INTRODUCTION

La mission *Justice* constitue le cadre budgétaire de gestion des moyens humains, matériels et financiers dont dispose le ministère de la justice afin de remplir ses missions régaliennes.

À cet effet, le périmètre de la mission – qui se confond avec celui du ministère – comprend six programmes. Trois programmes « métiers » concourent respectivement à l’organisation et au fonctionnement des juridictions de l’ordre judiciaire (programme 166 *Justice judiciaire*), des services pénitentiaires (programme 107 *Administration pénitentiaire*), ainsi que des services de la Protection judiciaire de la Jeunesse (programme 182 *Protection judiciaire de la Jeunesse*). Le programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la Justice* rassemble les moyens de l’état-major, des directions législatives et des services d’intérêt commun du ministère. Le programme 101 finance la politique de soutien à l’accès au droit et à la justice. Enfin, le programme 335 vise à garantir l’autonomie budgétaire du Conseil supérieur de la magistrature.

En proposant un nouveau budget en croissance fondé sur l’augmentation des crédits et emplois de l’ensemble des programmes, le projet de loi de finances pour 2018 s’inscrivait dans une certaine continuité : celle d’un mouvement continue de hausse des moyens alloués à la mission *Justice* depuis près d’une décennie. Dans le cadre de son examen, le rapporteur spécial s’était interrogé sur les réponses qu’entendait apporter cette programmation au besoin d’un renforcement du service public de la justice.

Les résultats de l’exercice 2018 ne remettent pas nécessairement en cause la pertinence de ce questionnement. En effet, si le ministère de la justice peut revendiquer des progrès indéniables dans l’exécution des ressources allouées par le Parlement, les résultats obtenus se révèlent plus contrastés au regard des objectifs assignés par le dispositif de performance. Ce constat ne peut qu’inciter à soutenir le ministère de la justice dans la poursuite de la rationalisation de l’emploi de ses moyens alors que l’institution judiciaire doit satisfaire des besoins renouvelés tels que la prise en charge des auteurs d’actes terroristes.

I. UNE EXÉCUTION BÉNÉFICIAIRE DE FINANCEMENTS INÉDITS MAIS NON DÉNUÉE DE CONTRAINTES, DES RÉSULTATS ENCORE CONTRASTÉS

Dans le cadre de la gestion 2018, le montant des crédits ouverts en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) atteignaient respectivement 11 004,72 millions d'euros et 8 687,59 millions d'euros. Par rapport à l'exercice 2017, ces chiffres correspondent à une hausse des CP (+ 3,36 %) et à une baisse sensible des AE (- 4,48 %).

Ainsi, la mission *Justice* aura disposé en 2018 de ressources jamais atteintes pour la quasi-totalité de ces programmes.

A. UNE CONSOMMATION ACCRUE DES RESSOURCES N'ÉCARTANT PAS DES INTERROGATIONS QUANT À LA MAÎTRISE DES DÉPENSES

Certes, **l'exercice 2018 se singularise par l'absence de véritables tensions dans l'exécution de la programmation.** La régulation budgétaire n'a donné lieu qu'à une annulation de crédits d'un montant très modéré en loi de finances rectificatives (67,17 millions d'euros en AE et 60,75 millions d'euros en CP).

Par ailleurs, **la réduction du taux de mise en réserve des crédits** (de 8 % à 3 % pour le hors titre II) a pu procurer une certaine souplesse et prévisibilité quant aux crédits disponibles en fin d'exercice. Elle explique en partie le rythme et le volume inédit de la consommation des crédits et emplois. Cette situation tranche avec les exercices précédents marqués par les aléas que comporte l'application d'importantes mesures de régulation budgétaire ⁽¹⁾.

Toutefois, le bilan de l'exécution comporte également des aléas renouvelés en ce qui concerne des postes de dépenses sur lesquels la Cour des comptes et la commission des finances ont déjà pu appeler à la vigilance.

1. Une nouvelle augmentation sensible des moyens de la mission

L'exécution 2018 se solde par **une nouvelle augmentation des CP consommés (8 605,89 millions d'euros, + 2,75 %)**. Les autorisations d'engagement consommées reculent en revanche de 6,65 % (à 8 453,36 millions d'euros). Ce mouvement tient à l'exécution des opérations de l'administration pénitentiaire.

(1) Rapport n° 1055 annexe 29 - Rapport de M. Patrick Hetzel sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l'année 2017 (n° 980), p.9.

À l'exclusion du programme 107, le montant des dépenses (en CP) augmente pour l'ensemble des programmes, ainsi que le montre le tableau ci-après. En revanche, le rythme de cette croissance apparaît moins soutenue qu'en 2017 s'agissant des CP (+ 2,08 % contre + 4,29 %).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION JUSTICE DEPUIS 2014

(en millions d'euros)

PROGRAMMES		2014	2015	2016	2017	2018	Taux d'engagement	▲ 2018/2017
166 – Justice judiciaire	AE	3 186,99 ⁽¹⁾	2 998,21	3 253,85	3 428,88	3 456,09	SO	+ 0,79%
		3 285,46 ⁽²⁾	3 254,52	3 497,05	3 616,33	3 718,26	SO	
		2 992,68 ⁽³⁾	2 846,51	3 227,07	3 273,65	3 354,02	90,20 %	+ 2,46 %
	CP	3 115,10	3 068,30	3 216,39	3 322,68	3 452,57	SO	+ 3,91 %
		3 063,46	3 105,42	3 241,65	3 304,63	3 449,73	SO	
		3 053,58	3 089,39	3 225,11	3 291,91	3 432,47	99,50 %	+ 4,27 %
107 – Administration pénitentiaire	AE	2 842,81	4 703,54	3 727,32	5 763,50	3 478,71	SO	- 39,64 %
		3 654,43	5 020,67	3 887,37	6 226,72	5 112,10	SO	
		2 943,07	3 992,61	3 041,81	4 247,41	3 405,32	66,61 %	- 19,83 %
	CP	3 229,94	3 374,98	3 464,13	3 614,72	3 548,30	SO	+ 5,69 %
		3 191,56	3 357,66	3 414,79	3 535,80	3 529,73	SO	
		3 171,29	3 322,22	3 340,93	3 531,96	3 497,63	99,09 %	- 0,97 %
182 – Protection judiciaire de la jeunesse	AE	779,18	779,88	809,21	843,07	869,20	SO	+ 3,10 %
		771,62	794,44	819,96	843,00	869,93	SO	
		758,66	780,09	803,00	821,76	835,87	96,08 %	+ 1,71 %
	CP	783,18	777,38	803,94	828,74	851,09	SO	+ 2,69 %
		761,20	780,82	809,15	817,32	843,29	SO	
		757,90	774,92	798,18	812,94	824,86	97,81 %	+ 1,47 %
101 – Accès au droit et à la justice	AE	368,00	359,15	365,94	403,10	438,04	SO	+ 8,67 %
		384,13	340,15	340,76	381,26	430,21	SO	
		381,71	338,85	338,83	380,74	430,14	99,98 %	+ 13,06 %
	CP	368,00	357,73	366,56	403,10	438,04	SO	+ 8,67 %
		383,93	338,73	338,97	379,34	430,21	SO	
		381,57	338,73	338,96	379,31	430,14	99,98 %	+ 13,41 %
310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice	AE	407,38	357,60	414,37	364,22	774,49	SO	+ 112,64 %
		419,42	368,00	453,53	448,92	869,49	SO	
		308,83	308,92	345,16	329,04	424,04	48,77 %	+ 28,87 %
	CP	314,26	318,94	346,64	379,84	437,05	SO	+ 15,06 %
		307,79	334,03	358,40	362,97	429,48	SO	
		293,36	320,45	334,92	354,98	416,69	97,06 %	+ 17,38 %
335- Conseil supérieur de la Magistrature	AE	3,79	3,62	3,45	3,77	4,50	SO	+ 19,36 %
		5,54	4,49	4,19	4,16	4,78	SO	
		3,22	3,18	3,55	3,26	3,97	83,05 %	+ 21,78 %
	CP	4,18	4,34	4,41	4,55	4,76	SO	+ 4,62 %
		5,18	5,12	5,14	5,05	5,14	SO	
		3,49	3,90	4,39	4,17	4,10	79,77 %	- 1,67 %
TOTAL	AE	7 588,06	9 202,00	8 574,54	10 806,55	9 021,02	SO	- 16,52 %
		8 520,60	9 782,27	9 002,86	11 520,39	11 004,72	SO	- 4,48 %
		7 388,16	8 270,15	7 759,42	9 055,86	8 453,36	76,81 %	- 6,65 %
	CP	7 814,67	7 901,67	8 202,07	8 553,63	8 731,81	SO	+ 2,08 %
		7 713,12	7 921,78	8 168,10	8 405,11	8 687,59	SO	+ 3,36 %
		7 661,18	7 849,60	8 042,49	8 375,27	8 605,89	99,06 %	+ 2,75 %

Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performances 2013 à 2018.

(1) Crédits prévus par la loi de finances initiale.

(2) Crédits ouverts en gestion.

(3) Crédits consommés.

Par rapport aux crédits disponibles, **l'exécution 2018 est marquée par une baisse très sensible du taux de consommation des AE** (de 78,60 % à 76,81 %), du fait de la conjonction de deux facteurs : d'une part, l'importance des reports et des crédits disponibles ; d'autre part, les difficultés rencontrées dans la conduite d'opérations complexes de l'administration pénitentiaire. **La diminution apparaît plus modérée s'agissant des CP (de 99,64 % à 99,06 %).**

a. Une progression des crédits assez marquée

Compte tenu de la masse financière respective des programmes, **la dynamique des CP en 2018 procède essentiellement de la hausse des dépenses réalisées par le programme 166 Justice judiciaire** et à, un moindre degré, des programmes 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice*, 182 *Protection judiciaire de la jeunesse*, ainsi que du programme 101 *Accès au droit à la justice*.

• **Le programme 166 Justice judiciaire voit sa consommation de CP augmenter de 4,27 %** pour atteindre 3 432 millions d'euros, à raison de la progression de ses dépenses de personnel (+2,08 %) et des dépenses de fonctionnement (+7,36 %).

– En dehors des frais de justice, **la dynamique des crédits consommés sur le titre III (fonctionnement) s'appuie sur le « resoclage » budgétaire opéré dans la loi de finances initiale**. Cette mesure tient compte des besoins mis en exergue par les travaux de l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de la justice consacrés aux dépenses de fonctionnement courant des juridictions ⁽¹⁾.

L'accroissement de la consommation résulte principalement de deux facteurs : en premier lieu, l'augmentation des dépenses réalisées au titre de l'immobilier occupant, en conséquence d'une forte progression sur le poste de l'entretien ; **en second lieu, l'alourdissement des frais médicaux** provoqué par la hausse des frais d'analyses génétiques, des frais d'analyse toxicologique, ainsi que des examens et des frais d'expertises.

On relèvera par ailleurs la hausse de 18,3 % des frais de réquisition des opérateurs de communication électroniques (OCE), du fait notamment des réquisitions transmises par l'intermédiaire de la plateforme nationale d'interception judiciaire (PNIJ). La progression de cette dépense apparaît à peine compensée par la baisse des frais des loueurs de matériels d'interception.

– **La consommation de crédits sur le titre V (investissement) enregistre une croissance de 7,36 %, pour l'essentiel à raison des dépenses réalisées au titre de l'immobilier propriétaire**. La progression constatée résulte de l'exécution des opérations de construction neuves confiées à l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), à un moindre degré de celle des différentes opérations réalisées en mode déconcentré (qui comprennent notamment en 2018 l'achèvement de la mise en place des 340 services d'accueil au justiciable –SAUJ ⁽²⁾).

(1) *Inspection générale des Finances- Inspection générale de la Justice*, Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions, *Revue de dépenses 2017*, janvier 2017.

(2) D'après la note de la Cour des comptes sur l'exécution budgétaire, 308 SAUJ sur les 340 prévus ont été mis en service à la fin de l'exercice.

● **Le programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice* accroît ses dépenses de 17,38 %** et les portent à 416,69 millions d'euros au terme de l'exercice 2018. La hausse des crédits consommés traduit **l'impact du recrutement de 50 emplois au secrétariat général et surtout de la mise en œuvre du plan de transformation informatique.**

Ce dernier constitue la cause essentielle de la très forte hausse des crédits consommés par le programme sur le titre III (+ 27,56 %). Les dépenses réalisées portent sur la maintenance, les équipements et les logiciels.

Le plan de transformation informatique explique également l'évolution des dépenses d'investissement du programme, en baisse de 5,78 % en 2018. D'après l'analyse de la Cour des comptes, ce mouvement caractérise la difficulté du programme à consommer les ressources mis à disposition sur le titre V.

● En ce qui concerne **le programme 182 *Protection judiciaire de la jeunesse*, le montant des crédits consommés augmente de 1,47 %** et dépasse les 824 millions d'euros. Il s'agit là de la conséquence de la progression des dépenses de personnel (+ 1,37 %) et des dépenses d'intervention (+ 1,22 %).

L'évolution plutôt modérée de la consommation sur le titre VI (dépenses d'intervention) s'explique avant tout par **la progression très mesurée des charges rattachées à l'exercice 2018 en ce qui concerne le secteur associatif habilité** (avec un peu plus de 220,51 millions d'euros). Ce chiffre traduit la légère diminution de l'activité des services associatifs, plus marquée au sein de l'hébergement non spécialisée mais également perceptible parmi les centres éducatifs renforcés (CER).

On soulignera par ailleurs le bond des dépenses en investissement (+ 33,80 %), à raison du renouvellement du parc automobile de la protection judiciaire de la jeunesse et de la conduite des opérations immobilières lancées ou en voie d'achèvement portant sur les unités éducatives d'activités de jour (UEAJ).

● **L'exécution du programme 107 *Administration pénitentiaire* se solde par une légère diminution des CP consommés (– 0,97 %)** : ceux-ci passent d'un peu plus de 3 531 millions d'euros en 2017 à 3 497 millions d'euros en 2018.

Cette légère inflexion découle d'un recul important des dépenses réalisées en investissement (– 24,78% en CP, à 177 millions d'euros), à raison pour l'essentiel de la **très sensible baisse de la consommation des CP affectés aux opérations de l'APIJ** (28,1 millions d'euros contre 101,4 millions d'euros en 2017).

D'après les montants inscrits dans le rapport annuel de performance, **la réalisation du plan prévoyant la création de 15 000 places de prison a donné lieu à la consommation de crédits en autorisations d'engagement pour un montant global de 249,7 millions d'euros.**

Ces AE visaient à couvrir les dépenses nécessaires à :

– la réalisation d'études préalables à la mise en œuvre du programme immobilier pénitentiaire (5,6 millions d'euros) ;

– le passage en phase opérationnelle de plusieurs structures d'accompagnement vers la sortie (152,7 millions d'euros) ;

– le passage en phase opérationnelle des dispositifs d'accroissement de la capacité des centres pénitentiaires de Baie-Mahault (58,9 millions d'euros) et de la maison d'arrêt de Nîmes ;

– le passage en phase opérationnelle des tranches 1 et 2 de l'extension de l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP).

Sur le titre V, il convient en dernier lieu de noter la suppression des autorisations d'engagement destinées au paiement des factures d'investissement du centre pénitentiaire de Paris-La Santé. Leur délégation à la direction interrégionale des services pénitentiaires de Paris (DISP) entraîne une consommation négative de 210,7 millions d'euros en AE.

S'agissant des dépenses d'intervention (titre VI), les crédits consommés passent de près de 100,29 millions d'euros à 8,63 millions d'euros. **Ce recul très marqué trouve son origine dans la prise en charge des dépenses de santé des détenus⁽¹⁾ par la Sécurité sociale**, en application de la loi de finances initiale pour 2018.

b. Un renforcement des effectifs plus conforme à l'autorisation parlementaire

• **La mission Justice voit de nouveaux ses effectifs augmenter et atteindre un niveau inégalé de 83 552 équivalents temps plein travaillés** (contre 82 204 ETPT en 2017).

Ainsi que le montre le tableau ci-après, **bénéficient de ce renforcement global** :

– **le programme 107 Administration pénitentiaire** (+ 1 111 ETPT), en conséquence d'un schéma d'emploi porté à 954 équivalents temps plein (ETP) en gestion : cette mesure visait à rattraper la sous-exécution 2017 (+ 122 ETP) et assurer les 100 recrutements supplémentaires prévus dans le cadre de l'application du relevé de conclusions du 29 janvier 2018 ;

(1) Les dépenses sortant du périmètre du programme 107 intègrent les cotisations sociales, le ticket modérateur et le forfait journalier.

– le **programme 310** *Conduite et pilotage de la politique de la justice* (+ 175 ETPT), compte tenu d'un schéma d'emploi passant de 80 à 122 ETP ⁽¹⁾ afin de combler la sous-exécution constatée en 2017 ;

– le **programme 182** *Protection judiciaire de la jeunesse* (+ 45), du fait de la création de 40 ETP d'éducateurs destinés au renforcement des moyens du milieu ouvert.

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE
LA MISSION JUSTICE (PAR PROGRAMME) DEPUIS 2013 ⁽¹⁾**

(en équivalents temps plein travaillés)

	LFI 2014 (exécution)	LFI 2015 (exécution)	LFI 2016 (exécution)	LFI 2017 (exécution)	LFI 2018 (exécution)	LFI 2019/ LFI 2018	▲LFI 2018/ LFI 2013
166 – Justice judiciaire	31 641 (31 036)	31 642 (30 787)	32 082 (31 607)	32 748 (32 488)	33 327 (32 507)	+ 579 (+ 19)	+ 1 686 (+ 1 471)
107– Administration pénitentiaire	35 821 (35 271)	36 772 (36 212)	38 085 (37 561)	39 197 (38 762)	40 226 (39 873)	+ 1 029 (+ 1 111)	+ 4 405 (+ 4 602)
182 – Protection judiciaire de la jeunesse	8 538 (8 312)	8 598 (8 480)	8 852 (8 695)	9 092 (8 874)	9 108 (8 919)	+ 16 (+ 45)	+ 570 (+ 607)
310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice	1 970 (1 872)	1 953 (1 884)	1 989 (1 942)	2 157 (2 060)	2 286 (2 235)	+ 129 (+ 175)	+ 316 (+ 363)
335- Conseil supérieur de la Magistrature	22 (18)	22 (18)	22 (19)	22 (20)	22 (18)	+ 0 (– 2)	+ 0 (+ 0)
TOTAL	77 992 (76 509)	78 987 (77 381)	81 030 (79 824)	83 258 (82 204)	84 969 (83 552)	+ 1 711 (+ 1 348)	+ 6 977 (+ 7 043)

Sources : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances 2014 à 2018.

Toutefois, l'exercice 2018 s'achève par une nouvelle sous-exécution du plafond d'emplois de – 1 417 ETPT.

L'écart par rapport aux prévisions de la LFI tient principalement aux résultats obtenus par trois programmes :

– **Justice judiciaire** (– 820 ETPT) : l'écart par rapport à la prévision résulte de départs supérieurs à la prévision, ainsi que de recrutements moindres qu'attendus dans le cadre des concours de catégorie B et C ; la sous-exécution concerne tout particulièrement les personnels des greffes ;

(1) Dont 50 ETP au titre du Plan de transformation numérique ; 15 ETP au profit de l'Agence nationale des techniques d'enquêtes numériques judiciaires ; 15 ETP au titre de la gestion du contrat de partenariat public privé relatif au Tribunal de Paris.

– **Administration pénitentiaire (– 353 ETPT)** : la sous-consommation du plafond d’emplois concerne l’ensemble des catégories de personnels ; en ce qui concerne la catégorie « personnels de surveillance C », elle constitue le résultat d’une entrée tardive en scolarité ;

– **Protection judiciaire de la jeunesse (– 189 ETPT)** : l’écart à la prévision tient à un recrutement de secrétaires administratifs inférieurs aux effectifs visés dans les directions interrégionales, ainsi qu’à des créations de postes d’éducateurs légèrement en deçà de la cible.

L’évolution des effectifs du programme 310 se révèle assez conforme aux cibles retenues dans le cadre du projet de loi de finances initiale. La réalisation du schéma d’emploi (96 ETPT contre 102 ETP prévus) apparaît contrariée par une rotation assez importante en ce qui concerne les emplois liés aux systèmes d’information et de communication.

Cela étant, deux résultats méritent **d’être signalés du point de vue de l’exécution d’emplois en 2018** :

– **d’une part, une augmentation significative de l’effectif des magistrats en activité, en conséquence de l’affectation** de 359 auditeurs de justice en 2016 ; devant la commission des finances réunies en commission d’évaluation des politiques publiques, Mme Nicole Belloubet, ministre de la justice a par ailleurs indiqué que la vacance des postes était en très forte diminution (avec 269 postes vacants au 1^{er} janvier 2019, contre 417 postes en 2017) ;

– **d’autre part, la réalisation du schéma d’emploi de l’administration pénitentiaire pour 2018 et le rattrapage de la sous-exécution 2017**, avec la création d’une partie des 100 postes de surveillants pénitentiaires prévus par le protocole de sortie de crise conclu le 29 janvier 2018.

Sur ce dernier point, l’écart par rapport à la cible du schéma d’emploi (81 ETP) peut être tenu pour négligeable au regard des progrès accomplis par le programme 107 dans la consommation de son plafond d’emplois et dans sa capacité de recrutement. Suivant l’analyse de la Cour des comptes, le taux d’attrition semble stabilisé et la mise en place d’une prime de fidélisation devrait contribuer à la poursuite de la bonne réalisation du schéma d’emploi en 2019.

• **Les dépenses de personnel de l’ensemble de la mission atteignent la somme de 5 424,73 millions d’euros. En hausse de 3,13 %**, ce montant représente 98,89 % des crédits prévus en loi de finances initiale sur le titre II (contre 98,90 % en 2017 mais 99,80 % en 2015 et 99,57 % en 2014).

Par rapport aux quatre exercices précédents, **une certaine décélération dans la progression des dépenses de personnel peut être observée.** Le taux d’engagement témoigne par ailleurs d’un certain relâchement des tensions existantes dans l’exécution des crédits de titre II.

Il convient toutefois de souligner les implications potentiellement significatives du financement des engagements pris par l'administration pénitentiaire dans le cadre du relevé de conclusion conclu le 29 janvier 2018 ⁽¹⁾.

Selon la Cour des comptes, son coût peut être estimé à 19 millions d'euros. Pour l'exercice 2018, sa mise en œuvre ne sera pas restée sans conséquence puisqu'elle constitue l'un des déterminants de la surconsommation de crédits de titre II. En outre, elle aura nécessité la mobilisation des réserves de précaution et d'aléas de gestion, ainsi que les crédits disponibles des autres programmes (pour un montant total de 11,5 millions d'euros).

On notera que le financement de certaines mesures a été reporté sur l'exercice 2019. D'après les éléments fournis par la garde des Sceaux à la commission des finances réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, la poursuite de la mise en œuvre du protocole devrait donner lieu à une nouvelle dépense de 6 millions d'euros en 2019.

Tout en reconnaissant la nécessité de l'effort consenti en faveur des personnels pénitentiaires, **le rapporteur spécial ne peut qu'inviter le Gouvernement à tirer toutes les conséquences nécessaires au financement du protocole dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2020.**

2. Des contraintes de soutenabilité pérennes ?

Certes, on peut considérer que **la situation financière présente les signes d'un certain « assainissement » dans la mesure où des indicateurs de la soutenabilité à court terme s'améliorent.** Il en va ainsi des reports de crédits de paiement, en très net recul par rapport à 2017 et 2016 (10,93 millions d'euros contre 75,54 millions d'euros en 2017 et 58 millions d'euros en 2016). On relèvera également la diminution du montant des charges à payer : celui-ci s'établit à 386,41 millions d'euros (contre 428,71 millions d'euros en 2017) et, ce faisant, retrouve presque le niveau constaté en 2016.

Néanmoins, **le bilan de l'exercice 2018 laisse subsister des questionnements quant à la capacité de la mission d'assumer à moyen terme des dépenses susceptibles de constituer des charges durables.**

(1) Ce « protocole de sortie de crise » visait à mettre un terme au mouvement des surveillants pénitentiaires mené entre janvier et mars 2018, à la suite de plusieurs agressions commises par des détenus à l'encontre des agents. Cf. rapport n° 1302 annexe 29 - Rapport de M. Patrick Hetzel sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), p.16.

a. Des reports d'autorisation d'engagement et des restes à payer importants

• Les reports d'autorisations d'engagement atteignent la somme de **2,04 milliards d'euros à la clôture de l'exercice 2018**.

Ainsi que le souligne la Cour des comptes dans sa note sur l'exécution budgétaire, ce montant représente plus du tiers du montant total des crédits ouverts en 2018 – soit une proportion jamais atteinte. D'après son analyse, il faut y voir la conséquence « *de dotations généreuses en AE depuis 2015 sur des opérations immobilières complexes qui ne permettent pas d'engager tous les crédits* ».

• **La somme des restes à payer s'élève à 6 498,1 millions d'euros**, en diminution de près de 3,90 %.

Toutefois, les montants peuvent représenter une part plus que significative des crédits ouverts pour les programmes et, ainsi, obérer les marges de manœuvre en gestion. Ce constat vaut tout particulièrement en ce qui concerne l'administration pénitentiaire puisque les restes à payer excèdent les crédits inscrits (4 697 millions d'euros contre 3 497,63 millions d'euros en CP).

**ÉVOLUTION DES RESTES À PAYER
DE LA MISSION JUSTICE ENTRE 2017 ET 2018**

Programme	2017	2018	▲2018/2017
166 – Justice judiciaire	1 615	1 491	– 7,68 %
107 – Administration pénitentiaire	4 697	4 597	– 2,13 %
182 – Protection judiciaire de la jeunesse	34,5	80,2	+ 132,46 %
101 – Accès au droit et à la Justice	1,7	1,6	– 5,88 %
310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice	413	328	– 20,58 %
335 – Conseil supérieur de la Magistrature	0,4	0,3	– 25 %
TOTAL	6 761,6	6 498,1	– 3,90 %

Source : commission des finances d'après note d'exécution budgétaire de la mission Justice pour 2018.

b. Des mesures de maîtrise des frais de justice dont l'efficacité reste à démontrer

L'exécution 2018 se solde par un nouveau dépassement de l'enveloppe prévue pour la couverture des frais de justice : **le montant des crédits consommés atteint 527,9 millions d'euros contre une dépense escomptée de 478,5 millions d'euros**.

La hausse ainsi constatée des dépenses réalisées (+ 6,5 %) tranche avec la diminution obtenue au terme de l'exercice 2017 (en l'occurrence une baisse de 10 %). Elle découle très directement de l'augmentation très substantielle des frais de justice pénale (soit 439,7 millions d'euros, + 9 %), à raison de l'alourdissement de plusieurs postes de dépenses : les analyses génétiques (+ 4,6 millions d'euros) et toxicologiques (+ 5,4 millions d'euros) ; les examens et expertises médicales (+ 12,2 millions d'euros), les frais d'interprétariat et de

traduction (+ 4,8 millions d'euros) ; les expertises informatiques et hors médicales (+2,9 millions d'euros) ; les frais de gardiennage des scellés (+ 2,2 millions d'euros) ; les honoraires de contrôle judiciaire (+ 2,1 millions d'euros). Si **les frais de la justice civile, commerciale et prud'homale baissent (- 12,6 %)**, ils occupent toujours une part très minoritaire dans l'ensemble de la dépense (en l'occurrence 9,2 % des crédits consommés).

Devant la commission des finances réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, la Garde des Sceaux a observé que le dépassement de l'enveloppe avait permis de parvenir en 2018 à « *un paiement fluide des frais de justice dans les juridictions* ». D'après son analyse, il en résulte une réduction des délais observés pour le règlement de ces dépenses, avec pour conséquence une diminution des charges à payer de près de 15 millions d'euros.

Néanmoins – ainsi qu'en a elle-même convenu la ministre –, **la maîtrise des frais de justice demeure à l'évidence un enjeu pour l'exécution du programme 166 et le bon emploi des deniers publics**. Ainsi que l'a souligné la Cour des comptes, la réalisation des dépenses correspondantes a abouti à l'épuisement de la dotation dès le mois d'août 2018. Elle a nécessité un dégel total de la réserve en août 2018, ainsi qu'une levée partielle de la fongibilité asymétrique (du titre II) afin de réduire les charges à payer susceptibles de peser sur l'exercice suivant.

Dès lors, **on ne peut que s'interroger sur les résultats que les expérimentations engagées par la direction des services judiciaires (DSJ) pourraient permettre d'obtenir**. Ces mesures consistent notamment à : recruter des interprètes contractuels au sein d'une quinzaine de cours (avec un objectif de réduction du coût des prestations de l'ordre de 30 %) ; organiser une gestion régionalisée des scellés au sein du ressort d'une cour d'appel ; établir un référentiel afin de développer une politique de tarification de certaines prestations.

Le rapporteur spécial ne peut qu'appeler à l'approfondissement rapide de ces expérimentations afin que les efforts fournis en faveur d'une meilleure maîtrise des frais de justice apportent enfin des résultats tangibles et durables.

c. Des dépenses d'aide juridictionnelle toujours sur une pente ascendante

Le montant des crédits consommés au titre de l'aide juridictionnelle dépasse **388,71 millions d'euros au terme de l'exercice 2018**, soit un saut à la hausse de 13,52 %. Il s'agit là d'une croissance supérieure à celle déjà soutenue enregistrée en 2017 qui marque une rupture avec les mouvements de baisse observés entre 2013 et 2016. **Le taux d'engagement des crédits prévus en loi de finances initiale s'élève à 98,21 %** au terme de l'exercice 2018 (contre 94,02 % en 2017), son niveau le plus haut depuis 2014.

La progression des dépenses correspond pour l'essentiel à **l'élévation continue des ressources budgétaires et extrabudgétaires destinées au financement de la rétribution des avocats depuis 2015**. Ce poste connaît une augmentation de 9,33 %, représentant une dépense de 369,97 millions d'euros en CP (contre 338 millions d'euros en 2017 et 294 millions d'euros en 2016). La rétribution des autres auxiliaires de justice se stabilise à 20,80 millions d'euros (en CP), après une baisse continue entre 2015 et 2017.

Ces chiffres ne peuvent qu'interroger sur la capacité du Gouvernement à maîtriser les effets profondément inflationnistes de la réforme entrée en vigueur entre 2016 et 2018.

Les chiffres fournis par les CARPA⁽¹⁾ montrent en effet qu'après une légère stabilisation en 2017, **le volume des missions réalisées croît de nouveau (+ 1,1 %)** : leur nombre s'établit à un niveau nettement supérieur à celui observé en 2014 (avec 833 038 missions contre 791 448). En outre, sur la base des règlements définitifs, il s'avère que le coût moyen poursuit sa progression : s'élevant à 431,15 euros TTC en 2018, il dépasse de respectivement 5,27 % et 20,02 % les montants constatés en 2017 et 2014.

En dernier lieu, il convient de souligner l'importance croissante des crédits budgétaires mobilisés : ceux-ci passent de 255,32 millions d'euros à 286,97 millions d'euros, ce qui représente une hausse de 12,6 % par rapport à 2017. Pour sa part, le produit de la recette issue de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance de protection juridique (TSCA) et de la recette issue d'amendes pénales demeure stable (83 millions d'euros).

Dès lors, **une réévaluation des effets de la réforme réalisée entre 2015 et 2017 paraît plus que jamais nécessaire. Dans l'esprit du rapporteur spécial, cette réflexion ne devrait pas se borner à envisager des ajustements paramétriques** : elle devrait aborder des questions aussi fondamentales que le champ des dépenses relevant de la solidarité nationale, ou que l'opportunité d'une plus grande participation des justiciables et assurés au financement de l'aide juridictionnelle.

(1) Caisse de règlement pécuniaires des avocats.

B. DES PERFORMANCES NE TRADUISANT PAS LES AMÉLIORATIONS ATTENDUES D'UN VOLONTARISME BUDGÉTAIRE RÉAFFIRMÉ

Le rapport annuel de performances pour 2018 manifeste l'existence d'un écart durable entre, d'une part, la progression des ressources (en crédits et en personnels) et, d'autre part, la capacité des programmes de la mission à répondre aux objectifs assignés.

Suivant une conclusion déjà formulée à l'issue de plusieurs exercices, plusieurs des indicateurs les plus significatifs au regard des missions et besoins de la Justice donnent à voir une performance au mieux en stagnation et – plus souvent – en retrait. Les quelques progrès significatifs pouvant être signalés concernent l'usage des fonctions support. Mais dans l'ensemble, **les performances de l'exercice 2018 apparaissent encore relativement éloignées des ambitions exprimées dans le cadre de la loi de programmation de la Justice** ⁽¹⁾.

1. Justice judiciaire : des facteurs persistants de dégradation des conditions de traitement des contentieux

L'exécution 2018 appelle en effet des constats assez similaires à ceux formulés à propos de 2017, tant du point de vue de la qualité que de la mesure de l'efficacité des services de la mission que des résultats obtenus.

a. Un nouvel allongement du délai moyen de traitement des procédures civiles (hors procédures courtes)

Comme en 2017, **ce constat vaut exclusivement pour les cours d'appel et les tribunaux de grande instance**. En revanche, l'indicateur enregistre un nouveau raccourcissement de la durée des procédures à la Cour de cassation ; les conseils de prud'hommes et les tribunaux de commerce retrouvent aussi des délais de jugement inférieurs ou égaux avec la réalisation 2017 mais supérieurs à la cible visée en 2018.

● **Devant les cours d'appel, l'indicateur de performance rend compte d'une dégradation par rapport aux résultats obtenus au terme des deux derniers exercices** : les délais de jugement s'établissent à 15,2 mois (contre 14,7 mois en 2017 et 13,9 mois en 2016). Cet allongement se double d'une poursuite de la hausse de l'âge moyen du stock (14,3 mois contre 13,5 mois fins 2017), malgré une diminution significative de son volume (– 15 000 en deux ans). En outre, malgré une nouvelle baisse relativement importante des contentieux portés devant les cours (de 242 000 en 2017 à 230 000 en 2018), le nombre d'affaires terminées accuse une baisse (– 4,5%).

(1) Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

D'après les éléments d'analyse fournis par le rapport annuel de performances, comme précédemment observé, l'engorgement des cours d'appel résulterait, en premier lieu, de la situation de leur chambre sociale, confrontée à **l'impact du transfert, au 1^{er} janvier 2019, du contentieux de la protection sociale vers les « pôles sociaux » des tribunaux de grande instance**. Réalisée en application de la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle ⁽¹⁾, cette réforme aboutit en effet à un déstockage des contentieux pendant en première instance.

En second lieu, **il s'avère que les aménagements procéduraux visant à alléger le volume et/ou les conditions de traitement des contentieux ne peuvent encore produire d'effets**. Il en va ainsi de la réforme de l'appel en matière civile découlant des dispositions du décret n° 2017-891 du 6 mai 2017 ⁽²⁾, à raison de l'importance des stocks et de la nécessité d'un traitement différencié suivant leur ancienneté.

En dernier lieu, on notera le caractère contrasté des résultats obtenus dans l'application des contrats d'objectifs signés avec les cours d'appels permettant, sous réserve d'engagements de performance, l'octroi de ressources humaines et matérielles supplémentaires.

• **Devant les tribunaux de grande instance** – juridictions les plus en difficulté –, **le délai moyen de traitement des procédures civiles atteint 12,6 mois** (contre 11,8 mois en 2017). L'indicateur affiche ainsi un allongement continu de la durée des procédures depuis 2013.

Contrairement à 2017, **le stock d'affaires repart à la hausse**. En effet, la nouvelle diminution du volume des affaires portées devant les tribunaux (– 14 000 en 2018) ne compense pas la très forte baisse du nombre de contentieux traités (– 52 000).

Sur un plan statistique, la dégradation des délais de jugement peut s'expliquer – de manière paradoxale – par la déjudiciarisation d'un certain nombre de contentieux du droit de la famille, tel que le divorce par consentement mutuel. Sur un plan plus structurel, le rapport annuel de performance met à nouveau en exergue l'impact contrasté des nombreuses et importantes évolutions législatives réalisées ces dernières années.

Dans l'ensemble, **ces dernières tendent à peser sur la capacité de jugement des TGI en mettant à leur charge de nouveaux contentieux susceptibles de multiplier les procédures**.

(1) Article 12 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

(2) Décret n° 2017-891 du 6 mai 2017 relatif aux exceptions d'incompétence et à l'appel en matière civile.

À cet égard, le rapport annuel de performance évoque :

– **l’extension des domaines de compétence du juge des libertés et de la détention** : en 2018, l’activité civile du juge des libertés et de la détention (JLD) a augmenté de 3,5 % ; si le contentieux de l’hospitalisation sous contrainte augmente modérément (+ 1 %), on observe une augmentation de 8 % des dossiers relatifs à la rétention des étrangers ⁽¹⁾ ;

– **l’impact du transfert aux tribunaux du jugement des contentieux de la protection sociale** au 1^{er} janvier 2019.

Ainsi que le constate le rapport annuel de performances, à l’instar des tribunaux de grande instance, les allègements procéduraux de la loi pour la justice du XXI^e siècle ne parviennent pas encore à alléger l’activité des tribunaux de grande instance.

b. Un nombre croissant de juridictions s’écartant de la moyenne des délais de jugement

Dans la maquette de performance, **cette difficulté accrue se mesure à l’évolution du pourcentage des juridictions dépassant de 15 % le délai moyen de traitement (cible) des procédures civiles.**

Par rapport à l’exercice 2017, cet indicateur connaît une dégradation, tant pour les cours d’appels que pour les tribunaux de grande instance : près de 40 % des cours rendent ainsi leur arrêt dans un délai supérieur de 15 % à la moyenne ; il en va également ainsi de 52 % des TGI. Pour les deux niveaux de juridictions, le pourcentage augmente non seulement très significativement par rapport à la réalisation 2017 mais encore davantage par rapport à 2016.

Au-delà, **le rapporteur spécial ne peut que déplorer à nouveau l’absence de données chiffrées sur le délai moyen de traitement des procédures pénales** (en dehors de la Cour de cassation). De même, il tient à souligner que l’évaluation de l’efficacité des services judiciaires reste incomplète dès lors que font défaut les indicateurs relatifs aux nombres d’affaires civiles et/ou pénales traitées par un magistrat du siège, un magistrat du parquet ou un fonctionnaire.

(1) Plus spécifiquement, à raison de la possibilité de contester la légalité de l’arrêté de placement en rétention devant le JLD.

2. Administration pénitentiaire : des objectifs restant à réaliser dans le traitement de la surpopulation carcérale

De fait, l'exercice 2018 se clôt sur **une légère mais nouvelle augmentation du taux d'occupation en maison d'arrêt (138,2 %, contre 137,7 % en 2017 et 136 % en 2016)**. **Le taux d'occupation des places en centre de détention (89,4 %) enregistre une légère amélioration**, inférieur à la cible arrêtée dans le projet annuel de performance mais finalement relativement proche du résultat obtenu en 2016 (90 %). Le nombre de détenus par cellule (soit 1,33) demeure stable

L'évolution constatée en 2018 s'explique par :

– **une nouvelle hausse du nombre de personnes prévenues en détention en maison d'arrêt** : leur effectif croît de 2,8 %, soit un rythme inférieur à celui constaté en 2017 (+ 4,6 %) ;

– **des mesures de réorientation des personnes détenues en centre de détention**, avec toutefois la contrainte que constitue l'objectif d'un maintien des liens familiaux.

Dans une certaine mesure, la proportion croissante des établissements pénitentiaires labellisés dans le processus de « prise en charge et accompagnement des personnes détenues »⁽¹⁾ participe pleinement à l'objectif d'améliorer les conditions de détention des personnes placées sous main de justice. Toutefois, la portée de cette démarche reste à démontrer dans le contexte créé par une surpopulation carcérale persistante.

De même, **si le bilan de l'exécution 2018 comporte une légère diminution du taux d'incidents pour 10 000 détenus, le niveau atteint (soit 3 099 agressions) demeure supérieur à celui constaté en 2015 et 2016**⁽²⁾. Ceci explique d'ailleurs les mouvements de grève qu'ont connus les établissements pénitentiaires à la suite de plusieurs agressions commises en janvier 2018. Comme en 2017, on notera que le sous-indicateur relatif aux agressions contre un personnel ayant entraîné une interruption temporaire de travail demeure non renseigné.

Du point de vue du rapporteur spécial, **seule la mise en œuvre d'un programme immobilier pénitentiaire ambitieux peut apporter une solution réelle** aux problèmes fondamentaux qui s'attachent aux conditions d'incarcération et à la sécurité des personnels pénitentiaires. À l'évidence, ceci suppose déjà que le plan 15 000 soit mené à bien et permette la création effective de l'ensemble des places nouvelles qu'il vise.

(1) Mesurée par l'indicateur 2.3 : « taux d'établissements pénitentiaires labellisés dans le processus de « prise en charge et accompagnement des personnes détenues ».

(2) Pour 10 000 détenus, on dénombrait 3 029 agressions en 2015 et 3 027 agressions en 2016.

3. Protection judiciaire de la jeunesse : des résultats assez contrastés

Au terme de l'exercice 2018, **un nouvel allongement des délais de prise en charge imputables aux services du secteur public et du secteur associatif** peut être observé.

Comme en 2017, cette évolution recouvre néanmoins des résultats divergents. Ainsi, le programme respecte encore la cible fixée en ce qui concerne la prise en charge des jeunes faisant l'objet de mises sous protection judiciaire, de contrôles judiciaires. Il en va de même pour les sursis avec mise à l'épreuve, les travaux d'intérêt général ou les aménagements de peine.

En revanche, il enregistre toujours une contre-performance en ce qui concerne les personnes en liberté surveillée préjudicielle, sous contrôle judiciaire ou soumises à une obligation de réparation, ainsi qu'à de sanctions éducatives et des stages. Suivant l'analyse du rapport annuel de performance, les mesures destinées à permettre de respecter les délais prescrits par l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante n'ont pas encore produit leur effet.

Dans l'ensemble, **le taux d'occupation des diverses structures de la PJJ se stabilise par rapport aux résultats constatés en 2017**. On notera toutefois qu'ils demeurent en deçà de la cible fixée pour 2020 et que la prévision 2018 a été établie à un niveau inférieur à celle prévue pour l'exercice 2017.

Afin d'expliquer cette situation, le rapport annuel de performances invoque – comme en 2017 – la **persistance de problèmes conjoncturels et structurels rencontrés par les établissements dans la prise en charge d'un public particulièrement difficile**. Des dysfonctionnements graves ont ainsi affecté certains établissements. Le rapport annuel fait à nouveau état d'un fort taux de rotation des équipes, ainsi que de recrutements difficiles, tant dans la catégorie des éducateurs que dans celles des cadres (directeurs, responsables d'unité, chefs de service).

Devant la persistance de ces difficultés, **il s'avère souhaitable de réaliser une évaluation des résultats obtenus dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action engagé en 2015 afin d'améliorer les conditions de travail en structures de placement**.

Du point de vue du rapporteur spécial, l'appréciation des performances de la PJJ mériterait en outre une mesure précise de la part des jeunes de moins de 17 ans à la clôture d'une mesure pénale qui n'ont ni récidivé, ni réitéré dans l'année qui a suivi. Or, cet indicateur n'est toujours pas renseigné en 2018.

4. Accès au droit et à la justice : des progrès interrompus dans la gestion des ressources ?

Alors que l'exercice 2017 se caractérisait par une nouvelle amélioration du traitement des demandes d'aide juridictionnelle, **le bilan de l'exécution 2018 se révèle plus contrasté.**

Certes, **le coût de traitement d'une décision d'aide juridictionnelle se réduit à nouveau. Le montant constaté en 2018 (soit 12,21 euros) est inférieur à la fois à la prévision pour l'exercice (< 14,5 euros) ainsi qu'à la cible fixée pour 2020 (< 14 euros).** Ce résultat demeure conditionné par la conjonction de deux facteurs : d'une part, une baisse de la masse salariale, accentuée par rapport à 2017 (-8,8 % contre -3,2 %) ; d'autre part, la hausse du nombre de décisions rendues (+0,5 % en 2018 contre +1,3 %), en conséquence du relèvement du plafond d'admission à l'aide juridictionnelle.

En revanche, **le raccourcissement du délai moyen de traitement des dossiers jusque-là observés semble marquer le pas** : au plan national, celui-ci passe de 36 jours à 38 jours.

En outre, après la réduction observée entre 2016 et 2017, **le pourcentage de bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ) traitant les demandes en plus de 60 jours augmente pour s'établir à 9,7 %** (contre 9,1 % en 2017). Ainsi, 11 BAJ qui présentaient un délai de traitement inférieur à la valeur plafond en 2017 l'ont dépassée en 2018.

Suivant l'analyse du rapport annuel de performance, **l'évolution de l'indicateur tient pour l'essentiel aux répercussions de vacances de postes.** Il est ainsi relevé que 10 bureaux qui présentaient un délai de traitement supérieur à la valeur plafond sont passés en dessous.

En revanche, **l'affaiblissement du taux de recouvrement des frais avancés par l'État au titre de l'aide juridictionnelle semble en revanche revêtir un caractère plus structurel et donc préoccupant.**

Celui-ci régresse en effet à 4,6 %, soit un résultat en net recul par rapport aux résultats de l'exercice 2017 (5,4 %) et des exécutions 2015 et 2016 (6,9 %). De surcroît, le taux de recouvrement s'éloigne de la cible alors que celle-ci a été révisée à la baisse (de 9 % à 7 %).

D'après l'analyse du rapport annuel de performances, deux facteurs expliqueraient la réalisation 2018 : d'une part, la résorption progressive du stock de décision recouvrable ; d'autre part, la hausse des dépenses de base, à raison essentiellement du relèvement du montant de l'unité de valeur servant au calcul de la rétribution des avocats.

Du point de vue du rapporteur spécial, **il convient néanmoins de s'interroger sur l'efficacité des mesures prises dans le cadre de la démarche de performance.**

Aujourd'hui encore, cette dernière repose sur la diffusion des bonnes pratiques (par le biais de notes de sensibilisation), l'utilisation d'outils informatiques de suivi et le renforcement du pilotage de demandes de recouvrement. Certes, ainsi que le relève le rapport de performance, le montant des sommes mises en recouvrement demeure tributaire du nombre de décisions de justice qui l'autorise. Toutefois, **un nouvel effort apparaît nécessaire dans la mise en œuvre des procédures entre juridictions, services administratifs régionaux, pôles Chorus et services déconcentrés de la DGFIP.**

5. Conduite et pilotage des politiques de la Justice : des progrès encore inégaux mais réels appelant une poursuite de l'effort engagé

Les indicateurs relatifs à la performance des systèmes d'information et de communication (SIC) marquent ainsi **un net renforcement de la dépense lié à la bureautique et du nombre de postes bureautiques.**

La réalité de cet effort apparaît corroborée par le constat établi par la Cour des comptes dans sa note sur l'exécution budgétaire : *« la mise en œuvre du plan de transformation numérique a permis en 2018 de moderniser les environnements de travail, de faire évoluer le socle technique et particulièrement le débit des réseaux et de proposer une offre de services aux utilisateurs ».*

Sur le plan des applications métiers de la mission, l'exécution 2018 a donné lieu à la poursuite des dépenses consacrées :

– **au système d'information Portalis**, notamment en vue de la mise en service du portail du justiciable (prévue en 2019) et le développement du portail des juridictions (pour la dématérialisation de la gestion des procédures civiles) ;

– **à la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ)**, avec des dépenses consacrées à la phase étude de la nouvelle version du dispositif (dont le coût total est estimé à 110,9 millions d'euros) ;

– **au système d'information Cassiopée**, pour son évolution et son déploiement national ;

– **au système d'information GENESIS.**

Certes, on peut donner acte au ministère de la Justice de son engagement en faveur de la transformation numérique. Toutefois, les échanges devant la commission des finances réunie en commission d'évaluation des politiques publiques donnent à penser qu'**il peut subsister des disparités dans la modernisation des ressources informatiques – singulièrement des juridictions.**

En revanche, il ressort du rapport annuel de performances que **la mesure de l'efficacité de la fonction achat peut connaître des aléas**, avec des gains inférieurs à la réalisation 2017, ainsi qu'à la cible.

De même, nonobstant l'effet de certaines réorganisations ou du changement de périmètre de certaines grandes opérations, **l'indicateur relatif au respect des coûts et délais des grands projets informatiques révèle la persistance d'écarts budgétaires et calendaires significatifs par rapport aux prévisions**. Le rapport annuel de performance rend également compte de la récurrence des retards de réalisation et de dépassement de coûts dans la conduite de projets immobiliers, tant pour la Justice judiciaire que pour l'administration pénitentiaire.

Devant ces constats renouvelés, **le Rapporteur spécial appelle à la poursuite du renforcement du secrétariat général du ministère de la Justice engagé en 2017, ainsi qu'à l'amélioration des outils de suivi et d'évaluation de la dépense dont il peut disposer à ce jour**.

II. LA PRISE EN CHARGE DES AUTEURS D'ACTES TERRORISTES : UNE MISSION NOUVELLE POUR LE SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE

Depuis au moins 2012 et les crimes commis par Mohammed Merah ⁽¹⁾, la « prise en charge » des auteurs d'actes terroristes constitue un enjeu d'une importance particulière et nouvelle pour l'ensemble de la Mission *Justice*. En effet, **l'ensemble de l'institution judiciaire doit faire face à une menace persistante, aiguë et multiforme qui met en cause la sûreté de l'État, l'ordre public, ainsi que l'intégrité des personnes et des biens.**

Le caractère inédit de ce « phénomène » criminel et délinquant se mesure d'abord à l'ampleur du nombre des victimes et à la régularité des attaques : des attentats perpétrés contre Charlie Hebdo et à Paris le soir du 13 novembre 2015 à celui de la rue Victor Hugo à Lyon (le 31 mai 2019), en passant par les attaques commises à Carcassonne et Trèbes (le 23 mars 2018) puis au marché de Strasbourg (le 11 décembre 2018), pas un an ne s'est écoulé sans que le pays n'ait à déplorer des morts. D'après les chiffres consolidés par certains organes de presse, leur nombre s'établissait ainsi, en décembre 2018, à 253 disparus ⁽²⁾.

Par rapport à d'autres crises de cette nature traversées par la France, la singularité de l'actuelle menace terroriste réside fondamentalement dans son origine : sur la période récente, l'ensemble des attentats commis sont essentiellement le fait de mouvances évoluant sur le territoire et à l'extérieur de nos frontières et qui prétendent imposer une conception de l'islam que ses membres estiment fidèle à ses origines.

Les travaux de contrôle menés dans le cadre du Printemps de l'évaluation rendent compte de la mobilisation réalisée par l'ensemble de l'institution judiciaire. **Celle-ci a permis à la France d'édifier un dispositif susceptible *a priori* d'appréhender les infractions terroristes de manière globale.**

Le constat de cette réponse d'ensemble ne vaut pas *satisfecit*. Au regard des plus récents travaux parlementaires sur l'efficacité de l'action menée dans la lutte terroriste ⁽³⁾, il apparaît en effet nécessaire de maintenir un effort continu et une coordination des actions, malgré les revers subis par Daesch et la perte de la quasi-totalité de son assise territoriale en Irak et en Syrie.

(1) *Le 11 mars 2012 : Mohamed Merah assassine le maréchal des logis-chef Imad Ibn Ziaten, du 1^{er} régiment du train parachutiste à Toulouse. Le 15 mars 2012, il est à l'origine d'une fusillade contre trois militaires à Montauban, de la Caserne du 17^e régiment du génie parachutiste qui fait deux morts et un blessé en état d'urgence. Le 19 mars 2012, l'attaque de l'école juive Ozar Hatorah de Toulouse cause la mort de quatre personnes (dont 3 enfants) et fait un blessé grave.*

(2) *LADPECHE.fr, « Depuis mars 2012, douze attentats meurtriers revendiqués par Daech ont été perpétrés sur le sol français, faisant 253 morts », 11 décembre 2018, <https://www.ladepêche.fr/article/2018/12/11/2922935-ddddd.html>.*

(3) *Rapport du Sénat n° 639-Rapport de M. Bernard Cazeau, Président, et de Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure, faite au nom de la commission d'enquête sur « L'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'état islamique », juillet 2018.*

A. UN DISPOSITIF VISANT À APPRÉHENDER LES INFRACTIONS TERRORISTES DE MANIÈRE GLOBALE

En réponse aux multiples attentats commis sur son sol, notamment dans la première moitié de la décennie 1980, la France a développé un ensemble de principes et de procédures distincts du droit commun pour le traitement pénal des actes terroristes. Ce cadre juridique procède pour l'essentiel des dispositions de la loi du 9 septembre 1986⁽¹⁾, même si ce texte fondamental a connu un certain nombre d'ajustements.

Au sens des dispositions du chapitre 1^{er} du titre II du livre IV du code pénal, entrent dans cette catégorie les infractions commises intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur. Les actes terroristes font également l'objet d'un titre spécifique du code de procédure pénal⁽²⁾.

Au plan opérationnel, le traitement de ces infractions s'appuie sur des dispositifs plus ou moins spécifiques à l'échelle de l'ensemble de la chaîne pénal et dans le fonctionnement de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

1. La consécration d'un dispositif centralisé pour l'exercice des poursuites et le jugement des infractions terroristes

Aux termes de l'article 706-17 du code de procédure pénal, la poursuite l'instruction et le jugement des poursuites relèvent en effet de la compétence du procureur de la République, du juge d'instruction, du tribunal correctionnel et de la cour d'assises de Paris⁽³⁾. Si le texte établit une compétence concurrente à celle des procureurs, juge et juridiction du lieu de l'infraction, il prévoit également que le procureur et le juge d'instruction de Paris exercent leurs attributions sur l'ensemble du territoire national. C'est sur le fondement de ce texte et pour des motifs d'efficacité que la centralisation du traitement des infractions terroristes s'est imposée en pratique.

• Il en résulte aujourd'hui que **le Parquet près du Tribunal de grande instance de Paris occupe une place centrale dans la lutte contre le terrorisme.**

D'après les constatations établies par les travaux de la commission d'enquête du Sénat, le parquet de Paris se saisit en pratique de l'ensemble des enquêtes ouvertes sur une qualification terroriste, en dehors des infractions de provocation directe à des actes de terrorisme, d'apologie publique de tels actes et de consultations habituelles de sites Internet faisant l'apologie de tels actes⁽⁴⁾.

(1) Loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État.

(2) En l'occurrence, le titre XV du livre IV de la partie législative du code de procédure pénale.

(3) Le second alinéa de l'article 706-17 pose un principe similaire en ce qui concerne les infractions commises par les mineurs.

(4) Rapport du Sénat n° 639-Rapport de M. Bernard CAZEAU, président, et de Mme Sylvie GOY-CHAVENT, rapporteure, faite au nom de la commission d'enquête sur « L'organisation et les moyens des services de

Au début du mois de mai 2019, les chiffres transmis au rapporteur spécial par les services du Procureur de la République faisaient état de **417 informations judiciaires et 270 enquêtes préliminaires. Les informations concernent 512 personnes mises en examen (dont 244 détenus)**. Depuis 2012, 1 630 procédures ont été ouvertes. Seules 135 ont été classées sans suite.

Les éléments recueillis par le rapporteur spécial donnent à penser qu'en l'état, les ressources affectées au Parquet de Paris lui permettent encore pour l'essentiel d'assurer le traitement des actes terroristes, malgré l'alourdissement du volume des infractions à poursuivre.

L'action du Parquet repose, d'une part, sur **la section C1 Terrorisme et atteinte à la sûreté de l'État. Compétente par principe dans le traitement des faits d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste (AMT)** ⁽¹⁾, la section compte 15 magistrats depuis septembre 2018 (contre 7 en 2013 et 9 en 2015). Elle a bénéficié d'un renforcement progressif de ses effectifs. En réponse au questionnaire adressé par le rapporteur spécial, les services du Procureur de la République ne signalent aucune difficulté de recrutement.

D'autre part, **la section A2** assure l'exécution des peines et de l'entraide pénale internationale. Son fonctionnement incombe à trois magistrats qui représentent un effectif de 1,5 équivalent temps travaillé (ETPT) ⁽²⁾.

En outre, **les infractions terroristes autres que celles constitutives d'une AMT relèvent de la compétence de trois autres sections** : la section P12 Unité de traitement en temps réel ; la section P20 Action publique territoriale ; la section P4 Mineurs auteurs et victimes.

• La juridiction parisienne dispose de **12 juges d'instructions spécialisés** dans le traitement des affaires terroristes.

Le jugement des délits appartient en principe à la 16^e chambre correctionnelle de Paris. Néanmoins, il n'existe pas de chambre spécialisée à la cour d'appel. Le jugement des crimes commis par des majeurs ou des mineurs de plus de seize ans relève de la compétence d'**une cour d'assise spécialement composée** ⁽³⁾, **dépourvue de jurés**.

l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'état islamique », juillet 2018, p.137. D'après la commission d'enquête, la compétence des juridictions locales est privilégiée pour les délits de provocation aux actes de terrorisme et d'apologie de ces actes (article 421-25 du code pénal). La section C1 ne poursuit ces faits que lorsqu'ils s'inscrivent dans « une démarche organisée et structurée de la propagande ».

(1) Définie à l'article 421-1 du code pénal, l'infraction punit l'appartenance à une organisation terroriste.

(2) Les trois magistrats qui en assument la charge ne consacrent pour partie à d'autres fonctions sur leur temps de travail.

(3) En application de l'article 698-6 du code de procédure pénale (modifiée par la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique), la formation de la cour d'assise comporte un président et quatre assesseurs (en premier ressort) ou six assesseurs (en appel).

Les éléments recueillis par le rapporteur spécial ne mentionnent pas de difficulté particulière quant au fonctionnement des juridictions parisiennes autres que celles pouvant résulter du développement d'un contentieux de masse.

• La loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la Justice ⁽¹⁾ confirme la centralisation du traitement des affaires terroristes en prévoyant **la création d'un parquet national antiterroriste (PNAT)**.

Ministère public spécialisé, le PNAT assumera à compter du 1^{er} juillet 2019 la compétence jusque-là exercée par le parquet près du Tribunal de grande instance de Paris. Les modifications apportées au code de procédure pénale ménagent toutefois une compétence concurrente pour les autres procureurs territorialement compétents. Le 22 mai 2019, le Conseil supérieur de la magistrature a accepté la proposition présentée par la ministre de la Justice de nommer M. Jean-François Ricard au poste de procureur national antiterroriste.

D'après les réponses formulées par la garde des Sceaux devant la commission des finances réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, le PNAT disposerait de vingt-six magistrats à l'échelon central. **En réponse à une question du rapporteur spécial, la ministre a affirmé que le ministère de la Justice avait travaillé avec le procureur de Paris afin que le Parquet continue de disposer d'effectifs suffisants.**

Il s'agit là d'une nécessité objective au respect de laquelle il appartiendra au Parlement de veiller car, de fait, les missions croissantes assumées par le ministère public parisien touchent à des champs nouveaux et très sensibles qui méritent une attention toute particulière.

2. Une adaptation relativement récente de la politique de l'administration pénitentiaire à l'égard des auteurs d'actes terroristes

Au sein des établissements pénitentiaires, les derniers chiffres communiqués par l'administration font état **de 952 détenus de droit commun susceptibles de radicalisation (DCSR)**. Le nombre des « terroristes islamistes » (TIS) s'élève à un plus de 500. Sur les 170 000 individus placés sous main de justice en milieu ouvert, on recense 250 TIS et 600 délinquants de droit commun signalés comme radicalisés.

De l'analyse convergente des représentants des organisations syndicales pénitentiaires, il ressort que la radicalisation en prison et la question de la prise en charge des auteurs d'actes terroristes présentent un caractère relativement ancien. On peut en percevoir les prémices dès la décennie 1990, en particulier à la suite des attentats de 1995. Toutefois, le « phénomène » a pris une toute autre ampleur dans les années 2010. Du fait d'un effet de masse, des dynamiques de groupes se font jour, avec une certaine prolifération des actes de prosélytisme religieux auprès des détenus de confession musulmane ou l'adoption de codes vestimentaires.

(1) Article 69 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Ainsi que le montre le rapport de la commission d'enquête sénatoriale⁽¹⁾, **le traitement des détenus radicalisés et des personnes condamnés pour faits de terrorisme a donné lieu à des expérimentations jusqu'à encore très récemment, voire à des hésitations.**

Non encore tout à fait résolu à ce jour, le débat portait sur la pertinence et la possibilité d'une incarcération dans des structures spécialisées, susceptibles d'isoler les TIS et les DCR du reste de la population des établissements. Toutefois, ainsi que le montre l'exemple de la maison d'arrêt de Fresnes, **la conjonction d'une surpopulation carcérale persistante et de locaux souvent inadaptés rend sans doute problématique la création de structures spécialisées étanches dans l'ensemble des établissements.**

En dehors du rôle joué par le renseignement pénitentiaire – qui reste à conforter malgré la professionnalisation en cours – **le placement des auteurs d'actes terroristes et des détenus radicalisés dans les établissements et la fixation du régime de détention procèdent de la mise en œuvre de procédure d'évaluation.** Cette politique, qui revêt un caractère plus systématique depuis 2016, donne lieu aujourd'hui au développement de trois types de structures.

• Les premières, dénommées **quartiers d'évaluation de l'éradication (QER)**, visent à analyser le profil des individus condamnés afin d'élaborer les conditions d'une prise en charge adéquate. Ils remplacent les unités de prévention de la radicalisation (UPRA) créées à la suite des attentats de janvier 2015.

D'une durée de quatre mois (ou 17 semaines), l'évaluation porte notamment sur le degré de dangerosité, la vulnérabilité éventuelle (sociale, familiale) et les risques suicidaires. Elle peut conduire également à aborder le parcours carcéral, ainsi que la manière dont les individus peuvent appréhender les faits qui leur sont reprochés. **À cette fin, des entretiens sont réalisés. Ils font l'objet de synthèses pluridisciplinaires que les magistrats peuvent consulter dans le cadre de la procédure judiciaire en cours.** Le séjour en QER peut également se prêter – suivant les profils – à la réalisation d'activités collectives. À l'issue de cette période, les détenus peuvent être placés sous régime de détention ordinaire, dans un quartier de prise en charge de la radicalisation (QPR) ou en quartier d'isolement (QI).

Au début de l'année 2019, on dénombrait sur le territoire métropolitain **quatre QER, situés au sein des maisons d'arrêt de Fresnes, de Fleury-Mérogis, d'Osny (dans le Val-d'Oise) et de Vendin-le-Vieil (dans le Pas-de-Calais).** 450 places devaient être ouvertes au premier semestre.

D'après l'ensemble des acteurs rencontrés par le rapporteur spécial, **l'évaluation réalisée dans le cadre des QER donne satisfaction, même si l'on ne dispose pas à proprement parler d'étude scientifique** sur leurs réalisations actuellement. On notera toutefois que suivant les témoignages recueillis au cours de la visite de la maison d'arrêt de Fresnes, il semblerait que certains détenus aient

(1) *op.cité*, pp. 233-235.

été en mesure de devancer les questions posées aux premiers entretiens. Il faut donc encore améliorer le dispositif.

Plus fondamentalement, au regard de la durée de l'évaluation et des obligations de sécurité, **le nombre de places ouvertes en QER se révèle très restreint à l'échelle des besoins de la population des TIS et des DCR.** Suivant les statistiques dont a pu faire état la presse, ces structures ont permis en deux ans d'évaluer l'enracinement dans l'idéologie terroriste et la « dangerosité » de seulement 180 détenus ⁽¹⁾.

Devant la commission des finances réunie en commission d'évaluation des politiques, la ministre de la Justice a indiqué que le nombre de ces structures devait être porté à six en 2019. **Le rapporteur spécial soutient l'ouverture de nouveaux QER et le renforcement de leur capacité, sous réserve toutefois d'une évaluation de leur efficacité et de leur coût de fonctionnement.** De fait, cette donnée ne paraît pas exister au sein des différents services du ministère de la justice. Il est urgent d'y remédier.

• **Les secondes structures reposent sur l'affectation des auteurs d'actes terroriste au sein des quartiers de prise en charge de la radicalisation (QPR).** Succédant aux quartiers pour détenus violents (QDV), les QPR accueillent les détenus les plus prosélytes ou les plus susceptibles d'un passage à l'acte violent.

À ce jour, trois quartiers de prise en charge de la radicalisation ont été ouverts à Lille-Annœullin, à Condé-sur-Sarthe et au centre pénitentiaire de Vendin-le-Vieil. Les quelques éléments recueillis par le rapporteur spécial font ressortir des situations assez diverses quant au fonctionnement des sites et montrent la nécessité d'une évaluation des résultats obtenus.

• **Les quartiers d'isolement (QI) constituent le dernier maillon de la prise en charge des auteurs d'actes terroristes ou de personnes radicalisées.**

Y sont affectées les personnes présentant une menace particulière en raison de comportements violents ou de leur radicalisation. Le placement dans ces quartiers peut intervenir aux termes d'une décision de justice ou à des fins disciplinaires, sur décision des établissements. Des personnes peuvent les intégrer à leur demande, pour leur propre protection.

Devant la commission des finances réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, la Garde des sceaux a indiqué que les places dédiées avaient été créées au sein des quartiers d'isolement afin d'être en mesure d'accueillir 180 détenus dangereux.

(1) Jean-Baptiste Jacquin, « Prévention de la radicalisation : un virage à 180 degrés de la doctrine pénitentiaire », *Le Monde.fr*, 23 février 2018.

Moyens et mission du renseignement pénitentiaire depuis 2017

L'organisation territoriale ⁽¹⁾ du renseignement pénitentiaire comporte deux échelons :

– **les cellules interrégionales du renseignement pénitentiaire (CIRP)** : créées en 2018 à la suite des mesures des premières mesures prises dans le cadre des Plan de lutte antiterroriste (PLAT 1 et 2), elles ont pour compétences : l'animation et la coordination de leur réseau ; l'exploitation, l'analyse et la synthèse des renseignements collectés dans les établissements ; la participation aux groupements d'évaluation départementaux (GED) ; le suivi individuel des DSCR, voire de certains détenus particulièrement signalés (DPS) et de tout individu présentant une menace pour la sécurité pénitentiaire ;

– **les délégations locales au renseignement pénitentiaire (DLRP) et les cadres référents du renseignement pénitentiaire en SPIP (CRRP)** : leurs missions consistent, d'une part, à collecter des informations et renseignement conformément aux objectifs fixés par les CIRP ; d'autre part, il leur incombe de recruter les sources au sein des établissements, de recueillir et d'exploiter les renseignements obtenus.

La création des cellules interrégionales a donné lieu à l'inscription, en loi de finances initiale pour 2018, de 50 équivalents temps plein. Le renseignement pénitentiaire fait partie désormais du second cercle de la communauté du renseignement.

D'après les travaux de la commission d'enquête sénatoriale, les moyens humains et matériels des CRRP demeurent toutefois très modestes. Le nombre des délégués effectivement déployés dans les établissements ne paraît pas davantage correspondre à l'effectif des détenus susceptibles de nécessiter une surveillance. En outre, l'usage de l'ensemble des techniques de renseignement autorisées désormais par la loi se révèle très circonscrit, faute d'équipements et d'infrastructures adéquates ⁽²⁾.

Source : commission des Finances.

D'après les statistiques communiquées par la direction de l'administration pénitentiaire, **75 % des personnes évaluées au sein d'un QER poursuivent l'exécution de leur peine en détention ordinaire ; 12 % se voient placées en QPR.**

(1) À l'échelon central, après l'installation en avril 2017 du Bureau central du renseignement pénitentiaire (BRCP), l'année 2019 devrait voir la mise en place d'un service de renseignement pénitentiaire à compétence nationale, rattachée directement au directeur de l'administration pénitentiaire.

(2) *op.cité*, pp. 97-100.

3. Le choix d'une prise en charge non spécifique par la protection judiciaire de la Jeunesse

D'après les données communiquées par la Mission nationale de veille et d'information (MNVI), au 9 mai 2019, **513 mineurs étaient suivis par les services de la protection judiciaire de la Jeunesse (PJJ)**, dont :

- 115 suivis dans un cadre pénal ⁽¹⁾;
- 76 dans le cadre d'une prise en charge au titre de la protection de l'enfance pour un risque de radicalisation ;
- 144 suivis à un autre titre mais qui ont fait l'objet d'un rapport au magistrat mandant afin de signaler un risque de radicalisation ;
- 215 mineurs pris en charge au titre de la protection de l'enfance en raison de la radicalisation de leurs parents.

En principe, **la prise en charge et le suivi des mineurs auteurs d'actes terroristes ou exposés à des risques de radicalisation ne relèvent pas de structures spécifiques ou de professionnels spécialisés**. D'après les réponses au questionnaire adressé par le rapporteur spécial, l'ensemble des agents de la DPJJ sont susceptibles de prendre en charge ce public. La direction affirme privilégier l'individualisation des prises en charges, ainsi que la pluridisciplinarité des équipes.

En conséquence, **l'École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ) développe depuis 2015 une offre de formation**. Celle-ci s'adresse aux acteurs de la justice des mineurs ; elle comprend des enseignements généraux et des modules plus spécifiques dispensés dans le cadre de la formation initiale et de la formation continue.

De surcroît, **la DPJJ se refuse à un regroupement des mineurs pris en charge au titre d'une infraction ou d'un risque en rapport avec le terrorisme**. Suivant le point de vue développé devant le rapporteur spécial, cette politique vise à éviter la stigmatisation mais aussi une galvanisation collective considérée comme se trouvant au cœur des phénomènes de radicalisation collective. Le choix du non-regroupement procède également du constat de l'impact éducatif positif que comporterait une prise en charge conjointe avec d'autres mineurs.

Néanmoins, eu égard à la compétence du Tribunal de grande instance de Paris, la DPJJ a mis en place des dispositifs spécifiques en Ile-de-France afin de répondre aux besoins de prise en charge immédiate des mineurs déferés pour association de malfaiteurs en vue d'une infraction terroriste (AMT).

(1) À raison de poursuites au pénal pour des infractions terroristes (en rapport avec une association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroriste ou pour apologie principalement).

Ces dispositifs donnent notamment lieu à :

– la réalisation des mesures judiciaires d’investigation éducative (MJIE) par deux unités éducatives de milieu ouvert ;

– la réservation de 15 places depuis l’automne 2016 au sein des centres éducatifs fermés (CEF) et des établissements de placement éducatif (EPE) dont 5 en Ile-de-France pour les mineurs déferés et mis en examen par le TGI de Paris pour AMT ;

– l’accueil des mineurs dans le cadre de deux dispositifs portés par le secteur associatif et destinés à offrir une alternative à la détention pour les mineurs poursuivis sous le chef d’AMT, dans le cadre d’une prise en charge individualisée.

En outre, le dispositif dénommé ESOR intervient à la demande, afin d’apporter un appui aux professionnels franciliens du secteur associatif et de l’Aide sociale à l’enfance (ASE), directement dans la prise en charge des mineurs ou dans l’accompagnement des équipes.

B. UNE MENACE EXIGEANT UN EFFORT MAINTENU ET UNE COORDINATION DES ACTIONS

Au terme du Printemps de l’évaluation 2018, le rapporteur spécial avait déposé un projet de résolution destiné à permettre à la représentation nationale de se prononcer sur les suites à donner aux plans de lutte antiterroriste (PLAT) et au plan d’action contre la radicalisation et le terrorisme (PART)⁽¹⁾. Dans son esprit, il importait en effet de garantir la pérennisation des moyens nécessaires à la participation de la Justice à l’effort national de lutte contre le terrorisme. Il s’agissait également – ainsi qu’y invitait la recommandation de la Cour des comptes, de disposer d’« *une vision claire, pluriannuelle et synthétique de l’exécution des mesures et des crédits consommés* ».

À bien des égards, cette nécessité préalable demeure : il faut que les pouvoirs publics soient en mesure, le cas échéant, d’adapter les ressources allouées à la lutte contre le terrorisme et garantir le bon usage des deniers publics. Or, dans le cadre de ses travaux de contrôle, le rapporteur spécial a pu constater que les services du ministère de la justice ne disposaient pas nécessairement de données d’évaluation aussi utiles que le coût des procédures pour le jugement des affaires terroristes ou le placement en QER.

Dans le cadre de l’enquête demandée par la commission des finances et consacrée à « l’Approche méthodologique des coûts de la justice », la Cour a pourtant démontré tout l’intérêt d’instruments de mesure des coûts et d’affectation rationnelle des ressources.

(1) Proposition N° 1042 - Proposition de résolution de M. Patrick Hetzel visant à pérenniser les moyens nécessaires à la participation du ministère de la justice à l’effort national de lutte contre le terrorisme, enregistrée à la Présidence de l’Assemblée nationale le 8 juin 2018.

C'est la raison pour laquelle, sans appeler à la formalisation d'un cadre de gestion à l'exemple des PLAT 1 et 2, ou du PART⁽¹⁾, **le rapporteur spécial prône la mise en place d'un suivi des dépenses consacrées à la lutte contre le terrorisme dans le cadre des documents budgétaires remis au Parlement.** Au-delà de données relatives aux crédits et aux emplois, **il ne paraît pas hors de propos de considérer la possibilité d'indicateurs plus « qualitatifs »**, par exemple sur le nombre des détenus évalués au sein des QER, la proportion de structures susceptibles de faire l'objet d'une démarche de labellisation ou d'une mesure spécifiques de critères de réinsertion (tels que le suivi d'une formation, l'exercice d'une activité professionnelle en prison, ou encore les délais de prise en charge pour les mineurs).

Devant la commission des finances réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, la ministre de la Justice a affirmé que *« tous les crédits nécessaires à une action résolue de la justice contre le terrorisme sont effectivement mobilisés »*.

Si l'on peut donner acte au Gouvernement d'assurer la continuité de l'action de l'État sur cette question essentielle, il convient également de prendre en considération les besoins nouveaux d'organisation que pourrait nécessiter la poursuite de la lutte antiterroriste.

1. Un phénomène criminel et délinquant spécifique exposant l'ensemble de l'institution judiciaire à des charges croissantes

Au-delà de la préservation des moyens intégrés au socle budgétaire de la mission *Justice* à la fin du PART et des PLAT, la prise en charge des auteurs d'actes terroristes implique aujourd'hui une vigilance toute particulière quant à l'adaptation nécessaire des financements de l'action des services du ministère de la justice. De fait, l'actuelle menace terroriste revêt un caractère durable en raison de ses caractéristiques et de l'impact des crises qu'elle peut susciter.

a. Un terrorisme suscitant une menace renouvelée et plus difficilement saisissable

De fait, ainsi que l'ont souligné l'ensemble des personnes entendues, **le terrorisme se revendiquant de mouvements liés à l'islamisme politique présente un tout autre risque pour l'ordre public que d'autres mouvances ayant frappé notre pays entre les années 1970 et 1990.**

Ce constat prend un relief tout particulier dans le monde carcéral, au vu de la gravité des agressions commises au sein des établissements pénitentiaires en 2018. **C'est la raison pour laquelle le rapporteur spécial entend les préoccupations exprimées quant à la préservation de la sécurité des agents, ainsi que leur aspiration à un régime carcéral qui assurerait une meilleure conciliation entre les droits reconnus aux personnes et la prise en compte de leur dangerosité.**

(1) PLAT pour plan de lutte antiterroriste ; PART pour plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme. Rapport n° 1055 annexe 29 - Rapport de M. Patrick Hetzel sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l'année 2017 (n° 980), pp.19-26.

• **Le phénomène du terrorisme inspiré par les mouvements islamistes présente en effet certaines spécificités liées à ses fondements idéologiques, aux dynamiques de groupe qui le caractérisent, dont résulte une dangerosité accrue.**

Suivant l'analyse des représentants du Centre national d'évaluation de Fresnes, la radicalisation à l'œuvre participe principalement d'un processus de dépersonnalisation.

Dans ce cadre mental, les individus placent la « communauté », la « cause » au-dessus de toute autre existence ou considération. Ces dernières fournissent une identité, nourrissent un sentiment d'appartenance, y compris contre les identités réelles. La dépersonnalisation prédispose les individus qui en sont l'objet à s'en remettre à l'autorité de donneurs d'ordre et à déclinier toute responsabilité personnelle pour les conséquences des actes accomplis en obéissant à leurs ordres.

• **Cette structuration mentale, ainsi que l'attachement accordé au respect d'un engagement envers le sacré, expliquent vraisemblablement les limites que rencontrent aujourd'hui les méthodes visant à « déradicalisation » des individus sous main de justice.**

Devant la commission des finances réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, la ministre de la justice a d'ailleurs estimé que cette action conservait aujourd'hui un caractère assez empirique. De son point de vue, l'évaluation ne serait pas encore suffisamment performante.

De manière symptomatique, le chef de la Mission de lutte contre la radicalisation violente a évoqué devant le rapporteur spécial un objectif de « désengagement dans la violence ». Pour ce qui la concerne et devant la difficulté à remettre en cause des convictions qui peuvent malgré tout avoir un rapport avec une croyance religieuse, l'administration pénitentiaire mettrait désormais l'accent sur la déconstruction du cadre idéologique, sur la « réaffiliation » et l'insertion sociaux-professionnelle.

• **Aux limites des savoirs disponibles pour l'engagement de la déradicalisation s'ajoute la propension nouvelle des auteurs d'actes terroristes à une certaine dissimulation.** Ainsi que l'a observé la commission d'enquête sénatoriale⁽¹⁾, la difficulté se manifeste en particulier dans l'univers carcéral où l'identification des personnes détenues radicalisées demeure perfectible.

Au sein des établissements pénitentiaires, le travail de « repérage » comporte l'usage de plusieurs grilles d'évaluation mis à la disposition des surveillants, de l'encadrement et des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP). Les grilles font en principe l'objet d'un examen dans le cadre des commissions pluridisciplinaires uniques (CPU) « Dangerosité et vulnérabilité ».

(1) *Op. cit.*, pp. 228-232.

Participent notamment à ces instances les « **binômes de soutien** », **formés d'éducateurs spécialisés et de psychologues**. Recrutés sous statut contractuel et relevant des directions interrégionales des services pénitentiaires, les binômes interviennent au sein des établissements et en milieu ouvert et travaillent avec les personnels pénitentiaires d'insertion et de probation et les personnels de surveillance.

Dès lors, il peut paraître souhaitable d'accentuer les efforts fournis par le ministère de la justice et ses services en poursuivant deux objectifs.

• **Le premier objectif porte nécessairement sur l'accès à la formation, suivant les tâches assumées dans la prise en charge des auteurs d'actes terroristes.** Ce besoin peut être ressenti de manière particulière au sein des établissements pénitentiaires compte tenu des difficultés que présentent la surveillance des TIS et DCR, ainsi que leur évaluation et le repérage de processus de radicalisation ou d'actes de prosélytisme.

D'après les éléments communiqués au rapporteur spécial, l'École nationale d'administration pénitentiaire tend à développer son offre d'enseignement relatif aux questions portant sur le terrorisme et la prise en charge de ses auteurs pour l'ensemble des professionnels concernés. La formation initiale comporte ainsi des modules spécifiques. Par exemple, les surveillants et premiers surveillants reçoivent un enseignement d'un volume horaire de six heures qui porte sur les différentes formes de radicalisation violente et sur l'utilisation des grilles de repérage de la radicalisation violente (module assuré par des animateurs et binômes de soutien et formateurs de l'ENAP). Le programme de la formation initiale des lieutenants et des conseillers d'insertion et de probation comporte un module de 11 heures destiné à aborder plusieurs thèmes, à savoir : « *l'islamisme radical et sa géopolitique* » ; le « *processus d'emprise mentale et les signes de radicalisation* » ; « *les modes de prise en charge ; l'utilisation des grilles de repérage de la radicalisation violente* ».

Le rapporteur spécial ne dispose pas d'éléments d'évaluation quant à la pertinence de ces enseignements ou de leur volume horaire. Toutefois, dès lors que la prise en charge des auteurs d'actes terroristes ne constitue que l'une des missions incombant aux personnels des établissements pénitentiaires, il ne paraît pas illogique que la formation initiale n'apporte qu'une première sensibilisation.

Compte tenu des développements récents de la menace terroriste, **il importe cependant de veiller aux capacités d'accueil de l'ENAP dans le cadre de la formation continue, ainsi qu'au bon déploiement de formateurs relais, afin d'assurer le renouvellement des compétences. En tout cas, il convient d'être certain que les personnels exposés à ce risque soient correctement formés.**

• **Le second objectif consiste à assurer le développement de la recherche pluridisciplinaire concernant l'évaluation des détenus radicalisés et l'évaluation de la prise en charge des auteurs d'actes terroristes.**

Ainsi que le montrent les travaux de la commission d'enquête sénatoriale⁽¹⁾, depuis plusieurs années, **l'administration pénitentiaire soutient la réalisation d'actions de recherche** portant sur la prévention de la radicalisation violente ou la prise en charge des personnes sous main de justice.

Par un décret en date du 3 mai 2017⁽²⁾, **a été créé en outre le Conseil scientifique sur les processus de radicalisation (COSPRAD)**. Présidé par le Premier ministre ou son représentant, le Conseil est composé à parité de représentants d'institutions publiques et d'un panel de personnalités scientifiques disposant d'une expertise dans le domaine de la recherche sur les processus de radicalisation.

Un décret du 12 décembre 2018⁽³⁾ a étendu ses missions qui consistent à présenter des propositions au Premier ministre visant à améliorer la politique de prévention et de lutte contre la radicalisation, ainsi qu'à animer les travaux de recherche dans ce domaine.

Du point de vue du rapporteur spécial, il s'agit en effet de renforcer la coordination et l'animation de la recherche sur ces questions. Toutefois, ces travaux ne sauraient demeurer cantonnés dans la seule sphère des recherches en sciences humaine ou de la criminologie. Il importe qu'ils nourrissent les savoir-faire professionnels nécessités par la prise en charge des auteurs d'actes terroristes.

Dans cette optique, au-delà de l'élargissement des missions du COSPRAD et du renouvellement de son conseil d'administration, **il importe de conforter le rôle joué par l'ENAP, l'ENPJJ, voire de l'École nationale de la magistrature (ENM), dans l'animation de la recherche relative à la prise en charge des auteurs d'actes terroristes.**

b. Des crises successives dont l'impact progressif affectera l'ensemble de la chaîne pénale

Ainsi que l'a démontré M. Rémy Heitz, Procureur de la République de Paris, **les multiples attaques terroristes dont la France a été l'objet depuis 2015 ne produisent pas encore tous leurs effets à ce jour en matière judiciaire.**

(1) *Op. cit.*, pp. 229-230.

(2) Décret n° 2017-693 du 3 mai 2017 créant un conseil scientifique sur les processus de radicalisation.

(3) Décret n° 2018-1144 du 12 décembre 2018 modifiant le décret n° 2017-693 du 3 mai 2017 créant un conseil scientifique sur les processus de radicalisation.

Cet impact différé tient notamment à la durée des procédures engagées pour le traitement judiciaire des infractions terroristes. D'après les chiffres communiqués par les services du Parquet de Paris, pour les personnes détenues, il faut compter entre 2 et 4 ans pour mener les enquêtes en matière correctionnelle ; en matière criminelle, on est au-delà des cinq ans. Compte tenu de leur complexité, certains dossiers peuvent même exiger de cinq à dix ans d'instruction.

Dès lors, il importe de demeurer attentif à l'impact d'une augmentation du nombre d'affaires terroristes sur les besoins de financement et sur l'accomplissement des missions des différents acteurs de la Justice.

• Cette nécessité s'impose en tout premier lieu pour les services judiciaires et, singulièrement les juridictions, avec la perspective de la conclusion des procédures ouvertes à la suite des attentats contre Charlie Hebdo et ceux perpétrés le 13 novembre 2015.

Ainsi, le procès des attentats de janvier 2015 devrait se tenir du 20 avril au 3 juillet 2020 à Paris. Si le nombre des personnes poursuivies se limite à quatorze mis en examen, le ministère de la justice estime à 2 500 le nombre des personnes (journalistes, parties civiles) susceptibles de vouloir assister aux procès.

Devant la commission des finances réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, la Garde des Sceaux a indiqué réfléchir encore à la manière d'accueillir ce public dans les conditions les plus appropriées. En l'état des réflexions, le souhait d'investir un lieu emblématique pousserait le ministère de la Justice à organiser les procès au sein du Palais de justice de l'Île de la Cité.

Ainsi que l'a souligné Mme Belloubet, ce choix impliquera des aménagements et, conséquence, la mobilisation de financements spécifiques et personnels supplémentaires. Dans cette attente, le ministère de la Justice indique avoir renforcé les effectifs du siège pour faire face au procès, avec six magistrats supplémentaires au Tribunal de grande instance de Paris et six magistrats supplémentaires à la Cour d'appel.

Le rapporteur spécial ne peut qu'inviter le Gouvernement à tirer toutes les conséquences de l'organisation des grands procès relatifs aux affaires terroristes dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020.

• En second lieu, l'impact des « crises » terroristes successives impliquent de conforter les moyens de l'administration pénitentiaire.

À l'évidence, l'amélioration des conditions de prise en charge des auteurs d'actes terroriste suppose d'obtenir des résultats tangibles dans la lutte contre la surpopulation carcérale. Au-delà du débat ouvert sur l'exacte portée du programme immobilier lancé par le Gouvernement, il importe de garantir à l'administration pénitentiaire les ressources humaines dont elle a besoin pour l'accomplissement de l'ensemble de ses missions.

Or, les personnels des établissements peuvent comporter une part importante de jeunes agents n'ayant pas encore pu acquérir toute l'expérience requise. D'après les données dont a fait état son directeur, la maison d'arrêt de Fresnes compte ainsi 150 stagiaires sur un effectif total de 800 surveillants. Du reste, beaucoup des titulaires ne possèdent qu'un an d'ancienneté dans leur affectation.

Ce constat ne peut que plaider en faveur d'une poursuite de la politique de l'administration pénitentiaire visant à « fidéliser » les personnels et réduire la rotation sur les postes des agents les plus expérimentés.

Compte tenu de la centralisation de l'exercice des poursuites en matière d'infractions terroristes, cette exigence vaut tout particulièrement pour les établissements d'Ile-de-France. Dans cette optique, l'administration pénitentiaire accorde aux surveillants qui choisissent l'affectation dans un établissement francilien une prime et une aide à l'installation. Il conviendrait sans doute d'en mesurer l'efficacité, en comparant son coût au nombre des vocations qu'elle peut susciter.

● En dernier lieu, **il apparaît indispensable d'anticiper l'évolution possible des besoins de la Protection judiciaire de la jeunesse alors que la prise en charge des enfants revenus des théâtres d'opération du Levant se révèle déjà une source d'accroissement de la charge de travail des services.**

Ainsi, l'assistance éducative apportée aux mineurs de retour de zone d'opérations de groupements terroristes donne lieu à l'exécution de deux types de mesures :

– des mesures judiciaires d'investigations éducatives (MJIE) civiles, ordonnées de manière quasi-systématique par les juges des enfants ;

– des mesures d'action éducative en milieu ouvert (AEMO), qui peuvent être prononcées dans le cadre d'une remise de l'enfant à un membre de sa famille, ou concomitamment à un placement à l'aide sociale à l'enfance (ASE)⁽¹⁾.

Or, d'après l'état des lieux dressés devant le rapporteur spécial, **les mesures exécutées au bénéfice des enfants de retour de zone de conflits se révèlent particulièrement chronophages.** De fait, elles impliquent notamment :

– la nécessité pour les professionnels de répondre à des questions nouvelles, ce qui demande des temps d'échanges et d'analyse des pratiques plus approfondis ;

– une coopération plus étroite avec les autres partenaires de la prise en charge (magistrats, Aide sociale à l'enfance, équipes hospitalières, éducation nationale, préfecture), ainsi qu'avec les autres services de la Protection judiciaire de la jeunesse souvent désignés sur le territoire pour mener la mesure d'investigation auprès de la famille élargie ;

(1) Dans le cadre de l'expérimentation de trois ans prévue par l'article 31 de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

–l’accompagnement des enfants lors des visites à leurs parents en détention qui, en raison de la fréquence des visites et de l’éloignement entre les lieux de détention et ceux de placement, mobilisent les professionnels sur des temps assez longs.

Compte tenu de la situation militaire en Irak et en Syrie, ainsi que des pressions qui peuvent s’exercer sur la France en vue du rapatriement de ses ressortissants, **on ne saurait exclure l’hypothèse d’un accroissement du nombre des mineurs dont la prise en charge incombe à la PJJ.**

Du point de vue du rapporteur spécial, cette incertitude ne rend que plus nécessaire la réalisation d’une évaluation des moyens nécessaires à la mise en œuvre des mesures adaptées à la prise en charge des mineurs de retour d’une zone de regroupement terroriste.

2. Une nécessaire coordination des prises en charges

Parce qu’elle revêt un caractère protéiforme et continue d’évoluer, la prise en charge des auteurs d’actes terroristes exige une action concertée de l’ensemble de l’institution judiciaire. Cette nécessité revêt un caractère d’autant plus prégnant que suivant des observations convergentes, les individus impliqués suivent souvent un « parcours délinquant ».

Les éléments d’analyse recueillis par le rapporteur spécial tendent à démontrer que les services de la Justice en sont pleinement conscients. Toutefois, il s’avère que l’organisation de cette action concertée ne va pas de soi et suppose des efforts particuliers, en partie à l’échelon central.

a. Un effort manifeste de planification et de coordination à l’échelon central

Dans une certaine mesure, **la formalisation d’une action concertée procède en premier lieu de l’existence d’un certain nombre de documents d’orientations stratégiques** aux échelles interministérielles, ministérielles ou à celle des grandes directions métiers.

En font évidemment partie les plans de lutte antiterroriste (PLAT 1 et 2) ou le plan d’action contre la radicalisation et le terrorisme (PART). Il convient aujourd’hui de citer les plans nationaux de prévention et de radicalisation présentés les 23 février 2018 et 11 avril 2019. Élaborés sous l’égide du Comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPDR), ces derniers comportent plusieurs axes dont les mesures intéressent l’action de la Justice. On citera en particulier les axes 3 « comprendre et anticiper l’évolution de la radicalisation » (dans le cadre duquel se range la création du COSPRAD) ou l’axe 5 « adapter le désengagement ».

Il apparaît toutefois que **les plans recensent souvent des mesures déjà prises ou envisagées et rien n'assure qu'ils exercent par eux-mêmes un réel effet d'entraînement sur les services concernés.**

En revanche, **les réunions périodiques organisées entre représentants des directions centrales présentent une portée plus opérationnelle.**

Le rapporteur a ainsi relevé avec intérêt l'existence d'un comité de liaison entre la direction de l'administration pénitentiaire et la Protection judiciaire de la Jeunesse sur les « doubles mineurs ». D'après les éléments communiqués par le directeur de l'administration pénitentiaire, ce cadre viserait à un travail sur des sujets d'intérêt commun tels que les mères détenues ou l'intégration potentielle des jeunes majeurs au dispositif de la direction de l'administration pénitentiaire.

Même si le comité de liaison n'a pas encore abouti à des réalisations concrètes, **le rapport spécial ne peut qu'encourager les directions du ministère de la justice à systématiser ce type de pratiques.**

b. Une coordination à l'échelon locale plus difficile à réaliser

Certes, les éléments recueillis par le rapporteur spécial donnent à penser qu'il peut exister entre les acteurs de la prise de la lutte contre le terrorisme des liens plus ou étroits qui favorisent une coopération des services.

D'après l'état des lieux dressé par le Procureur de la République de Paris, il en va ainsi entre le Parquet de Paris et ses partenaires. Le Parquet entretient des contacts étroits avec l'Administration pénale et le Bureau central de renseignement et d'action (BCRA), ainsi qu'avec la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) et le Bureau central du renseignement pénitentiaire (BCRP). Les acteurs se connaissent. En outre, un système aurait été mis en place afin que le BCRP soit très rapidement informé de la sortie d'un détenu ayant purgé sa peine pour une infraction terroriste.

Ainsi que l'a souligné M. Heitz, la prévention des « sorties sèches » et le suivi des personnes ou ex-détenus radicalisés constituent deux enjeux fondamentaux pour la sécurité publique. Suivant les statistiques communiquées au rapporteur spécial, **compte tenu des peines infligées, 80 % des TIS (soit 400 personnes) sont appelés à sortir de prison dès début 2021.** L'enjeu d'une bonne coordination intéresse toutefois chacun des maillons de la justice pénale.

• Pour la justice judiciaire, il importe en effet d'assurer la bonne mise en place du dispositif des délégués du Parquet national antiterroriste.

En application de la loi de programmation 2018-2022, il appartient au PNAT de désigner un magistrat du ministère public « *au sein des tribunaux de grande instance dans le ressort desquels est susceptible de se trouver une forte concentration de personne soutenant ou adhérant à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme* ».

Il leur appartiendra d'assurer l'information du Procureur national quant à l'existence de situations locales susceptibles de poursuites. Devant la commission des finances réunies en commission d'évaluation des politiques publiques, la Garde des Sceaux a indiqué que le Parquet national devrait ainsi installer une quinzaine de magistrats situés dans les parquets les plus emblématiques du point de vue de la radicalisation. Leur nomination devrait intervenir durant l'été 2019.

Tout l'enjeu de la mission confiée aux délégués du procureur réside à l'évidence en sa capacité de prendre pleinement sa part aux travaux des instances locales de la sécurité publique, telles que les groupes d'évaluation départementaux (GED). Il s'agit également pour l'autorité judiciaire de disposer d'une certaine visibilité quant aux personnes placées sous main de justice signalées.

• Pour l'administration pénitentiaire, la prise en charge des auteurs d'actes terroristes comporte plusieurs exigences, au-delà de la prévention des « sorties sèches ». Il s'agit en l'occurrence d'organiser l'exécution de la peine ou le suivi dans l'enceinte de ses établissements mais également en milieu ouvert.

Cette dernière tâche incombe pour l'essentiel aux services d'insertion et de probation pénitentiaire (SPIP). D'après le témoignage de plusieurs représentants des organisations syndicales reçus par le rapporteur spécial, les services ne possèdent pas nécessairement une organisation type pour la prise en charge des auteurs d'actes terroristes. Celle-ci peut donner lieu à une certaine spécialisation suivant les ressources et surtout les charges pesant sur la structure. De fait, **les représentants des SPIP décrivent le suivi des auteurs d'actes terroristes comme une tâche venant s'ajouter à l'accomplissement de leurs missions générale.**

Par ailleurs, il convient de signaler l'ouverture en octobre 2018, à Paris et Marseille, **de deux centres de prise en charge individualisée des personnes radicalisées sous main de justice** dans le cadre d'un marché public remporté par le groupe SOS.

Ces deux structures visent à offrir un suivi global et individualisé afin d'accompagner dans le processus d'engagement de la violence, puis vers la réinsertion. À ce suivi modulable (de trois heures à vingt heures par semaine), s'ajoutent la possibilité de réaliser un diagnostic ou encore la possibilité d'un hébergement diffus. L'ensemble des besoins est identifié et validé avec le SPIP en vue de l'élaboration d'un plan d'accompagnement.

En exécution du marché public, la direction de l'administration pénitentiaire travaille actuellement à l'ouverture de deux nouveaux centres à Lyon et à Lille, à échéance de juin et d'octobre 2019.

Du point de vue du rapporteur spécial, ce dispositif peut présenter l'avantage de répondre à de nombreux besoins, grâce notamment à une relative souplesse dans l'organisation et le volume horaire de la prise en charge. Cela étant, **il peut paraître souhaitable d'en réaliser l'évaluation avant de procéder à toute nouvelle extension de son champ et de porter un jugement plus catégorique sur la pertinence des prestations assurées par les centres.**

Au-delà, le suivi de l'exécution des peines constitue le véritable enjeu. Or, les signalements portés à la connaissance du rapporteur spécial donnent à penser que des sorties de détenus peuvent encore intervenir sans que l'ensemble des partenaires chargés de la prise en charge en milieu ouvert soient informés. Objectivement, le risque d'un tel dysfonctionnement met moins en cause les acteurs que l'organisation des circuits d'information. Dans cette optique, **le rapporteur spécial estime qu'il conviendrait de renforcer assez sensiblement les bureaux chargés de l'exécution des peines du parquet et d'évaluer les ressources des greffes nécessaires.**

• **En dernier lieu, l'attention du rapporteur spécial a été attirée par les difficultés que pouvait occasionner aux établissements pénitentiaires la prise en charge de personnes radicalisées souffrant de problèmes psychiatriques.**

Ces profils peuvent présenter un degré de dangerosité important et, en conséquence de leur état, perturber la vie en détention. Suivant les établissements, ils représentent en outre une proportion potentiellement significative de la population carcérale. Or, d'après le témoignage du directeur de la maison d'arrêt de Fresnes, l'admission de ces personnes dans les services psychiatriques ne va pas de soi. Les établissements de soins tendraient à faire une distinction entre les profils psychotiques – dont ils refusent la prise en charge – et les psychopathes – qu'ils considèrent comme relevant bien du tableau clinique.

Le problème de la prise en charge des personnes souffrant de troubles psychiatriques dépasse à l'évidence la seule problématique des présents travaux. Pour autant, **le rapporteur spécial estime qu'il conviendrait d'accorder une attention particulière à l'identification des personnes radicalisées souffrant d'une pathologie psychiatrique.**

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 heures, le mardi 28 mai 2019, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu Mme Nicole BELLOUBET, Garde des Sceaux, ministre de la Justice.

Le compte rendu et la vidéo de cette réunion peuvent être consultés sur le site de l'Assemblée nationale.

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

– **Confédération générale du travail (CGT)-Pénitentiaire** : M. Alexis Grandhaie, commandant ;

– **SNP-FO Personnels de surveillance** : M. Jean Philippe Cabal, secrétaire national ; M. Yoan Karar, secrétaire général adjoint ;

– **Syndicat UFAP UNSA Justice** : M. David Calogine ; M. David Besson ; M. Wilfrid Fonck ;

– **Confédération générale du travail (CGT) - Insertion Probation** : M. Pierre Yves Lapresle, secrétaire national ; Mme Emilie Ecoiffier, secrétaire adjointe CGT SPIP 94 ;

– **Maison d'arrêt de Fresnes** : M. Clément Bruno Clement-Petremann, directeur par intérim ; Mme Louisa Yazid, chef de la cellule interrégionale du renseignement pénitentiaire ; M. Ismaël Righi-Belhouari, chef de la mission de lutte contre la radicalisation violente à la direction interrégionale des services pénitentiaires ; M. Roussel directeur de la 1^{ère} division, Mme Chevalier, officier en charge du QER ; M. Vialette, directeur d'insertion et de probation en charge de la radicalisation ; Mme Marie Dormieu, responsable communication de la direction interrégionale des services pénitentiaires ;

– **Direction de l'administration pénitentiaire (ministère de la Justice)** : M. Stéphane Bredin, conseiller référendaire à la Cour des comptes, directeur ; M. François Toutain, chef de la mission de lutte contre la radicalisation violente ;

– **École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP)** : M. Christophe MILLESCAMPS, directeur ; M. François Toutain, chef de la mission de lutte contre la radicalisation violente ;

– **Direction de la Protection judiciaire de la Jeunesse (ministère de la Justice)** : Mme Angèle Roisin, adjointe à la chargée de la Mission nationale veille et information ;

– **Cour des Comptes** : Mme Mireille Faugère, conseillère maître ; Mme Stéphanie Guidoni, rapporteure extérieure.

– **Parquet près le Tribunal de grande instance de Paris** : M. Rémy Heitz, procureur de la République ; Mme Camille Hennetier, vice-procureur, cheffe de la section antiterroriste du parquet de Paris ;

– **Direction des Services Judiciaires (ministère de la Justice)** : M. Peimane Ghaleh-Marzban, magistrat, directeur.

ANNEXE N° 2 :
SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Cour des comptes, Mission *Justice*, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018, mai 2019.

Inspection générale des Finances-Inspection générale de la Justice, *Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions*, Revue de dépenses 2017, janvier 2017.

Rapport du Sénat n° 639-Rapport de M. Bernard Cazeau, Président, et de Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure, faite au nom de la commission d'enquête sur « *L'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'état islamique* », juillet 2018.

Jean-Baptiste Jacquin, « *Prévention de la radicalisation : un virage à 180 degrés de la doctrine pénitentiaire* », Le Monde.fr, 23 février 2018.