



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la justice et des libertés

PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION RELATIF À L'EXÉCUTION DES PEINES

ETUDE D'IMPACT

21 novembre 2011

Le projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines comporte, outre son article 1^{er} approuvant le rapport annexé au projet qui retrace les efforts financiers, de personnels et d'organisation en vue d'améliorer l'efficience de l'exécution des peines, huit dispositions normatives visant à permettre la réalisation effective et rapide des objectifs programmatiques. Chaque disposition fait l'objet d'une étude d'impact à l'exception des articles 6 et 7, complémentaires, traités dans une même étude.

SOMMAIRE

Sommaire	3
Dispositions de programmation	6
1.1.1. Depuis 2004, le dispositif d'exécution des peines a fait l'objet d'une attention soutenue du Parlement qui a profondément fait évoluer le cadre législatif.	6
1.1.2. La Chancellerie s'est mobilisée pour améliorer l'exécution des peines privatives de liberté.....	7
1.1.3. Une augmentation des peines privatives de liberté et un stock important de peines en attente d'exécution.....	8
1.1.3.1. Une augmentation du nombre des peines privatives de liberté prononcées.....	8
1.1.3.2. Une augmentation du nombre d'aménagements de peine.....	9
1.1.3.3. La persistance d'un stock important de peines en attente d'exécution	9
1.1.3.4. Augmentation de la récidive sur les peines courtes	10
1.1.3.4. Quatre scénarios d'évolution du nombre de personnes écrouées à l'horizon 2017.....	10
1.1.4. Un parc carcéral insuffisant.....	11
1.1.5. Le cadre juridique de la prévention de la récidive	13
1.1.6. Des avancées récentes en matière de prévention de la récidive.....	14
1.2.2.1. L'expérimentation du diagnostic à visée criminologique	14
1.2.2.2. Les programmes de prévention de la récidive.....	15
1.2.2.3. La prise en charge des détenus présentant des troubles du comportement	15
1.1.7. La nécessité de poursuivre la réforme des services d'insertion et de probation ...	16
1.1.8. Le centre national d'évaluation de Fresnes	17
1.1.9. Cadre constitutionnel.....	18
1.3.4. Impact sur la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.....	18
Article 2	20
2.1. Etat des lieux	20
2.1.1. Etat du droit.....	20
2.1.2. Cadre constitutionnel.....	21
2.1.2.1. Sur le respect des principes de la commande publique.....	21
2.1.3. Cadre communautaire	22
2.2. Objectif.....	22
2.3. Options	23
2.4. Impact.....	23
2.4.1. Impact financier.....	23
2.4.2. Impact sur le service public pénitentiaire.....	24
2.5. Consultations et modalités d'application	24
2.5.1. Consultations.....	25
2.5.2. Application dans le temps	25
2.5.3. Application dans l'espace.....	25
Article 3	26
3.1. Etat des lieux	26
3.1.1. Etat du droit.....	26
3.1.2. Cadre constitutionnel.....	26
3.2. Objectif.....	27
3.3. Options	27
3.4. Impact.....	28
3.5. Consultations et modalités d'application	28

3.5.1. Consultations	29
3.5.2. Application dans le temps	29
3.5.3. Application dans l'espace.....	29
Article 4.....	30
4.1. Etat des lieux	30
4.2. Objectif.....	30
4.3. Options	30
4.4. Impact.....	30
4.5. Consultations et modalités d'application	31
4.5.1. Consultations	31
4.5.2. Application dans le temps	31
4.5.3. Application dans l'espace.....	31
Article 5.....	32
5.1. Etat des lieux	32
5.2. Objectif.....	32
5.3. Options	32
5.4. Impact.....	32
5.5. Consultations et modalités d'application	32
5.5.1. Consultations	33
5.5.2. Application dans le temps	33
5.5.3. Application dans l'espace.....	33
Articles 6 et 7	34
6.1. Etat des lieux	34
6.1.1. Le développement de l'injonction de soins.....	34
6.1.2. Le développement des expertises	35
6.1.2. La présence des médecins psychiatres	35
6.1.3. Le dispositif visant à pallier les problèmes liés à la démographie médicale.....	36
6.2. Objectif.....	36
6.3. Options	37
6.3.1. Sur le nombre d'expertises par expert.....	37
6.3.2. Sur le nombre d'experts psychiatres judiciaires.....	37
6.4. Impact.....	38
6.5. Consultations et modalités d'application	38
6.5.1. Consultations	38
6.5.2. Application dans le temps	38
6.5.3. Textes d'application nécessaires	38
6.5.4. Application dans l'espace.....	39
6.5.4.1. Article 6.....	39
6.5.4.2. Article 7.....	39
Article 8.....	40
8.1. Etat des lieux	40
8.1.1. Application de la procédure d'appel à projet pour les établissements du secteur public de la PJJ.....	40
8.2.2. La procédure d'autorisation sans appel à projet applicable à certains établissements et services du secteur public de la PJJ.....	41
8.2. Objectif.....	42
8.3. Options	42
8.4. Impact.....	42
8.5. Consultations et modalités d'application	42
8.5.1. Consultations	42

8.5.2. Application dans le temps	42
8.5.3. Application dans l'espace.....	42
Article 9	44
9.1. Etat des lieux	44
9.2. Objectif.....	44
9.3. Options	44
9.4. Impact.....	45
9.4.1. Impacts pour le citoyen, le justiciable (pour le mineur et ses parents)	45
9.4.2. Impacts sur les libertés publiques, les droits fondamentaux	45
9.4.3. Impacts organisationnels pour les services judiciaires et de la protection judiciaire de la jeunesse.....	45
9.4.4. Impact juridique	46
9.5. Consultations et modalités d'application	46
9.5.1. Consultations.....	46
9.5.2. Application dans le temps	47
9.5.3. Application dans l'espace.....	47

DISPOSITIONS DE PROGRAMMATION

Les objectifs de programmation sont retracés dans le rapport annexé au projet de loi et soumis à l'approbation du Parlement.

La présente étude d'impact expose les éléments de contexte dans lesquels ces objectifs ont été définis par le Gouvernement et précise les impacts attendus qui ne figurent pas dans le rapport.

1.1. ETAT DES LIEUX

1.1.1. Depuis 2004, le dispositif d'exécution des peines a fait l'objet d'une attention soutenue du Parlement qui a profondément fait évoluer le cadre législatif.

Le rapport de Jean-Luc Warsmann sur les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines et la préparation des détenus à la sortie de prison, remis en avril 2003, formulait 87 recommandations pour améliorer l'exécution des peines.

La plupart ont été mises en œuvre par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

Cette loi a créé des bureaux de l'exécution des peines (BEX) pour réduire les délais d'exécution. Elle a prévu la réduction de 20 % du montant de l'amende en cas de paiement volontaire dans le délai d'un mois suivant la décision.

Elle a créé une nouvelle architecture pour l'aménagement des peines composée, en premier ressort, du juge de l'application des peines (JAP) et du tribunal de l'application des peines (TAP) et dont les décisions sont susceptibles d'appel devant la chambre de l'application des peines (CHAP). Elle a permis au JAP de substituer une mesure d'aménagement de peine à une autre, de révoquer lui-même un sursis avec mise à l'épreuve en cas de violation des obligations par le condamné (compétence appartenant auparavant à la juridiction de jugement), et de convertir les peines d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à 6 mois en travail d'intérêt général (TIG) ou en jour-amende.

Elle a imposé l'obligation pour les juridictions de délivrer à l'issue de l'audience une convocation devant le JAP en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à un an ou une convocation devant le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) dans un délai compris entre 10 et 30 jours. Elle a transformé des réductions de peines ordinaires en crédit de peine accordé dès le début de la peine, afin de mieux préparer la sortie et la réinsertion du condamné grâce au caractère prévisible de sa date de sortie. Ce crédit de réduction de peine peut être retiré par le JAP en cas de mauvaise conduite du condamné

Pour mesurer l'avancée de ce chantier, la commission des lois a souhaité, dès 2007, mener une mission d'information sur l'exécution des décisions de justice pénale.

Le premier rapport de la mission présenté par le député Blanc en décembre 2007 déclinait 49 propositions fondées sur 4 axes principaux. Ce rapport préconisait de nouvelles mesures pour améliorer l'efficacité de la chaîne pénale, assurer une meilleure mise à exécution des décisions de justice et favoriser le développement des aménagements de peine et des peines alternatives à l'incarcération.

Certaines de ses propositions ont été mises en œuvre par la loi n°2008-644 du 1^{er} juillet 2008 créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines.

Cette loi a renforcé l'incitation des prévenus à se présenter ou à se faire représenter à l'audience correctionnelle en majorant le droit fixe de procédure dû par chaque condamné en cas d'absence injustifiée.

Elle a imposé un délai de signification des décisions en matière pénale par les huissiers dans un délai maximum de 45 jours.

Elle a ouvert la possibilité donnée au Trésor public d'accorder des remises totales ou partielles d'amendes forfaitaires majorées.

Elle a aligné les conditions de paiement du droit fixe de procédure sur celles du paiement de l'amende.

La loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 a également repris des propositions de ce rapport en étendant les possibilités d'aménagements de peine.

La loi pénitentiaire a apporté plusieurs modifications dans le code pénale et le code de procédure pénale afin de limiter, hors le cas de récidive, le prononcé des peines d'emprisonnement ferme et, si une telle peine est toutefois prononcée, de favoriser le recours à une mesure d'aménagement permettant la prison « hors les mur ».

La loi a modifié l'article 132-24 du code pénal pour prévoir qu'en matière correctionnelle, en dehors des condamnations en récidive légale, une peine d'emprisonnement sans sursis ne peut être prononcée qu'en dernier recours si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine nécessaire et si toute autre sanction est manifestement inadéquate.

La loi a modifié l'article 707 pour prévoir l'aménagement des peines avant leur mise à exécution (aménagement *ab initio*).

La loi a également modifié les articles 723-15 à 723-27 du code de procédure pénale pour prévoir une procédure simplifiée d'aménagement pour les condamnés libres ou les condamnés à qui il reste moins de deux ans à exécuter.

La loi a également instauré, à l'article 723-28 du code de procédure pénale, la surveillance électronique de fin de peine pour les personnes détenues, mesure d'exécution de la peine pour les personnes condamnées à une peine inférieure ou égale à cinq ans auxquelles il reste un reliquat de quatre mois d'emprisonnement à subir.

1.1.2. La Chancellerie s'est mobilisée pour améliorer l'exécution des peines privatives de liberté.

Un rapport de l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ), de mars 2009, a constaté qu'au 1^{er} janvier 2009, 82 000 peines n'étaient pas exécutées, dont 56 000 inférieures à 6 mois.

L'IGSJ a émis 42 recommandations opérationnelles qui ont été reprises par le garde des Sceaux dans différentes circulaires. Ont notamment été créées, au sein des juridictions, des commissions d'exécution des peines réunissant régulièrement, à l'initiative des chefs de juridiction, les acteurs de la chaîne de l'exécution des peines. Un guide pratique de l'exécution des peines a été diffusé aux juridictions.

En 2010, un outil de décompte des peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution a été mis en place. Il a permis de constater qu'au 31 décembre 2010, 100 000 peines étaient en attente d'exécution.

Face à cette situation, le garde des Sceaux a lancé un plan national d'exécution des peines en février 2011. Une circulaire du garde des Sceaux du 15 février 2011 a donné certaines orientations pour accélérer l'exécution des décisions pénales.

Des contrats d'objectifs ont été mis en place avec 14 tribunaux de grande instance. Les services de la chaîne pénale de ces tribunaux (greffe correctionnel, services de l'exécution et de l'application des peines ont été renforcés. Des vacataires ont été déployés au plan national dans ces mêmes services pour accélérer le traitement des peines en attente d'exécution.

Le garde des Sceaux a également encouragé le développement des alternatives à l'incarcération, et notamment le développement des travaux d'intérêt général, afin d'assurer une exécution adaptée de certaines peines.

Dans le même temps, les aménagements de peine ont fortement augmenté, notamment grâce au développement du bracelet électronique.

Ainsi, au 1^{er} octobre 2011, environ 7 600 personnes étaient concernées par un aménagement de peine sous forme de surveillance électronique, dont 494 personnes au titre de la surveillance électronique de fin de peine. Le nombre de personnes sous surveillance électronique a augmenté de près de 50% en un an (entre octobre 2010 et octobre 2011) et de plus de 350% depuis septembre 2007.

Les résultats des efforts menés depuis deux ans ont néanmoins conduit à constater que l'exécution des peines privatives de liberté se heurtait à des problèmes structurels.

Le rapport remis au Président de la République par le député Eric Ciotti en juillet 2011 formule 50 propositions pour lever ces obstacles structurels.

1.1.3. Une augmentation des peines privatives de liberté et un stock important de peines en attente d'exécution.

1.1.3.1. Une augmentation du nombre des peines privatives de liberté prononcées

Le volume des peines fermes prononcées et exécutoires, après avoir marqué un palier entre 2007 et 2009, est de nouveau en augmentation depuis 2010.

La combinaison des sources issues du casier judiciaire et de l'application Cassiopée utilisée par les tribunaux de grande instance fait apparaître une augmentation des peines privatives de liberté (PPL) de 3,2 % entre 2009 et 2010 et, par projection, de 7,4 % entre 2010 et 2011.

Concernant les TGI d'Île de France – qui représentent 23 % des peines fermes correctionnelles – une croissance plus modérée est observée : 1,7 % entre 2009 et 2010 et 2,3 % en glissement du premier semestre 2010 au premier semestre 2011.

Les peines prononcées exécutoires passent ainsi de 122 700 en 2009 à 126 650 en 2010 et devrait atteindre 136 000 en 2011.

Le quantum moyen des peines prononcées est de 6,7 mois. Le nombre de courtes peines est donc important.

Cette évolution a été enregistrée alors même que, comme indiqué précédemment, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 est venue poser le principe selon lequel « *en matière correctionnelle, hors cas de récidive, la condamnation à une peine d'emprisonnement sans sursis ne doit être prononcée qu'en dernier recours si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine nécessaire et si toute autre sanction est manifestement inadéquate* » (article 65 de la loi n°2009-1426 du 24 novembre 2009).

Le prononcé d'une peine d'emprisonnement ferme relève en effet de l'appréciation souveraine de la formation de jugement dans le respect du principe de l'individualisation des peines. L'augmentation du nombre de condamnations à des peines privatives de liberté se justifie par l'adéquation de cette sanction au regard de la gravité des infractions et de la personnalité des auteurs.

1.1.3.2. Une augmentation du nombre d'aménagements de peine

Le nombre d'aménagement des peines a très fortement augmenté depuis quelques années sous l'impulsion de la loi pénitentiaire.

Depuis le début de mandature, le nombre de personnes écrouées non détenues a été multiplié par 3,5. Cette augmentation est liée à la très forte augmentation du nombre de personnes placées sous bracelet électronique dont le nombre a été multiplié par quatre. Au 1^{er} octobre 2011, 7 600 personnes étaient placées sous bracelet électronique, dont près de 500 au titre de la surveillance électronique de fin de peine créée par la loi pénitentiaire.

1.1.3.3. La persistance d'un stock important de peines en attente d'exécution

Fin juin 2011, le stock des peines fermes délictuelles en attente d'exécution était encore de 85 600, contre 100 000 fin 2010. La durée moyenne de ces peines est évaluée à 145 jours, soit 4,7 mois. Après prise en compte des crédits de réduction automatique de peine (article 721 du code de procédure pénale), cette durée moyenne est ramenée à 112 jours, soit 3,7 mois.

Les quantums les plus importants (plus de 1 an et 2 mois) ne représentent que 4,2% du stock mais comptent pour près de 22 % des jours de détention.

Les peines d'une durée inférieure ou égale à 3 mois constituent la moitié du stock des peines en attente d'exécution et un cinquième des jours d'emprisonnement.

On constate donc que le nombre de courtes peines en attente d'exécution reste important, alors même que la loi pénitentiaire a entendu développer l'aménagement des peines *ab initio*.

Là encore, il convient de rappeler que la décision d'aménagement relève de l'appréciation souveraine des juridictions. Il apparaît donc que, pour ces courtes peines, les magistrats considèrent que la personnalité et la situation des condamnés justifient une incarcération.

On constate encore que les peines les plus longues sont mises à exécution en priorité, par rapport aux peines plus courtes, ce qui explique la surreprésentation des courtes peines dans le stock des peines en attente d'exécution.

1.1.3.4. Augmentation de la récidive sur les peines courtes

La loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs a aggravé les peines en cas de récidive.

Le nombre de peines prononcées en récidive augmente fortement entre 2010 et 2011 (+36,5%). Pour autant, il n'y a pas eu d'augmentation du quantum ferme prononcé en récidive qui s'est stabilisé autour de quatre mois.

L'importance dans la récidive des délits routiers, qui n'emportent généralement pas de peines planchers (peines encourues inférieures à 3 ans), explique à court terme cette stabilité des durées fermes prononcées.

Il en résulte que l'augmentation du nombre de journées de détention se trouve davantage être le résultat de l'augmentation de la délinquance condamnée en justice (le nombre total des condamnations) conjuguée à une hausse de la récidive (essentiellement sur des petites peines) que d'une sévérité accrue des tribunaux correctionnels.

1.1.3.4. Quatre scénarios d'évolution du nombre de personnes écrouées à l'horizon 2017

Quatre scénarios sont examinés. Ils se distinguent en fonction de trois variables : l'évolution du nombre de condamnations annuelles à des peines fermes, l'évolution du stock des peines en attente d'exécution (qui se traduit par une évolution du délai moyen d'exécution), et l'évolution du nombre de personnes écrouées non incarcérées, placées sous surveillance bracelet électronique.

Scénario 1

Dans ce scénario, la progression des condamnations à des peines privatives de liberté se stabilise à 140 000 peines fermes par an à compter de 2012, le stock de peines en attente d'exécution n'est pas résorbé, et le nombre de personnes écrouées mais non incarcérées, placées sous surveillance électronique, est porté à 13 000 en 2017.

Dans ce cas, on anticipe une population de 74 400 personnes placées sous écrou et de 61 400 personnes détenues à horizon 2017.

Scénario 2

Le nombre de condamnations annuelles à des peines privatives de liberté se stabilise à 140 000 peines fermes, le stock de peines en attente d'exécution est réduit à 50 000 (soit une réduction de 40% par rapport au stock actuel de 85 000) et le nombre de personnes écrouées mais non incarcérées, placées sous surveillance électronique, est porté à 13 000 en 2017.

Dans ce cas, on peut estimer une population de 85 000 personnes placées sous écrou et de 72 000 personnes détenues à horizon 2017.

Scénario 3

Le nombre de condamnations à des peines privatives de liberté progresse à un rythme de 2% par an, soit le taux de croissance annuel moyen constaté sur la période 2003-2011, passant de 140 000 en 2012 à 154 000 en 2017. Le stock de peines en attente d'exécution est réduit à 50 000 peines et le nombre de personnes écrouées mais non incarcérées, placées sous surveillance électronique, est porté à 13 000 en 2017.

Dans ce cas, on peut estimer une population de 91 500 personnes placées sous écrou et de 78 500 personnes détenues à horizon 2017.

Scénario 4

Le nombre de condamnations à des peines privatives de liberté progresse à un rythme de 2% par an, soit le taux de croissance annuel moyen constaté sur la période 2003-2011, passant de 140 000 en 2012 à 154 000 en 2017. Le stock de peines en attente d'exécution est réduit à 35 000 peines, soit un niveau proche du stock incompressible estimé, compte tenu des délais de procédure, et le nombre de personnes écrouées mais non incarcérées, placées sous surveillance électronique, est porté à 16 000 en 2017.

Dans ce cas, on anticipe une population de 96 100 personnes placées sous écrou et de 80 100 personnes détenues à horizon 2017.

C'est ce dernier scénario, qui correspond à la volonté du Gouvernement de faire exécuter les peines prononcées par les juridictions et qui, dans le même temps, prolonge les évolutions récentes enregistrées en matière d'aménagement de peines, qui est retenu par le présent projet de loi.

1.1.4. Un parc carcéral insuffisant.

La mise en place d'une politique ambitieuse d'exécution des peines a eu pour effet de renforcer l'engorgement des établissements pénitentiaires.

Au 1^{er} octobre 2011, le parc pénitentiaire compte 57 540 places, grâce à l'ouverture de 12 nouveaux établissements entre 2008 et 2011 - Mont-de-Marsan, Saint-Denis de la Réunion, Roanne, Lyon-Corbas, Nancy-Maxéville, Poitiers-Vivonne, Béziers, Le Mans, Bourg-en-Bresse, Rennes-Vezin, Le Havre et Lille-Annœullin. Cet accroissement du parc pénitentiaire a permis une hausse de 11,1 % en trois ans de sa capacité opérationnelle (50 881 places au 1^{er} septembre 2008).

Au 1^{er} octobre 2011, 64 147 personnes étaient incarcérées en France contre 61 142 en septembre 2010, ce qui représente une hausse de 4,9 % sur un an.

Toutefois, le nombre actuel de places apparaît insuffisant pour répondre à l'augmentation du nombre de personnes écrouées définie dans le quatrième scénario.

En outre, le parc actuel ne dispose pas de capacités spécifiques pour les courtes peines, alors que les peines de trois mois et moins représentent plus de 50% des peines non exécutées.

Avec ce parc, la France se situe très en-dessous de la moyenne européenne.

Au 1^{er} mai 2011, le taux de détention en France était très inférieur à la moyenne du Conseil de l'Europe, parmi les plus faibles :

Taux de détention pour 100 000 habitants

Allemagne	89,3
France	96
Pays-Bas	98,8
Belgique	101,4
Italie	106,6
Roumanie	125,7
Moyenne Conseil de l'Europe	143,8
Royaume-Uni	152,3
Espagne	173,1
Pologne	200,3
<i>Rappel</i>	
Etats-Unis	762

Ce faible taux s'explique en grande partie par l'insuffisance du parc carcéral, très inférieure à la capacité moyenne des pays européens :

Capacité carcérale pour 100 000 habitants

Italie	71,8
Belgique	78,9
France	83,5
Pays-Bas	83,8
Allemagne	96,8
Espagne	113,1
Moyenne Conseil de l'Europe	138
Royaume-Uni	155
Roumanie	159
Pologne	221,5

La France figure d'ailleurs parmi les pays connaissant une densité carcérale élevée, très au-dessus de la moyenne européenne :

Densité pour 100 places

Roumanie	79
Pays-Bas	79,2
Allemagne	92,2
Royaume-Uni	98,2
Moyenne Conseil de l'Europe	98,4
Pologne	99,4
France	115,8
Belgique	128,4
Italie	148,2
Espagne	153

Ainsi, comme le préconise le rapport remis par M. Ciotti, il apparaît nécessaire de disposer d'un parc pénitentiaire de 80 000 places avec la mise en place de structures spécifiques pour les courtes peines.

La capacité carcérale française passera ainsi d'un ratio de 83,5 places pour 100 000 habitants à un ratio de 117 places pour 100 000 habitants. Elle se rapprochera de la moyenne européenne.

1.1.5. Le cadre juridique de la prévention de la récidive

La loi n°2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs a développé un cadre législatif adapté pour prendre en compte la récidive. Elle a créé des peines minimales applicables en cas de récidive légale en matière criminelle et pour les délits punis d'au moins trois ans d'emprisonnement. Elle a adapté les dispositions de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante afin d'écarter de plein droit, sauf décision contraire de la juridiction, l'atténuation de responsabilité pénale des mineurs en cas d'infraction grave commise en multi récidive par des mineurs de 16-18 ans. Elle a généralisé le dispositif d'injonction de soins pour les personnes condamnées pour des infractions pour lesquelles le suivi socio-judiciaire est encouru et incité au suivi du traitement pendant les périodes d'incarcération.

La loi du 25 février 2008 n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental a instauré deux mesures de sûreté pour prévenir la récidive des crimes les plus graves.

La rétention de sûreté peut être prononcée par la cour d'assises pour les personnes condamnées à une peine de réclusion criminelle d'une durée égale ou supérieure à quinze ans pour des faits d'homicide volontaire, de viol, de tortures et actes de barbarie ou d'enlèvement et séquestration commis avec circonstance aggravante ou contre un mineur.

La rétention de sûreté peut être exécutée après la fin de la peine dans un centre socio-médico-judiciaire de sûreté proposant une prise en charge médicale, sociale et psychologique. Ce centre est situé à Fresnes et placé sous la double tutelle du ministère de la justice et du ministère de la santé.

Le placement effectif en rétention de sûreté intervient en fonction de la dangerosité de la personne détenue appréciée par une commission pluridisciplinaire après une période

d'examen dans une structure spécialisée. La décision de placement en rétention de sûreté est prise par une juridiction régionale de la rétention de sûreté et peut être contestée devant une juridiction nationale de la rétention de sûreté.

La loi a également créé une mesure de sûreté en milieu ouvert : « la surveillance de sûreté ». Cette mesure permet de prolonger les obligations de la surveillance judiciaire ou du suivi socio-judiciaire imposé à un condamné. Son champ d'application est identique à celui de la rétention de sûreté en ce qui concerne la nature des crimes et la durée des peines prononcées.

Dans le cas où une personne placée en surveillance de sûreté méconnaît les obligations qui lui ont été imposées, elle peut être placée en rétention de sûreté lorsque cette méconnaissance traduit un regain de dangerosité qui rend ce placement nécessaire.

A la suite du rapport « Amoindrir les risques de récidive criminelle des condamnés dangereux » issu des travaux d'un groupe de travail présidé par le Premier président de la Cour de cassation, la loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale a prévu un certain nombre de dispositifs nouveaux :

- l'extension du champ de la rétention de sûreté et de la surveillance de sûreté aux infractions précitées commises en récidive ;
- la possibilité de placer sous surveillance de sûreté, à l'issue de sa réincarcération, une personne sous surveillance judiciaire à laquelle toutes les réductions de peine ont été retirées ;
- la possibilité de prolonger la libération conditionnelle avec injonction de soins d'un condamné à la réclusion criminelle à perpétuité par une mesure de surveillance de sûreté ;
- le renforcement du dispositif interdisant au condamné d'entrer en relation avec la victime ou la partie civile obligation pour le médecin traitant d'informer le juge de l'application des peines de tout arrêt du traitement ;
- la mise en place d'un traitement informatique permettant de centraliser les examens et les expertises des personnes poursuivies ou condamnées pour l'une des infractions pour lesquelles le suivi socio-judiciaire est encouru.

1.1.6. Des avancées récentes en matière de prévention de la récidive

Si la lutte contre la récidive concerne l'ensemble de la population incarcérée, elle est plus complexe en mettre en œuvre dans deux cas :

Le premier vise la grande majorité des délinquants condamnés pour des délits mineurs : le temps de prise en charge est souvent très court et souvent insuffisant pour mettre en place un projet efficace.

Le second concerne des délinquants présentant des caractéristiques lourdes : troubles du comportement et délinquants sexuels.

1.2.2.1. L'expérimentation du diagnostic à visée criminologique

Dans le cadre de la loi pénitentiaire, les services d'insertion et de probation ont été recentrés sur des missions de prévention de la récidive. La circulaire du 19 mars 2008 a prévu une individualisation du suivi des personnes placées sous main de justice. Pour accompagner cette

évolution, la direction de l'administration pénitentiaire a expérimenté un diagnostic à visée criminologique.

Cet outil a été construit avec des professionnels de la filière insertion et probation et prend appui sur une analyse rédigée par un groupe de travail constitué de professionnels et réuni à la direction de l'administration pénitentiaire (DAP). Il sera ensuite expérimenté par 3 sites de la direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP) de Rennes puis par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) pilotes de la segmentation.

Il comporte une phase de diagnostic initial centré sur la personne et non sur la mesure. Le conseiller d'insertion et de probation peut, au fil de ses entretiens, réunir un certain nombre d'informations sur la situation administrative du condamné, sur le contexte socio-professionnel, sur le contexte judiciaire et sur le rapport à l'acte et à la condamnation. Il peut également tenir compte de certains éléments psychologiques déclarés par l'intéressé.

Ce diagnostic permet de choisir une typologie de suivi de la personne. Ce suivi est régulier mais intervient à une fréquence différenciée suivant la situation de la personne. Il prend la forme, suivant les cas, d'un suivi intensif, d'un suivi mensuel, d'un suivi espacé ou d'un suivi administratif, ce dernier se traduisant par l'envoi de justificatifs traduisant la réalité du projet comme des fiches de paye ou des certificats médicaux.

1.2.2.2. Les programmes de prévention de la récidive

La mise en place des programmes de prévention de la récidive (PPR) a débuté dans les années 1990 à l'initiative de quelques SPIP dans l'objectif de développer de nouvelles méthodes d'intervention jusqu'alors exclusivement fondées sur l'entretien individuel avec la personne prise en charge. Il s'agit d'une modalité d'intervention des SPIP complémentaire des entretiens individuels.

Ce programme consiste à réunir un groupe de condamnés présentant une problématique commune liée au type de délit commis. En s'appuyant sur la dynamique du groupe et sur l'utilisation d'outils pédagogiques, le PPR permet de faire émerger une réflexion des participants sur les conséquences de leur conduite, les amène à mieux se connaître et leur donne la possibilité d'adopter des comportements pro-sociaux. Plusieurs séances sont prévues au titre de ce programme.

Le conseiller d'insertion ou de probation en est le maître-d'œuvre. La participation à un groupe doit en effet s'inscrire dans le parcours d'exécution de la peine. Il doit néanmoins être accompagné par un psychologue chargé d'un rôle d'accompagnement de l'équipe d'animation du groupe.

En 2010, 153 programmes de prévention de la récidive se sont déroulés, dont 30% ont concerné des délinquants sexuels.

1.2.2.3. La prise en charge des détenus présentant des troubles du comportement

Un programme spécifique de prise en charge des détenus présentant des troubles du comportement a été mis en place au sein du centre pénitentiaire de Château-Thierry.

Cet établissement est une structure ancienne (1850) d'une capacité de 134 places dont 33 places en quartier de détention et 101 places au sein d'un quartier maison centrale spécialisé.

Ce secteur d'hébergement spécifique accueille une population se caractérisant par des troubles psychopathologiques et/ou mentaux ne relevant ni d'une hospitalisation d'office ni d'un placement en SMPR (service médico-psychologique régional). Ce quartier est le seul spécialisé en France pour la prise en charge de ces profils de détenus, par ailleurs condamnés à de longues peines. La durée de séjour moyen s'élève à 9 mois dans cette structure. L'affectation des détenus dans cet établissement relève de la direction centrale de l'administration pénitentiaire.

Le rôle particulier et le savoir-faire des personnels pénitentiaires, la capacité restreinte de l'établissement, ainsi que la qualité de relations entretenues avec les professionnels sanitaires ont été unanimement salués et reconnus comme axe efficient de cette prise en charge.

Le rapport d'information des commissions de lois et des affaires sociales du Sénat « prisons et troubles mentaux » de mai 2010 a mis en exergue l'intérêt de ce type d'établissement et préconisé la création de nouvelles structures fondées sur le même principe.

1.1.7. La nécessité de poursuivre la réforme des services d'insertion et de probation

L'affaire dite de Pornic a révélé des difficultés d'organisation des services d'insertion et de probation.

Pour répondre à ces difficultés, le garde des Sceaux a mis en place deux groupes de travail internes au ministère de la Justice et des libertés en leur associant les organisations représentatives du personnel.

Au même moment, il a mandaté une mission conjointe de l'inspection générale des services judiciaires et de l'inspection générale des finances chargée d'examiner l'organisation et le fonctionnement des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Ces deux rapports ont été respectivement rendus en juin et juillet 2011.

Le rapport conjoint des inspections a montré que le niveau des effectifs de personnels d'insertion et de probation apparaissait globalement adapté. En effet, les moyens alloués aux services d'insertion et de probation ont augmenté plus rapidement que le nombre de personnes et de mesures suivies. Ainsi, si entre le 1^{er} janvier 2005 et le 1^{er} janvier 2011, le nombre de personnes suivies par les services d'insertion et de probation a augmenté de 16,5 %, l'effectif global des services d'insertion et de probation a quant à lui augmenté de 38 %. Pour évaluer l'adaptation des effectifs à la charge de travail, les inspections se sont appuyés sur les travaux de la direction interrégionale des services pénitentiaires de Rennes, qui évaluent la charge de travail à 82 personnes par personnel d'insertion et de probation (86 personnes en milieu ouvert, 73 personnes en milieu fermé).

En revanche, les inspections ont constaté que la politique de gestion des ressources humaines devait être assouplie pour faciliter l'ajustement des services d'insertion et de probation aux fortes variations de leur activité. Elles ont ainsi préconisé la mise en place d'équipes mobiles de renfort pour répondre à des pics d'activité. Elles ont également préconisé la réduction du nombre de résidences administratives pour faciliter la gestion des personnels. Elles ont enfin

recommandé d'allouer les ressources humaines sur une base plus fiable qu'elle ne l'est actuellement et mieux corrélée à la charge d'activité des services. Elles ont également demandé à ce que les services pénitentiaires d'insertion et de probation soient dotés à l'instar des établissements d'organigrammes de référence.

Les inspections ont également préconisé de mettre en œuvre un référentiel méthodologique pour les services d'insertion et de probation. Ce référentiel doit permettre de réduire le temps consacré aux tâches administratives réalisées par les personnels d'insertion et de probation. Il doit également permettre de recentrer les démarches d'accompagnement social sur l'orientation des personnes vers les institutions et les dispositifs de droit commun.

La mission a recommandé la mise en place d'une procédure d'alerte pour sécuriser la prise en charge en milieu ouvert des probationnaires sortant de détention. Cette procédure d'alerte pourrait être suivie par le logiciel APPI.

La mission a recommandé la mise en place d'indicateurs pour garantir la mise en œuvre des dispositifs de prévention de la récidive. Elle a également préconisé des évaluations de long terme en matière de prévention de la récidive.

Elle a enfin recommandé le renforcement de la sécurité de certains services de probation et d'insertion.

Les conclusions de rapports des groupes de travail vont dans ce sens en apportant aussi des compléments sur les relations entre les services d'insertion et de probation et les magistrats mandants. Les modalités de suivi étant de la compétence du conseiller d'insertion et de probation, il importe de mettre à niveau les dispositions du code de procédure pénale sur ce sujet en définissant la nature des instructions particulières que le juge peut adresser au conseiller d'insertion et de probation.

1.1.8. Le centre national d'évaluation de Fresnes

Le Centre national d'évaluation (CNE) de Fresnes permet d'évaluer la dangerosité de certains détenus :

- condamnés dont le reliquat de peines est supérieur à dix ans avant leur affectation dans un établissement pénitentiaire
- condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité qui peuvent solliciter une libération conditionnelle

En 2010, 324 détenus y sont passés.

Un deuxième centre d'évaluation a ouvert en octobre 2011 dans le centre pénitentiaire de Réau.

Cet outil doit être développé dans trois autres établissements pour permettre une couverture complète du territoire national.

1.1.9. Cadre constitutionnel

Le présent projet de loi de programmation relève de l'alinéa 21 de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958.

1.3.4. Impact sur la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014

La présente loi de programmation relative à l'exécution des peines fixe, dans son rapport annexé, les objectifs en matière de politique d'exécution des peines pour les années 2013 à 2017.

Il convient d'abord de préciser que l'impact budgétaire de la présente loi de programmation sera, pour l'essentiel, concentré sur les années 2015 à 2017.

En effet, s'agissant du volet immobilier pénitentiaire, compte tenu du calendrier de construction des nouveaux établissements et de leur ouverture, l'impact budgétaire sera très faible sur les années 2013 et 2014, tant pour le nouveau programme immobilier densifié que pour le programme de construction de centres et quartiers pour courtes peines :

- les premiers établissements prévus dans le cadre du nouveau programme immobilier ouvriront en 2014, mais ces établissements seront majoritairement construits en partenariat public-privé, ce qui signifie que le coût d'investissement sera amorti sur près de 30 ans ; les premières annuités de loyer correspondant à l'amortissement du coût d'investissement et de financement n'interviendront qu'en 2015, et monteront progressivement en charge pour se stabiliser en 2018 ;
- les établissements pour courtes peines seront quant à eux construits en maîtrise d'ouvrage publique (ou, le cas échéant, en conception-réalisation), mais les premiers ne seront livrés et donc payés qu'en 2015.

Les emplois pénitentiaires nécessaires au fonctionnement des nouveaux établissements seront créés au fur et à mesure de l'ouverture des établissements, donc pour l'essentiel à compter de 2015.

La création des autres emplois prévus par le présent projet de loi fera l'objet d'un échelonnement sur les premières années de la loi de programmation, en fonction des priorités.

En tout état de cause, la mise en place des moyens budgétaires nouveaux nécessaires à la réalisation de ces objectifs, à partir de l'année 2013, s'inscrira dans le respect du cadre budgétaire fixé par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

La loi n°2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 fixe un plafond pour les dépenses du budget général de l'Etat jusqu'en 2014 (article 5), mais ne fixe des plafonds de crédits pour chacune des missions du budget général que pour les années 2011, 2012 et 2013, couvertes par le budget triennal 2011-2013.

Le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques précise que pour l'année 2013, les plafonds de crédits par mission pourront faire l'objet d'ajustements, dans le respect du plafond global de dépense défini pour le budget de l'Etat.

L'examen du budget 2013 de la mission Justice s'inscrira donc dans le cadre de ce dispositif, et les moyens complémentaires qui seront nécessaires à la mise en œuvre des objectifs fixés par la présente loi de programmation donneront lieu à un ajustement du plafond de crédits de la mission Justice, dans le respect du plafond de dépense global fixé pour le budget de l'Etat.

ARTICLE 2

2.1. ETAT DES LIEUX

2.1.1. Etat du droit

Trois principaux modes de dévolution de la commande publique sont accessibles pour la réalisation d'établissements pénitentiaires :

- La loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique (dite loi « MOP »), mode privilégié pour la construction de palais de justice ;

La loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire (dite loi « Chalandon »), modifiée par la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation de la justice (dite loi « LOPJ »), autorise l'Etat, par dérogation à loi « MOP », à confier à un prestataire unique une mission portant à la fois sur la conception, la construction et l'aménagement d'établissements pénitentiaires. L'article 69 du code des marchés publics permet de passer les marchés de conception-réalisation selon la procédure du dialogue compétitif pour les seules opérations de réhabilitation de bâtiment. Les marchés globaux régis par l'article 2 de la loi de 1987 qui portent sur des constructions neuves ne peuvent être passés que sur appel d'offres restreint avec jury.

- L'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, modifiée par la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 a ouvert la possibilité à l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), pouvoir adjudicateur, de confier « à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet le financement, la construction ou transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens matériels nécessaires au service public ».

Les procédures de conception réalisation et de contrat de partenariat permettent d'offrir des modes de commande publique alternatifs à la maîtrise d'ouvrage publique qui s'avèrent performants pour les raisons suivantes :

- Les procédures de conception réalisation, d'une part, et de contrat de partenariat, d'autre part, permettent de raccourcir les délais de construction en confiant à un même prestataire, ou groupement de prestataires, la conception et la réalisation d'un ouvrage. Elles permettent donc d'accélérer la réalisation d'établissements pénitentiaires afin de résorber le déficit actuel.
- Le dialogue compétitif, en conception réalisation pour les opérations de réhabilitation, d'une part, et en contrat de partenariat, pour les opérations de réhabilitation et de constructions neuves, d'autre part, permettent d'une part à la personne publique d'ajuster et de consolider l'expression de ses besoins, d'autre part aux concurrents de concevoir une offre qui réponde de façon optimale aux besoins.
- Le contrat de partenariat public-privé permet également de prendre en compte, dès la construction, les contraintes de maintenance et d'exploitation particulièrement

importantes pour un établissement pénitentiaire et permettent d'imposer aux partenaires une mission globale comprenant notamment des objectifs de performance sur la phase d'exploitation et de maintenance de l'ouvrage.

Trois partenariats public-privé (PPP) visant à la conception, la réalisation, la maintenance et éventuellement l'exploitation de l'ouvrage ont déjà été conclus par l'APIJ au nom et pour le compte de l'Etat, ministère de la justice. L'ensemble représente environ 6500 places en établissement pénitentiaire.

→ Le 1er, un contrat de type AOT/LOA signé, après une procédure de dialogue compétitif, le 23 février 2006, porte sur le financement, la conception, la construction, l'entretien (nettoyage), la maintenance et la mise à disposition sous la forme d'une location de quatre établissements pénitentiaires dans les départements de la Loire (Roanne – 600 places), le Rhône (Lyon-Corbas – 690 places), la Meurthe-et-Moselle (Nancy-Maxéville – 690 places), et l'Hérault (Béziers – 810 places).

A ce jour, les quatre établissements ont été bâtis et livrés entre 2008 et 2009. Ils sont tous en exploitation.

→ Le 2ème, un contrat de type AOT/LOA signé, après une procédure de dialogue compétitif, le 12 octobre 2006, porte, comme le premier contrat, sur le financement, la conception, la construction, l'entretien, la maintenance et la mise à disposition sous la forme d'une location de trois établissements pénitentiaires dans les départements de la Vienne (Poitiers-Vivonne – 600 places), la Sarthe (Le Mans-Les Croisettes – 400 places) et la Haute-Normandie (Le Havre – 645 places).

A ce jour, les trois établissements ont été bâtis et livrés entre 2008 et 2009. Ils sont tous en exploitation.

→ Le 3ème a été conclu le 20 février 2008 après une procédure de dialogue compétitif, sous la forme d'un contrat de partenariat public - privé au sens de l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat. Ce contrat porte sur le financement, la conception la construction, l'entretien, la maintenance ainsi que la réalisation de prestations de service (restauration, blanchisserie, cantine, travail pénitentiaire, formation professionnelle, accueil des familles, transport) dans les départements du Nord (Lille-Annoeullin : 688 places), de la Loire-Atlantique (Nantes : 570 places) et de la Seine et Marne (établissement sud francilien : 798 places). En effet, contrairement à la formule de l'AOT/LOA, le contrat de partenariat permet de confier au titulaire du contrat, en complément de prestations de maintenance et d'entretien de l'ouvrage, des prestations d'exploitation telles que la réalisation de services nécessaires au fonctionnement du service public.

Deux établissements ont été livrés en 2011 et sont en exploitation, le troisième sera livré d'ici la fin de l'année 2011.

2.1.2. Cadre constitutionnel

2.1.2.1. Sur le respect des principes de la commande publique

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur l'article 2 de la loi du 22 juin 1987 à l'occasion de sa modification par la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.

Il a estimé que cet article était conforme à la constitution. Il a néanmoins précisé que les fonctions de direction, de greffe et de surveillance étaient des tâches inhérentes à l'exercice par l'Etat de ses missions de souveraineté.

Le Conseil Constitutionnel a précisé le cadre juridique applicable aux contrats de partenariat public-privé dans sa décision n° 2008-567 du 24 juillet 2008.

Le Conseil considère qu'aucune règle ni principe de valeur constitutionnelle n'interdit à une personne publique de confier à un tiers, pour une période déterminée, une mission globale ayant pour objet la conception, le financement, la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public.

Il relève cependant que la généralisation de tels montages dérogerait au droit commun de la commande publique ou de la domanialité publique.

La loi peut prévoir des dérogations à des situations répondant à des motifs d'intérêt général.

Ces motifs peuvent tenir à la complexité du projet ou à l'urgence qui s'attache à sa réalisation, dès lors qu'elle résulte objectivement, dans un secteur ou une zone géographique déterminés, de la nécessité de rattraper un retard particulièrement grave, préjudiciable à l'intérêt général et affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public.

Le Conseil constitutionnel considère qu'il en est de même lorsque, en l'absence d'urgence et de complexité du projet et compte tenu soit de ses caractéristiques, soit des exigences du service public dont la personne est chargée, soit des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, à l'issue d'une analyse approfondie des avantages et des inconvénients, le bilan du recours à un contrat de partenariat apparaît plus favorable que pour les autres contrats de la commande publique dans l'intérêt du bon emploi des deniers publics.

Au vu de cette jurisprudence, il est donc possible de prévoir une dérogation aux règles classiques de passation des marchés publics pour confier une mission globale de conception, de réalisation et d'exploitation- maintenance des bâtiments pénitentiaires.

2.1.3. Cadre communautaire

La directive 2004/18/CE du Parlement et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services permet, dans son article 29, le recours au dialogue compétitif pour des marchés particulièrement complexes.

Un marché qui confie une mission globale de conception, de réalisation et d'exploitation-maintenance de bâtiments pénitentiaires entre dans les prévisions de cet article.

2.2. OBJECTIF

Le projet de loi de programmation prévoit d'adapter quantitativement le parc carcéral en le portant à 80 000 places d'ici 2017. Il prévoit notamment la construction d'un nouvel

établissement en Guyane et le lancement d'un nouveau programme spécifique de construction de structures dédiées aux courtes peines comprenant 5 847 places.

La mise en place de ce nouveau programme s'inscrit dans un contexte budgétaire contraint qui nécessite de baisser le coût de construction des établissements.

2.3. OPTIONS

Option 1 : maintenir la situation actuelle

La procédure de conception réalisation ne permet pas de confier au prestataire ou groupement de prestataires l'exploitation et la maintenance des ouvrages. Elle ne permet pas d'utiliser la procédure de dialogue-compétitif pour les opérations de constructions neuves.

Pour réaliser ces opérations, qui présentent un intérêt pour optimiser le coût global d'un ouvrage pour la personne publique, il faut donc recourir aux contrats de partenariat public-privé, comme c'est le cas actuellement.

Ces contrats s'appuient sur des conditions de financement privé. Ces conditions sont généralement plus onéreuses que celles de l'Etat. Le caractère global du contrat, l'optimisation des coûts de maintenance et d'exploitation, et un partage des risques adaptés permettent de contrebalancer le surcoût associé et confèrent au partenariat public privé un caractère attractif. Cependant, lorsque ces conditions de financement sont particulièrement éloignées de celles de l'Etat, il peut s'avérer plus avantageux de recourir à des modes de commande publique faisant appel au financement public. C'est notamment le cas lorsque la conjoncture du marché ne permet pas d'obtenir de conditions de financement privé performantes. C'est également le cas lorsque le projet présente des risques spécifiques que le cocontractant privé n'est pas en mesure de maîtriser et qui sont de nature à renchérir le coût du financement privé, par exemple pour des projets nécessitant des travaux en site occupé et donc un phasage des opérations et une organisation étroite avec les occupants.

Option 2 : permettre le recours à la procédure du dialogue compétitif et l'étendre à l'exploitation-maintenance (retenue)

Le cadre juridique serait modifié pour permettre, sans confier le financement ni la maîtrise d'ouvrage des opérations au cocontractant, de bénéficier des avantages qu'apporte l'inclusion de prestations d'exploitation et de maintenance dans un contrat global associant conception, construction, exploitation et maintenance.

En outre, afin de bénéficier des apports de la procédure de dialogue compétitif, il est proposé d'élargir la possibilité de recourir à cette procédure pour les opérations de conception, réalisation et de conception, réalisation, exploitation et maintenance

2.4. IMPACT

2.4.1. Impact financier

Le recours à un contrat de conception, construction, maintenance et exploitation, permettra une amélioration du coût global des ouvrages par :

- Une meilleure attention aux choix de conception et de construction pour assurer des coûts d'exploitation et de maintenance optimisés ;
- La fixation d'objectifs de performance en phase d'exploitation vérifiables en cours de construction et pouvant conduire à des pénalités sur la rémunération en phase d'exploitation s'ils ne sont pas atteints. En particulier, ces objectifs porteront sur les performances environnementales des ouvrages telles que la consommation d'énergie ou la maintenabilité des équipements ;
- Une réduction des interfaces entre la phase de construction et la phase d'exploitation grâce à une responsabilisation globale des prestataires.

Le recours au dialogue compétitif permettra une amélioration de la qualité des ouvrages par l'adaptation parallèle des exigences programmatiques aux solutions techniques proposées par les prestataires.

Il contribuera à tenir un objectif d'un coût à la place des quartiers pour courtes peines inférieur de 40% au coût à la place d'un établissement classique, et de 10% à celui des quartiers « nouveau concept ».

Cette procédure pourra aussi s'appliquer à l'opération prévue en Guyane dans laquelle les dispositions fonctionnelles et techniques des programmes pénitentiaires doivent être adaptées aux conditions climatiques locales. Elle pourra aussi s'appliquer à certaines opérations complexes prévues par le nouveau programme immobilier annoncé par le garde des sceaux en mai 2011 et notamment celle visant la reconstruction du centre pénitentiaire des Baumettes à Marseille.

2.4.2. Impact sur le service public pénitentiaire

Comme indiqué précédemment, l'administration pénitentiaire a confié depuis de nombreuses années un certain nombre de missions relevant du fonctionnement d'un établissement pénitentiaire, comme la restauration, la cantine ou la blanchisserie.

L'administration pénitentiaire conserve l'intégralité des missions régaliennes de direction, de surveillance et de greffe.

Les directeurs d'établissement s'assurent de la bonne exécution des fonctions déléguées aux entreprises concessionnaires. Les contrats conclus par l'administration pénitentiaire prévoient des garanties pour assurer le contrôle permanent des prestations assurées. L'administration pénitentiaire a mis en place un système d'appui pour assurer le contrôle du bon fonctionnement du contrat. Chaque direction interrégionale dispose d'une unité de gestion déléguée pour apporter son appui aux établissements. L'administration centrale suit mensuellement les incidents. Cette chaîne de contrôle continu est renforcé par des audits diligentés par l'administration centrale et les directions interrégionales.

L'administration pénitentiaire dispose également de plans permettant de pallier à des défaillances sur certaines fonctions. Elle dispose ainsi de stocks de sécurité en matière d'alimentation.

2.5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

2.5.1. Consultations

Il n'y a pas eu lieu de procéder à des consultations.

2.5.2. Application dans le temps

La disposition est d'application immédiate. Elle pourra être appliquée aux contrats pris postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi.

Elle ne nécessite pas d'abrogation de textes législatifs ou réglementaires, ni mesures transitoires.

2.5.3. Application dans l'espace

La disposition est applicable, outre aux collectivités de l'article 73 de la Constitution, à l'exception de Mayotte, aux collectivités de Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon.

ARTICLE 3

3.1. ETAT DES LIEUX

3.1.1. Etat du droit

En matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, il existe une procédure normale qui se déroule en un an à compter de la déclaration d'utilité publique, une procédure d'urgence qui permet, notamment, de réduire les délais de la phase indemnitaire et une procédure d'extrême urgence (article L15-9 du code de l'expropriation pour les ouvrages autres que ceux concernant la défense nationale).

Dans la procédure d'extrême urgence, l'autorisation de prendre possession immédiatement est donnée par décret en Conseil d'État. Cette prise de possession est subordonnée au paiement d'une provision. L'expropriant doit poursuivre la procédure en fixation des indemnités définitives dans le mois qui suit la prise de possession.

Le juge de l'expropriation peut allouer une indemnité en réparation du préjudice subi du fait de la rapidité de la procédure.

La procédure d'extrême urgence présente deux avantages qui réduisent les délais de mise en œuvre du processus d'acquisition foncière :

- le pouvoir de prononcer l'envoi en possession de terrains est transféré du juge de l'expropriation à l'administration, plus rapide car directement concernée ;
- l'envoi en possession de terrains peut être prononcé avant même que l'ordonnance de transfert ne soit rendue.

Cette procédure d'extrême urgence a été étendue aux acquisitions foncières liées aux opérations de construction ou d'extension d'établissements pénitentiaires par la loi de 2002 d'orientation de la justice.

Cette disposition n'a pas été mise en œuvre depuis 2002. En effet, une partie des sites sur lesquels ont été construits les nouveaux établissements pénitentiaires du programme 13.200 ont été proposés par les collectivités territoriales, lesquelles avaient préalablement la maîtrise foncière. Ce fut le cas, par exemple, pour le site de Rennes-Vezin-le-Coquet, ou de Poitiers-Vivonne. Par ailleurs, la procédure d'expropriation a toujours été précédée par des démarches d'acquisitions amiables dont un grand nombre ont abouti. Les expropriations qui ont alors été mises en œuvre, l'ont donc été dans le cadre d'une procédure ordinaire.

3.1.2. Cadre constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a considéré que l'article L. 15-9 du code de l'expropriation était conforme à la Constitution par sa décision n°89-256 DC du 24 juillet 1989.

Le Conseil a estimé qu'en raison, tant de son champ d'application qui est étroitement circonscrit que de l'ensemble des garanties prévues au profit des propriétaires intéressés, cet article ne méconnaît pas l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

L'article L 15-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique rend possible la prise de possession de terrains non bâtis dont l'expropriation est poursuivie en vue de la réalisation

de grands ouvrages publics d'intérêt national. En réservant la possibilité d'utiliser la procédure exceptionnelle qu'il prévoit dans le seul cas de « difficultés tenant à la prise de possession d'un ou plusieurs terrains non bâtis situés dans les emprises de l'ouvrage », le texte de l'article L 15-9 implique qu'il ne peut être invoqué que lorsque apparaissent des difficultés bien localisées susceptibles de retarder l'exécution des travaux et que la procédure normale est déjà largement avancée.

Le recours à la procédure exceptionnelle requiert dans chaque cas l'intervention d'un décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat. La prise de possession, lorsqu'elle est autorisée, est subordonnée au paiement au propriétaire, et en cas d'obstacle au paiement à la consignation, d'une indemnité provisionnelle égale à l'évaluation du service des domaines ou à celle de la collectivité expropriante si elle est supérieure.

Il revient en tout état de cause au juge de l'expropriation, lequel peut être saisi à l'initiative du propriétaire, de fixer le montant de l'indemnité définitive. L'allocation au propriétaire d'une indemnité spéciale est prévue pour tenir compte du préjudice qu'a pu entraîner la rapidité de la procédure.

3.2. OBJECTIF

Le projet de loi de programmation prévoit d'adapter quantitativement le parc carcéral en le portant à 80 000 places d'ici 2017. C'est 24 397 places qui devront être construites entre 2013 et 2017.

A ce jour, dans le cadre du nouveau programme immobilier, 23 projets sont en cours d'étude ou de réalisation. Pour un certain nombre d'entre eux, les sites ont été identifiés ; pour d'autres, les recherches de sites sont en cours. Dans le cadre du projet de loi de programmation relative à l'exécution des peines, une trentaine de sites nouveaux devront également être recherchés pour construire des établissements spécifiques pour les courtes peines. Ces établissements devront être localisés dans des zones très urbanisées.

L'administration pénitentiaire ne dispose d'aucune réserve foncière préalable pour l'implantation de ces nouveaux établissements, à l'exception des sites de Bordeaux, d'une part, et des Baumettes à Marseille, d'autre part.

Cet effort sans précédent risque de se heurter à des difficultés liées à l'acceptation de ces projets d'équipement publics. Les oppositions locales à l'implantation de ces établissements pourraient être fortes dans certains tissus urbains ou dans des situations foncières complexes. Il est donc nécessaire de maintenir un outil qui permettrait de surmonter certaines difficultés même si le Gouvernement entend privilégier le cadre amiable et la voie ordinaire de l'expropriation lorsque cette procédure est conciliable avec le calendrier de la loi de programmation.

Compte tenu de l'ampleur de ce programme en termes d'emplacements et de recherches foncières ainsi que de sa durée d'exécution sur 5 ans, il est nécessaire de disposer d'un outil juridique permettant de sécuriser les acquisitions foncières nécessaires aux futures implantations pénitentiaires.

3.3. OPTIONS

Option 1 : recours à la procédure de droit commun

Le recours à la procédure de droit commun est susceptible dans certains cas d'allonger le délai de construction d'établissements, fortement nécessaire.

En l'absence d'un dispositif permettant d'accélérer les procédures d'expropriation, le calendrier d'ouverture des places prévu par la loi de programmation relative à l'exécution des peines risque de ne pas être tenu.

Option 2 : création d'une procédure dérogatoire pour faciliter les expropriations pour la construction des établissements pénitentiaires

Afin d'éviter de se heurter aux difficultés précitées, il aurait pu être envisagé de créer une procédure nouvelle, dérogatoire au droit commun, pour les seuls établissements pénitentiaires.

Une telle création devrait être entourée de l'ensemble des garanties permettant de limiter l'atteinte au droit de propriété protégé par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Une règle spécifique pour les établissements pénitentiaires serait peu justifiable et créerait une complexité juridique supplémentaire.

Option 3 : poursuivre la possibilité de recourir à l'article L. 15-9 du code de l'expropriation pour la construction des établissements pénitentiaires (retenue)

La disposition permettant d'accélérer les procédures d'expropriation, introduite par la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 de programmation et d'orientation de la justice, serait reprise. Celle-ci étend le champ d'application de l'article L. 15-9 du code de l'expropriation relatif à l'expropriation d'extrême urgence aux terrains « bâtis ou non bâtis » dont l'acquisition est nécessaire aux opérations de construction ou d'extension d'établissements pénitentiaires.

Cette disposition s'appuie sur un dispositif de droit commun entouré de garanties procédurales. Elle a déjà été retenue par une précédente loi de programmation.

3.4. IMPACT

Cette disposition aura un impact sur les propriétaires concernés. L'accélération de la procédure sera néanmoins compensée par l'attribution de l'indemnité spéciale.

Les investissements prévus par la loi de programmation pourront être effectués dans des délais raisonnables au vu de l'objectif poursuivi. D'un point de vue économique, la puissance publique bénéficiera du démarrage plus précoce des travaux que permet une maîtrise foncière anticipée. Ceci permettra de diminuer le montant des révisions de prix servies aux titulaires des marchés de travaux en conception réalisation ou leurs équivalents dans le cadre de contrats de partenariat.

Cette disposition n'aura pas d'incidences environnementales. La construction des établissements pénitentiaires devra respecter la réglementation habituellement applicable à ce type d'établissements.

3.5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

3.5.1. Consultations

Il n'y a pas eu lieu de procéder à des consultations.

3.5.2. Application dans le temps

La disposition pourra s'appliquer à l'ensemble des projets pour lesquels les sites n'ont pas encore été identifiés.

Cette procédure étant d'ores et déjà prévue par la loi de 2002, aucune mesure transitoire n'apparaît nécessaire.

3.5.3. Application dans l'espace

La disposition est applicable, outre aux collectivités de l'article 73 de la Constitution, à l'exception de Mayotte, aux collectivités de Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon

ARTICLE 4

4.1. ETAT DES LIEUX

La loi du 9 mars 2004 portant sur l'adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a rendu obligatoire les enquêtes pré-sentencielles avant toute réquisition du parquet ordonnant le placement en détention provisoire, en cas de poursuite contre une personne majeure âgée de moins de vingt-et-un an au moment de la commission de l'infraction lorsque la peine encourue n'excède pas cinq ans d'emprisonnement et enfin en cas de poursuite selon la procédure de comparution immédiate.

Les parquets peuvent confier la conduite des enquêtes à des associations. Mais, dans la plupart des cas, les enquêtes pré-sentencielles sont confiées aux services d'insertion et de probation de l'administration pénitentiaire. Elles engendrent une organisation du travail complexe avec des permanences quotidiennes.

Plusieurs rapports ont montré que cette charge de travail détournait les services d'insertion et de probation du suivi des personnes condamnées en milieu ouvert et en milieu fermé. Le rapport du député Ciotti et un rapport d'un groupe de travail présidé par M. Lemaire a ainsi préconisé le transfert de ces enquêtes au secteur associatif habilité.

4.2. OBJECTIF

Dans l'optique de renforcer le suivi des personnes condamnées en milieu ouvert et en milieu fermé, il paraît souhaitable de recentrer les services d'insertion et de probation sur leur cœur de métier.

4.3. OPTIONS

Option 1 : maintenir la situation actuelle tout en favorisant le recours aux associations habilitées (non retenue)

Cette option reposerait sur des instructions générales visant à promouvoir le recours aux associations. Le recentrage effectif dépend néanmoins des décisions des services d'insertion et de probation.

Option 2 : modifier le code de procédure pénale pour inscrire le principe du recours au secteur associatif (retenue)

Cette option permet de clarifier la doctrine d'emploi des services d'insertion et de probation.

4.4. IMPACT

1) Gains sur la charge de travail des services d'insertion et de probation.

Les services d'insertion et de probation ont réalisé 16 552 enquêtes sociales rapides en 2010. La réalisation de ces enquêtes repose sur un système de permanence en semaine et le week-end. Le nombre d'équivalent temps plein mobilisé est de 131.

Ceci représente un coût de 6,7 M€ en année pleine.

2) *Impact sur les frais de justice*

10 823 enquêtes rapides ont été réalisées par des associations en 2010 pour un montant de 1,9M€, soit un coût moyen de 175 €.

Le transfert des enquêtes rapides réalisées par les services d'insertion et de probation représentera un coût de 2,9 M€ en année pleine.

4.5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.5.1. Consultations

Il n'y a pas eu lieu de procéder à des consultations.

4.5.2. Application dans le temps

La disposition est d'application immédiate.

4.5.3. Application dans l'espace

La disposition est applicable à l'ensemble du territoire de la République.

ARTICLE 5

5.1. ETAT DES LIEUX

La loi du 10 mars 2010 prévoit, dans le cadre de l'injonction de soins suivie en milieu ouvert, l'obligation pour le médecin traitant du condamné d'informer, par l'intermédiaire du médecin coordonnateur, le juge de l'application des peines de l'arrêt de soins qui interviendrait contre son avis.

Cette disposition ne concerne pas le milieu fermé.

5.2. OBJECTIF

Le projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines a pour objet de renforcer le suivi des condamnés présentant un risque de récidive, notamment des délinquants sexuels. Pour ce faire, il est nécessaire de s'assurer de l'effectivité des soins des personnes condamnées en milieu ouvert et en milieu fermé.

5.3. OPTIONS

Option 1 : statu quo (non retenue)

La loi du 10 mars 2010 ne prévoyait pas d'obligation d'information pour les personnes détenues dans la mesure où l'arrêt d'un traitement contre l'avis du médecin traitant n'a pas les mêmes conséquences potentielles en matière de dangerosité.

Dans cette hypothèse, le juge d'application des peines ne peut tenir compte de la réalité du suivi des soins dans le retrait ou l'octroi de réductions de peines ou le prononcé d'un aménagement de peines.

Option 2 : permettre au médecin traitant d'informer le juge de l'application des peines qu'un condamné suit ou non de façon régulière et effective des soins en détention (retenue)

L'obligation existant en milieu ouvert est étendue au milieu fermé. Le médecin traitant du condamné détenu délivrera à ce dernier et au juge de l'application des peines, sous pli fermé, des attestations établissant si le patient suit ou non de façon régulière et effective son traitement.

5.4. IMPACT

Le magistrat pourra se prononcer, en toute connaissance de la réalité du suivi de soins, sur le retrait ou l'octroi de réductions de peines ou le prononcé d'un aménagement de peines.

Le contrôle de la réalité de la démarche de réinsertion par le détenu en sera renforcé.

5.5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.5.1. Consultations

Il n'y a pas eu lieu de procéder à des consultations.

5.5.2. Application dans le temps

La disposition est d'application immédiate.

5.5.3. Application dans l'espace

La disposition est applicable à l'ensemble du territoire de la République.

6.1. ETAT DES LIEUX**6.1.1. Le développement de l'injonction de soins**

La loi n°98-468 du 7 juin 1998 a créé une peine de suivi socio-judiciaire. Cette mesure visait à créer, à l'égard de certains condamnés, un nouveau type de suivi, postérieur à l'incarcération et intégrant, le cas échéant, dans ses modalités, des soins contraints.

Le suivi socio-judiciaire impose pour la personne condamnée de se soumettre, sous le contrôle du juge de l'application des peines, à diverses mesures d'assistance et de surveillance destinées à prévenir la récidive. Il peut inclure une injonction de soins.

Le suivi socio-judiciaire constitue principalement une peine complémentaire le plus souvent consécutive à une période de privation de liberté. Elle peut aussi constituer, en matière correctionnelle, une peine principale.

La durée du suivi socio-judiciaire dépend de la décision du juge. Elle est au maximum de 10 ans s'agissant de la répression des délits et de 20 ans en cas de condamnation pour crime. Cependant, en matière correctionnelle, la durée maximale peut être portée à 20 ans par une décision spécialement motivée de la juridiction. En matière criminelle, le suivi peut avoir une durée de 30 ans lorsque le crime est puni de 30 ans de réclusion criminelle. Le suivi socio-judiciaire peut avoir ab initio une durée illimitée lorsque la cour d'assises condamne l'accusé à la réclusion criminelle à perpétuité.

Le dispositif a été étendu par différentes lois.

Le champ d'application du suivi socio-judiciaire a été étendu par les lois n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 et n° 2007-297 du 5 mars 2007. Il couvre les infractions à caractère sexuel mais aussi les crimes et délits constituant diverses manifestations de violence exercée contre les personnes ou les biens.

Le recours à l'injonction de soins a été systématisé. Depuis le 1er mars 2008, si l'expertise relève la possibilité d'un traitement, l'injonction de soins s'applique sauf décision expresse du juge.

Le prononcé de l'injonction de soins après le jugement est devenu possible. Pour les personnes condamnées pour une des infractions énumérées par l'article 706-47 du code de procédure pénale, l'injonction de soins peut être prononcée après le jugement dans le cadre du suivi socio-judiciaire lui-même (loi n° 2007-1198 du 10 août 2007), de la libération conditionnelle (ibid.), de la surveillance judiciaire (ibid.) ou encore de la surveillance de sûreté (loi n° 2008-174 du 25 février 2008). L'injonction de soins peut donc être prononcée par le juge d'application des peines.

Le nombre de suivis socio-judiciaires a augmenté de manière importante. En 2002, 642 mesures de suivi socio-judiciaire ont été prononcées par les tribunaux contre 1 342 en 2009.

Au 1^{er} juillet 2011, 5 398 injonctions de soins devaient être suivies.

L'injonction de soins est mise en place et suivie par le juge de l'application des peines. Un médecin coordonnateur sert d'interface entre le juge d'application des peines et le médecin traitant. Il informe le juge d'application des peines, dans le respect du secret médical, sur le suivi des soins. Il informe le médecin traitant du cadre juridique de l'injonction de soins et s'assure qu'il accepte de prendre en charge la personne condamnée.

6.1.2. Le développement des expertises

Les lois de procédure pénale adoptées depuis 10 ans, et plus particulièrement les lois de prévention de la récidive, ont multiplié les cas d'expertise psychiatrique obligatoire pour s'assurer d'une meilleure évaluation de la dangerosité des auteurs d'infractions et établir s'ils peuvent faire l'objet d'un traitement.

Le code de procédure pénale prévoit notamment qu'aucune libération conditionnelle ne peut être accordée aux personnes condamnées à dix ans au moins pour un crime aggravé d'atteintes aux personnes ou commis sur un mineur, sans avis de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté, rendu à la suite d'une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité réalisée dans un service spécialisé chargé de l'observation des personnes détenues et assortie d'une expertise médicale réalisée par deux experts.

L'augmentation du nombre d'expertises psychiatriques réalisées sur des auteurs d'infraction pénales entre 2002 à 2009 est ainsi évaluée à plus de 149%.

6.1.2. La présence des médecins psychiatres

Le nombre d'experts psychiatres est resté constant depuis une dizaine d'années. Il y a actuellement 537 médecins inscrits au total sur les listes des cours d'appel.

En conséquence, le nombre d'expertises réalisées par expert psychiatre par an a fortement augmenté. Il est passé de 61 expertises par expert psychiatre par an en 2002 à 151 en 2009.

Il en résulte un allongement des délais d'expertise.

La situation est encore plus préoccupante pour les médecins coordonnateurs.

L'évolution du nombre de médecins coordonnateurs sur le territoire national depuis 2006 est la suivante :

	2006	2007 (juil.)	2008 (sept)	2010 (janv.)	2011 (sept.)
Nombre de médecins coordonnateurs	186	206	210	219	237

27 tribunaux de grande instance et 17 départements (14 en métropole et 3 en outre-mer) sont dépourvus de médecins coordonnateurs.

Le nombre maximal de personnes pouvant être suivies par un médecin coordonnateur a été élevé de 15 à 20 dossiers par l'arrêté du 24 janvier 2008. Pour assurer un suivi de l'ensemble

des mesures d'injonctions de soins, on estime que 119 médecins coordonnateurs supplémentaires seraient nécessaires.

Dans le cadre du projet de loi de programmation, il est prévu de revaloriser les indemnités perçues par les psychiatres libéraux et les médecins coordonnateurs.

Un effort particulier doit néanmoins être fait pour assurer le recrutement de psychiatres spécialisés, notamment dans les départements dans lesquels il n'y a pas de médecins coordonnateurs.

6.1.3. Le dispositif visant à pallier les problèmes liées à la démographie médicale

L'article 46 de la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST) a instauré un contrat d'engagement de service public (CESP) à destination des étudiants (à compter de la 2ème année d'études) et internes en médecine.

Ce dispositif incitatif a pour objectif de fidéliser des jeunes médecins dans des spécialités et des lieux d'exercice où la continuité des soins est menacée.

C'est une réponse opérationnelle aux problèmes liés à la démographie médicale en adaptant les ressources humaines aux évolutions de l'offre de soins et aux besoins croissants de prise en charge de la population.

Le dispositif vise les zones les plus fragiles, définies par les agences régionales de santé (ARS) comme prioritaires au regard du volet ambulatoire de leur schéma régional d'organisation des soins (SROS), dans lesquelles sont recensés les lieux d'exercice offerts aux bénéficiaires (liste nationale hébergée sur le site du CNG).

Les bénéficiaires d'un CESP se voient verser une allocation brute mensuelle de 1 200 € jusqu'à la fin de leurs études.

En contrepartie, ils s'engagent à exercer leurs fonctions à titre libéral (avec obligation de pratiquer les tarifs conventionnés) ou salarié (ou exercice mixte), dans des zones où l'offre médicale fait défaut et identifiées par les ARS. Durant leur dernière année d'internat, les signataires choisissent leur lieu d'exercice en consultant la liste nationale sur le site internet du Centre national de gestion (CNG).

La durée de leur engagement est égale au nombre de mois de versement de l'allocation, avec un minimum de 2 ans d'engagement.

6.2. OBJECTIF

Il est nécessaire d'augmenter le nombre d'experts psychiatres judiciaires pour assurer une réponse pénale plus rapide et une meilleure évaluation de la dangerosité. Cette exigence est d'autant plus importante qu'il convient d'augmenter le nombre de médecins coordonnateurs pour assurer mise en œuvre effective de l'injonction de soins en milieu ouvert, que cette mesure intervienne dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire, d'une surveillance judiciaire, d'une surveillance de sûreté ou d'une libération conditionnelle.

6.3. OPTIONS

Deux leviers sont possibles afin d'augmenter le nombre d'expertises réalisables : réduire le nombre d'expertises par expert et augmenter le nombre d'experts.

6.3.1. Sur le nombre d'expertises par expert

L'article 730-2 du code de procédure pénale génère une charge importante en exigeant l'intervention de deux psychiatres pour effectuer l'expertise nécessaire à l'évaluation de la dangerosité des détenus, alors que le nombre de psychiatres intervenant dans le champ judiciaire est insuffisant.

Option 1 : confier systématiquement l'expertise médicale à un seul expert psychiatre (non retenue)

Cette solution permettrait de réduire le nombre d'expertises nécessaires. Elle permettrait ainsi de dégager des marges supplémentaires pour les experts psychiatres.

Elle mettrait cependant fin au double regard sur la situation du détenu, qui est particulièrement incontournable pour évaluer précisément sa dangerosité afin de prévenir la récidive.

Option 2 : ouvrir au JAP la possibilité de demander une expertise conjointe (retenue).

Le projet de loi de programmation permet au juge de l'application des peines, par décision spécialement motivée, de remplacer la double expertise par deux psychiatres par une expertise réalisée conjointement par un médecin psychiatre et par un psychologue.

Cette possibilité permet de conserver la garantie d'un double regard sur la personne qui sollicite une libération conditionnelle, tout en ouvrant la possibilité de pluridisciplinarité. La décision de recourir à cette possibilité continue de relever exclusivement du pouvoir d'appréciation du juge.

6.3.2. Sur le nombre d'experts psychiatres judiciaires

Option 1 : imposer aux médecins psychiatres une obligation de service public (non retenue)

Une telle mesure présenterait une forte charge sur les médecins psychiatres. Elle ne permettrait pas d'attirer des médecins motivés pour assurer ces expertises souvent complexes.

Option 2 : ouvrir la possibilité d'attirer les internes en psychiatrie vers les activités d'expertise des médecins (retenue)

L'Etat pourra signer des contrats avec le centre national de gestion d'engagement, afin de permettre à des internes en médecine ou à des médecins d'intervenir en tant qu'experts judiciaires.

Le mécanisme de bourse exposé précédemment pour augmenter le nombre d'experts psychiatres concerne également dans la loi de programmation les médecins coordonnateurs.

Elle permet en effet de proposer aux internes de médecine psychiatrique un contrat d'engagement relatif à la prise en charge psychiatrique de personnes sur décision de justice, ouvrant droit à une allocation en contrepartie de leur inscription, une fois leurs études terminées, pour cinq ans, outre sur une liste d'experts judiciaires, sur une des listes de médecins coordonnateurs prévues par l'article L. 3711-1 du code de la santé publique lorsque le nombre de médecins coordonnateurs y figurant est insuffisant.

Le projet de loi prévoit de soutenir financièrement les études des internes en psychiatrie en contrepartie d'un engagement de servir les conduisant à exercer une partie de leur activité de soins auprès des personnes sous main de justice.

6.4. IMPACT

Grâce à la possibilité ouverte de réaliser des expertises conjointes, les besoins en experts-psychiatres seront moins importants, ce qui représente un élément de réponse à l'insuffisance de l'offre actuelle.

Concernant le dispositif incitatif envers les jeunes psychiatres, analogue au modèle du contrat d'engagement de service public destiné à attirer des médecins vers des zones sous-denses, le coût de la mesure (1200 € brut mensuel pendant la dernière année d'études seulement) serait, pour 20 internes par an de 403 200 € brut chargés.

6.5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

6.5.1. Consultations

Il n'y a pas eu lieu de procéder à des consultations.

6.5.2. Application dans le temps

La disposition est d'application immédiate.

6.5.3. Textes d'application nécessaires

Article du projet	Nature du texte réglementaire	Objet du texte réglementaire	Calendrier
7	Décret en CE	Modalités d'application des dispositions relatives à l'augmentation du nombre d'experts psychiatres.	Avant le 31 décembre 2011
7	Arrêté conjoint des ministres de la justice, de la santé et du budget Périodicité annuelle	Etablissement du nombre d'internes de médecine qui peuvent signer un contrat d'engagement relatif à la prise en charge psychiatrique des personnes sous main de justice.	Avant le 31 décembre 2012
7	Arrêté conjoint des	Détermination du montant de	Avant le 31

Article du projet	Nature du texte réglementaire	Objet du texte réglementaire	Calendrier
	ministres de la justice et du budget	l'indemnité à verser par les médecins ou internes signataires d'un contrat d'engagement relatif à la prise en charge psychiatrique des personnes sous main de justice qui souhaiteraient se dégager de leurs obligations, ainsi que des modalités de remboursement.	décembre 2012

6.5.4. Application dans l'espace

6.5.4.1. Article 6

La disposition est applicable à l'ensemble du territoire de la République.

6.5.4.2. Article 7

La disposition est applicable, outre aux collectivités de l'article 73 de la Constitution, aux collectivités de Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon

ARTICLE 8

8.1. ETAT DES LIEUX

La loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires du 21 juillet 2009 a introduit une procédure d'appel à projet à l'article L. 313-1-1 du code de l'action sociale et des familles pour la création des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS). L'alinéa 4 de l'article L. 315-2 du même code exclut de cette formalité préalable certaines créations d'ESSMS publics mettant en œuvre des décisions judiciaires à l'égard de mineurs délinquants. Néanmoins demeurent soumis à la procédure d'appel à projet de nombreux projets de création de ce type. Il en est notamment ainsi des projets de centres éducatifs fermés.

8.1.1. Application de la procédure d'appel à projet pour les établissements du secteur public de la PJJ

Projet avec phase d'appel à projet	Projet sans phase d'appel à projet
- création et transformation des établissements et services portés par le secteur associatif - création d'établissements et services portés par la secteur public non exclu par l'art. L. 315-2 CASF	- création ou extension des services du secteur public de la PJJ mentionnés au dernier alinéa de l'art. L. 315-2 CASF
- extension supérieure à 30% de la capacité initialement autorisée (que cette augmentation soit demandée et atteinte en une ou plusieurs fois) des établissements et services gérés par le secteur associatif - extension supérieure à 30% de la capacité initialement autorisée des établissements et services gérés par le secteur public non exclus par l'article L315-2 CASF	- extension inférieure ou égale à 30%, 15 places ou lits de la capacité initialement autorisée des établissements et services gérés par le secteur associatif - extension inférieure ou égale à 30%, 15 places ou lits de la capacité initialement autorisée des établissements et services du secteur public non exclus par l'article L315-2 CASF
- opération de regroupement d'établissements et services préexistants gérés par un même gestionnaire du secteur associatif qui s'accompagne d'une augmentation de plus de 30%, 15 places ou lits de la capacité globale initialement autorisée et/ou modifie les missions des établissements et services concernés - opération de regroupement d'établissements et services préexistants du secteur public non exclus par l'article L315-2 CASF qui s'accompagne d'une augmentation de plus de 30%, 15 places ou lits de la capacité globale initialement autorisée et/ou modifie les missions des établissements et services concernés - transfert d'autorisation lorsqu'il s'accompagne d'un changement de public ou	- opération de regroupement d'établissements et services préexistants du secteur associatif - opération de regroupement d'établissements et services préexistants du secteur public qui ne s'accompagne pas d'une augmentation de plus de 30%, 15 places ou lits de la capacité globale initialement autorisée et ne modifie pas les missions des établissements et services concernés - transfert d'autorisation lorsqu'il ne s'accompagne pas d'un changement de public ou de capacité

8.2.2. La procédure d'autorisation sans appel à projet applicable à certains établissements et services du secteur public de la PJJ

1. Demande d'autorisation auprès de l'autorité compétente

- Dépôt de la demande d'autorisation

Les projets d'établissements et services sont déposés directement auprès du préfet par la personne morale de droit public qui en assure ou est susceptible d'en assurer la gestion.

- Le dossier de demande d'autorisation

La demande d'autorisation est accompagnée de tout document permettant de décrire de manière complète le projet, notamment :

- la nature des prestations délivrées et les catégories de publics concernés ;
- la répartition prévisionnelle de la capacité d'accueil par type de prestations ;
- - la répartition prévisionnelle des effectifs de personnels par type de qualifications ;
- le budget prévisionnel en année pleine de l'établissement ou du service pour sa première année de fonctionnement.

Le dossier de demande d'autorisation est réputé complet si dans le délai d'un mois à compter de sa réception, le préfet n'a pas fait connaître au demandeur, par lettre recommandée avec avis de réception, la liste des pièces manquantes.

2. Délivrance de l'autorisation

- Appréciation du projet

Le projet est apprécié au regard du respect des critères suivants :

- les objectifs et besoins sociaux et médico-sociaux fixés par le schéma d'organisation sociale et médico-sociale dont il relève ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement, les démarches d'évaluation et les systèmes d'information prévus par le CASF ;
- le cas échéant le cahier des charges préétabli ;
- un coût de fonctionnement en année pleine compatible avec le montant des dotations au titre de l'exercice au cours duquel prend effet cette autorisation.

- Décision d'autorisation

Refus d'autorisation

L'absence de réponse dans le délai de six mois suivant le dépôt de la demande vaut rejet de celle-ci.

Le demandeur peut solliciter dans le délai de deux mois les motifs justifiant ce rejet. Dans ce cas le délai de recours contentieux contre ce rejet est prorogé jusqu'à l'expiration d'un délai de deux mois suivants le jour où les motifs lui auront été notifiés.

A défaut de notification de ces motifs, l'autorisation est réputée acquise.

Autorisation

La décision d'autorisation est publiée au recueil des actes administratifs de la préfecture, ainsi qu'à celui du conseil général en cas d'autorisation conjointe, et est notifiée au demandeur par lettre recommandée avec avis de réception.

➤ Visite de conformité

Préalablement à l'ouverture effective de l'établissement ou service autorisé, une visite de conformité est organisée afin de clôturer la procédure d'autorisation préfectorale.

Elle a pour objectif de vérifier sur place que l'établissement ou le service est organisé conformément aux caractéristiques contenues dans l'arrêté d'autorisation et respecte les conditions techniques minimales d'organisation et de fonctionnement.

Un procès-verbal de cette visite est dressé ; il doit être signé par le préfet.

8.2. OBJECTIF

Faciliter la création de centres éducatifs fermés pour accompagner la réforme de la justice des mineurs prévue par la loi du 10 août 2011.

8.3. OPTIONS

Option 1 : statu quo (non retenue)

Cette procédure risque d'entraver la mise à disposition rapide de nouvelles structures d'accueil pour jeunes délinquants.

Options 2 : non soumission (option retenue)

Les établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse sont exclus du champ d'application de la procédure d'appel à projet, afin de pouvoir réaliser plus rapidement les investissements nécessaires à l'accueil des mineurs délinquants.

8.4. IMPACT

L'application de la réforme de la justice des mineurs prévue par la loi du 10 août 2011 sera assurée dans les meilleurs délais.

8.5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

8.5.1. Consultations

Il n'y a pas eu lieu de procéder à des consultations.

8.5.2. Application dans le temps

La disposition est d'application immédiate.

8.5.3. Application dans l'espace

La disposition est applicable, outre aux collectivités de l'article 73 de la Constitution, à l'exception de Mayotte, aux collectivités de Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon.

ARTICLE 9

9.1. ETAT DES LIEUX

Si le délai de prise en charge des mineurs dans le secteur public de la PJJ s'est amélioré depuis 2006 et s'établit aujourd'hui à 12 jours en moyenne, il peut atteindre 30 jours dans certains départements très sensibles.

Dans ces conditions, il n'est pas rare que, sur ces territoires, un mineur réitère des faits de délinquance alors même que la première mesure prise à son encontre n'a pas encore été exécutée.

Or, la non réitération d'une infraction par un mineur est intimement liée au temps qui sépare la date du jugement de la mise en place effective de la mesure judiciaire.

Il apparaît donc essentiel, afin de prévenir la récidive et de favoriser la réinsertion du mineur, de réduire au maximum ces délais de prise en charge, et ce sur l'ensemble du territoire national. Par ailleurs la loi du 10 août 2011 a réduit les délais de jugement des mineurs en accélérant les procédures devant les juridictions tout en renforçant la connaissance de la personnalité des mineurs.

Le délai de prise en charge d'une mesure de milieu ouvert est défini comme la période comprise entre la date de la décision judiciaire et la date d'attribution à l'éducateur de la mesure ordonnée. Cette période comprend en réalité deux délais : l'un incombe à la juridiction (c'est le temps nécessaire à la formalisation de la décision) et l'autre relève du service de la protection judiciaire de la jeunesse (c'est le temps de l'attribution de la mesure à un éducateur).

9.2. OBJECTIF

L'objectif est de simplifier les modes de saisine des services éducatifs de milieu ouvert de la protection judiciaire de la jeunesse et de fixer à 5 jours le délai de prise en charge des mesures et sanctions éducatives ou des mesures restrictives de liberté.

Par cette nouvelle disposition, le Gouvernement entend améliorer la mise en œuvre des décisions exécutoires prononcées par les juges des enfants, les juges d'instruction et les juridictions pour mineurs dès lors qu'elles sont des mesures éducatives (liberté surveillée, activité de jour, réparation, protection judiciaire de l'article 16bis), des sanctions éducatives de milieu ouvert prévue à l'article 15-1 de l'ordonnance du 2 février 1945 (stage de formation civique, réparation, exécution de travaux scolaires...), ou encore des mesures ou peines restrictives de liberté (contrôle judiciaire, assignation à résidence avec surveillance électronique, peine d'emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve, peine de travail d'intérêt général).

9.3. OPTIONS

Option 1 : statu quo (non retenue)

La situation actuelle n'est pas satisfaisante en ce qu'elle ne garantit pas une prise en charge rapide du mineur délinquant.

Options 2 : fixation d'un délai de cinq jours par le juge des enfants (option retenue)

Si la loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice avait fait le choix d'agir sur le seul délai incombant au service éducatif, sans que l'objectif initial de réduction du délai n'ait été atteint sur tout le territoire, une option différente a été retenue par la présente loi de programmation. En effet celle-ci entend agir sur les deux délais évoqués précédemment, ce qui implique une modification de l'ordonnance du 2 février 1945 pour prévoir qu'une convocation est délivrée au mineur à l'audience par le juge des enfants, le juge d'instruction ou la juridiction.

Le projet prévoit que le juge des enfants fixe dès le jugement la date de convocation du mineur par les services de la PJJ. Il disposera ainsi d'un outil permettant de s'assurer de l'efficacité de la mesure qu'il a prononcée.

D'une part, la convocation est remise directement à l'issue de l'audience, d'autre part cette remise saisit le service éducatif sans autre formalité.

9.4. IMPACT

9.4.1. Impacts pour le citoyen, le justiciable (pour le mineur et ses parents)

L'intervention éducative rapide du service de la protection judiciaire de la jeunesse offre au mineur une prise en charge adaptée dans des délais resserrés de nature à prévenir le risque de réitération et à favoriser une plus grande implication des parents.

Cette intervention s'adapte à la perception du temps par le mineur qui diffère de celles des adultes et qui oblige à instaurer un rythme soutenu dans les rendez-vous judiciaires.

9.4.2. Impacts sur les libertés publiques, les droits fondamentaux

La convocation du mineur à l'audience devant le service éducatif ne présente aucun impact en termes de libertés publiques ou de droits fondamentaux.

9.4.3. Impacts organisationnels pour les services judiciaires et de la protection judiciaire de la jeunesse

Les mesures, sanctions éducatives et peines mentionnées à l'article 9 de la loi concernent potentiellement 52 000 décisions en 2009 pour le secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse, 53 000 en 2010 et en 2011 (chiffres arrêtés au mois d'octobre), pour 39 000 mineurs en 2009, et 38 000 en 2010 et 2011. L'article 9 ne concerne que les mineurs qui comparaissent effectivement devant le juge des enfants ou la juridiction pour mineurs. Si l'on évalue à environ 10% le nombre de mineurs qui ne comparaissent pas, l'estimation pour 2010 et 2011 peut être ramenée à 47 700 décisions.

Le renforcement des effectifs éducatifs en milieu ouvert nécessaire à la mise en œuvre de la mesure visant à réduire à 5 jours le délai de prise en charge des mesures éducatives, notamment dans les 29 départements prioritaires, est évalué à 120 emplois d'éducateurs. Ces emplois devront être créés de 2013 à 2014.

La saisine directe du service du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse par la juridiction de jugement permet une prise en charge rapide de la mesure, de la sanction éducative ou de la peine sans que celles-ci ne soient soumises aux délais inhérents à la formalisation de la décision. Le circuit de la chaîne pénale est ainsi fluidifié.

L'impact pour la juridiction apparaît relativement limité puisqu'il incombera au service de la protection judiciaire de la jeunesse de communiquer préalablement des tableaux offrant des plages de convocations des mineurs aux magistrats et juridictions, et le cas échéant aux bureaux de l'exécution des peines dont la généralisation est programmée.

9.4.4. Impact juridique

La loi n° 2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs a facilité le recours à des modes de poursuites rapides pour réduire les délais de jugement des mineurs et donc un prononcé plus précoce d'une condamnation par une juridiction :

- en généralisant le principe de la césure du procès pénal qui permet un jugement plus rapide sur la culpabilité et l'action civile, tout en donnant à la juridiction du temps pour recueillir les renseignements de personnalité utiles au prononcé d'une réponse pénale adaptée (l'audience sur la sanction doit avoir lieu au plus tard dans un délai de six mois) ;
- en donnant la possibilité pour le parquet de convoquer par officier de police judiciaire directement devant le tribunal pour enfants le mineur déjà connu de la justice, sous réserve de l'existence d'investigations sur la personnalité du mineur et du respect d'un seuil de peine fixé en fonction de son âge (nouvel article 8-3 de l'ordonnance du 2 février 1945 précitée).

L'objectif poursuivi était de favoriser le prononcé rapide de la décision sur la culpabilité pour permettre d'engager une action d'éducation efficace et mettre rapidement en place la prise en charge éducative la mieux adaptée.

Le dispositif de l'article 9 de la loi de programmation s'inscrit en cohérence avec ces dispositions en permettant de rapprocher le temps de la décision de celui de sa mise en œuvre pour favoriser à la fois le relèvement éducatif du mineur et la prévention de la récidive.

L'article 9 de la loi permet de garantir la continuité de l'exécution des décisions de justice en clarifiant les conditions de la saisine du service public de la protection judiciaire de jeunesse en cas de prononcé d'une décision exécutoire ordonnant une mesure ou une sanction éducatives prévues aux articles 8, 10-2, 10-3, 12-1, 15, 15-1, 16 bis, 16 ter et 19 de la même ordonnance, à l'exception des décisions de placement, ou prononçant une peine autre qu'une peine ferme privative de liberté.

D'ailleurs, l'article 20 de la loi du 10 août 2011 précitée a inséré cette même clarification pour les majeurs, à l'égard du service pénitentiaire d'insertion et de probation, à l'article 474 du code de procédure pénale.

9.5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

9.5.1. Consultations

Il n'y a pas eu lieu de procéder à des consultations.

9.5.2. Application dans le temps

Cette disposition entrera en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2014, compte tenu du délai nécessaire pour recruter et former les effectifs d'éducateurs nécessaires au renforcement du milieu ouvert.

9.5.3. Application dans l'espace

La disposition est applicable à l'ensemble du territoire de la République.