N° 4112

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 décembre 2011.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, SUR LE PROJET DE LOI (N° 4001) *de* **programmation** *relatif à l'***exécution** *des* **peines,**

PAR M. JEAN-PAUL GARRAUD,

Député.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES AU PROJET DE LOI PAR LA COMMISSION DES LOIS 7

INTRODUCTION 9

I. – DANS LA CONTINUITÉ DES RÉFORMES CONDUITES DEPUIS 2002 POUR AMÉLIORER L'EXÉCUTION DES PEINES… 10

A. L'EXÉCUTION DES PEINES : UNE PRÉOCCUPATION CONSTANTE DU GOUVERNEMENT ET DU PARLEMENT DEPUIS 2002… 10

1. Favoriser les aménagements de peine et les alternatives à l'emprisonnement 11

2. Accélérer la mise à exécution des peines en évitant les discontinuités de la chaîne pénale 12

3. Améliorer les conditions de détention 14

4. Rechercher des conditions d'exécution des peines adaptées aux mineurs 16

B. … AYANT PERMIS D'AMÉLIORER SIGNIFICATIVEMENT L'EFFICACITÉ DE LA CHAÎNE PÉNALE 18

1. Des taux et des délais de mise à exécution des peines en nette amélioration… 18

a) Une forte augmentation des taux de mise à exécution des peines 18

b) La réduction notable des délais de mise à exécution des peines 21

2. … même si des progrès sont encore possibles et nécessaires 22

a) Une baisse sensible des délais de recouvrement des amendes 23

b) Une amélioration très nette du taux de recouvrement des amendes 24

C. UNE ÉVOLUTION FONDAMENTALE ENGAGÉE DANS NOTRE DROIT PÉNAL : LA PRISE EN COMPTE DE LA DANGEROSITÉ ET LA CRÉATION DE MESURES DE SÛRETÉ 25

1. Un dispositif juridique désormais très complet… 26

a) La mise en place de structures d'évaluation de la dangerosité : les commissions pluridisciplinaires des mesures de sûreté et les centres nationaux d'évaluation 26

b) La connaissance et le suivi des personnes dangereuses par la création de fichiers spécifiques 28

c) La prise en compte de la dangerosité dans le cadre de la libération conditionnelle 30

d) Le suivi socio-judiciaire : un suivi post-carcéral destiné à surveiller les personnes présentant un risque de récidive 31

e) La surveillance judiciaire : la possibilité de surveiller les personnes insusceptibles d'être condamnées à un suivi socio-judiciaire mais présentant un risque avéré de récidive 35

f) La surveillance et la rétention de sûreté : des mesures de surveillance à destination des criminels les plus dangereux 37

g) Le placement sous surveillance électronique mobile : une mesure transversale susceptible d'accompagner les différents dispositifs de surveillance des personnes potentiellement dangereuses 41

h) Un dispositif juridique complet, gradué et individualisé 44

2. … dont il faut désormais améliorer l'effectivité 48

a) Assurer la mise en service rapide du Répertoire des données à caractère personnel recueillies dans le cadre des procédures judiciaires 48

b) Développer des formations professionnalisantes en criminologie adaptées aux besoins des praticiens 48

II. … LE PRÉSENT PROJET DE LOI SE FIXE POUR OBJECTIF DE RENFORCER ENCORE L'EFFECTIVITÉ DE LA RÉPONSE PÉNALE 49

A. GARANTIR LA RAPIDITÉ ET L'EFFECTIVITÉ DE LA MISE À EXÉCUTION DES PEINES PRONONCÉES 50

1. Pour répondre à l'augmentation du nombre de peines privatives de liberté et aux peines en attente d'exécution… 50

2. … un effort de grande ampleur pour porter la capacité d'accueil du parc carcéral à 80 000 places… 51

3. … et renforcer l'ensemble des services en charge de l'application et de l'exécution des peines 57

B. RENFORCER LES MOYENS D'ÉVALUATION DE LA DANGEROSITÉ ET DE LUTTE CONTRE LA RÉCIDIVE 63

1. Une meilleure évaluation *ex ante* de la dangerosité des personnes condamnées 64

2. Un meilleur suivi *ex post* des personnes condamnées 68

C. AMÉLIORER LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS DÉLINQUANTS 71

1. Ramener à cinq jours les délais de prise en charge des mineurs délinquants par la protection judiciaire de la jeunesse 71

2. Accroître les capacités d'accueil au sein de centres éducatifs fermés désormais mieux outillés pour prendre en charge les mineurs souffrant de troubles du comportement 73

D. L'EXÉCUTION DES PEINES : UNE PRIORITÉ BUDGÉTAIRE RÉAFFIRMÉE DANS LE RESPECT DE L'IMPÉRATIF DE MAÎTRISE DE NOS FINANCES PUBLIQUES 77

III. – LES PRINCIPALES AMÉLIORATIONS APPORTÉES AU PROJET DE LOI PAR LA COMMISSION DES LOIS 80

A. UN PROJET DE LOI COMPLÉTÉ ET PRÉCISÉ 80

1. Des compléments et précisions apportés aux dispositions de programmation en matière d'application et d'exécution des peines 80

2. Des compléments apportés aux dispositions tendant à renforcer l'évaluation de la dangerosité et le suivi des personnes condamnées 81

a) L'amélioration de la prise en compte de la dangerosité 81

b) L'amélioration des dispositions relatives aux expertises psychiatriques 82

c) L'amélioration des dispositions relatives au suivi des personnes condamnées 83

B. UN PROJET DE LOI COMPLÉTÉ PAR DES DISPOSITIONS RELATIVES À L'EXÉCUTION DES PEINES DE CONFISCATION 83

DISCUSSION GÉNÉRALE 85

EXAMEN DES ARTICLES 95

Chapitre Ier – Dispositions de programmation en matière d'exécution des peines *(division et intitulé nouveaux)* 95

Article premier et rapport annexé : Approbation du rapport annexé présentant les objectifs de la politique d'exécution des peines pour les années 2013 à 2017 95

Article 2 (art. 2 de la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire) : Extension des marchés de conception-réalisation aux opérations d'entretien et de maintenance et faculté de recourir à la procédure de dialogue compétitif 101

Article 3 : Prorogation jusqu'au 31 décembre 2016 du recours à la procédure accélérée d'expropriation pour cause d'utilité publique pour la construction d'établissements pénitentiaires 108

Chapitre II – Dispositions visant à améliorer l'exécution des peines *(division et intitulé nouveaux)* 114

Article 4 (art. 41 et 81 du code de procédure pénale) : Réalisation des enquêtes présentencielles par le secteur associatif habilité 114

Article 5 (art. 717-1, 721, 721-1 et 729 du code de procédure pénale) : Renforcement de l'incitation aux soins en milieu fermé 118

Article 6 (art. 730-2 du code de procédure pénale) : Faculté de recourir à un psychologue et à un psychiatre pour l'expertise conditionnant la libération conditionnelle des personnes condamnées à un crime pour lequel le placement en rétention de sûreté est possible 125

Article 7 (art. L. 632-7 [nouveau] du code de l'éducation) : Création d'un contrat d'engagement destiné aux internes en psychiatrie et relatif à la prise en charge psychiatrique des personnes placées sous main de justice 128

Article 8 (art. L. 315-2 du code de l'action sociale et des familles) : Dispense d'appel à projet pour la création d'établissements et de services relevant du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse 132

Article 9 (art. 12-3 [nouveau] de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante) : Convocation dans les cinq jours par les services de la protection judiciaire de la jeunesse d'un mineur faisant l'objet d'une mesure ou sanction éducative 137

Après l'article 9 143

Chapitre III – Dispositions relatives à l'exécution des peines de confiscation *(division et intitulé nouveaux)*..... 144

Article 9 bis *(nouveau)* (art. 131-21 du code pénal ; art. 706-141-1 [nouveau] du code de procédure pénale) : Extension du champ des confiscations en valeur..... 145

Article 9 ter *(nouveau)* (art. 131-21 du code pénal ; art. 706-148 du code de procédure pénale) : Extension de la confiscation dite « élargie » aux biens dont le condamné a la libre disposition, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi..... 147

Article 9 quater *(nouveau)* (art. 707-1 et 706-160 du code de procédure pénale) : Champ des confiscations dont l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués assure l'exécution 148

Article 9 quinquies *(nouveau)* (art. 713-40 du code de procédure pénale) : Exécution en France d'une décision de confiscation émanant d'une juridiction étrangère, hors Union européenne 149

Article 9 sexies *(nouveau)* (art. L. 325-1-1 du code de la route) : Compétence du service des domaines en matière d'aliénation des véhicules confisqués après immobilisation et mise en fourrière lors de la constatation de certaines infractions au code de la route..... 150

Chapitre IV – Dispositions diverses *(division et intitulé nouveaux)* 151

Article 10 : Application outre-mer du projet de loi..... 151

TABLEAU COMPARATIF (ARTICLES)..... 155

TABLEAU COMPARATIF (RAPPORT ANNEXÉ) 183

ANNEXE AUX TABLEAUX COMPARATIFS..... 205

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION 217

ANNEXE : COMPTE RENDU DE L'AUDITION PAR LA COMMISSION DE MME ÉLISABETH PELSEZ, DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'AGENCE DE GESTION ET DE RECOUVREMENT DES AVOIRS SAISIS ET CONFISQUÉS (AGRASC)..... 241

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR 253

LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES AU PROJET DE LOI PAR LA COMMISSION DES LOIS

● **Dispositions de programmation en matière d'application et d'exécution des peines (article 1er et rapport annexé).**

— S'agissant de la diversification du parc pénitentiaire, la Commission a, à l'initiative du rapporteur, **défini les courtes peines** comme étant celles d'une durée inférieure ou égale à un an d'emprisonnement ou dont le reliquat est inférieur ou égal à un an.

— À l'initiative de M. Éric Ciotti, a été ajoutée la précision, s'agissant de la localisation des futurs établissements pénitentiaires, que sera établie une **cartographie des besoins de places de prison dans le ressort de chaque direction interrégionale de l'administration pénitentiaire, afin de mettre en adéquation le besoin et l'offre**.

— À l'initiative de MM. Gaël Yanno et Éric Ciotti, la présentation du nouveau programme immobilier (NPI) a été complétée pour prévoir qu'il comportera notamment **la fermeture de l'actuel centre pénitentiaire de la Nouvelle-Calédonie et la construction d'un nouveau centre pénitentiaire**.

— S'agissant de la présentation de la **nouvelle typologie des établissements pénitentiaires**, la Commission a, à l'initiative du rapporteur, prévu que **les critères de cette nouvelle typologie seront définis par la loi.**

— Enfin, la Commission a prévu, à l'initiative de M. Éric Ciotti, que serait évaluée la **faisabilité d'une reconversion des bâtiments ou des emprises appartenant à la défense nationale**, en vue d'y établir des établissements pénitentiaires, et notamment des structures allégées.

● **Dispositions relatives à l'évaluation de la dangerosité et au suivi des condamnés.**

— Le **rapport annexé à l'article 1er** a été complété, à l'initiative du rapporteur, pour que soient fixés des **objectifs d'amélioration de la prise en compte de la dangerosité psychiatrique et criminologique des personnes placées sous main de justice** : une nouvelle impulsion devra être donnée à l'**enseignement de la criminologie**, tant au sein des universités que des écoles des métiers de la justice ; une réflexion sur les outils et les méthodes à la disposition des praticiens sera engagée, afin que puissent y être intégrées les **méthodes actuarielles d'évaluation de la dangerosité** ; enfin, est souligné le rôle que devra jouer, dans l'avenir, le **répertoire des données à caractère personnel collectées dans le cadre des procédures judiciaires** (RDCPJ), dans l'évaluation de la dangerosité criminologique des personnes placées sous main de justice.

— À l'initiative de M. Dominique Raimbourg, le **rapport annexé à l'article 1er** a été complété pour prévoir que **les programmes de prévention de la récidive incluront obligatoirement un volet relatif à l'étude des comportements**.

— À l'initiative du rapporteur, l'**article 4** a été modifié pour prévoir que l**es enquêtes présentencielles pourront être confiées au service pénitentiaire d'insertion et de probation**, non pas uniquement en cas d'absence dans le ressort de la juridiction de toute personne habilitée, mais plus largement **en cas d'impossibilité matérielle de les confier à une personne habilitée**.

— L'**article 5**, relatif à l'information du juge de l'application des peines sur le caractère régulier du suivi par une personne détenue du traitement médical qu'il lui a proposé, a été doublement modifié sur deux points, à l'initiative du rapporteur. D'une part, l'information directe du juge de l'application des peines (JAP) par le médecin traitant sur le caractère régulier du suivi du traitement, qu'instituait initialement le projet de loi, a été remplacée par la **remise au condamné par le médecin d'attestations indiquant si le patient suit ou non son traitement de façon régulière**. D'autre part, l'article a été complété pour prévoir que **la décision de condamnation ainsi que les différentes expertises médicales réalisées au cours de la procédure pénale seront adressées par le JAP au médecin traitant**, lorsque celui-ci en fait la demande.

— A été adopté à l'**article 7**, qui institue un mécanisme de bourse destiné à inciter les futurs psychiatres à exercer les fonctions d'expert psychiatre ou de médecin coordonnateur, un amendement du rapporteur prévoyant que les bénéficiaires de la bourse devront également suivre une **formation spécifique en sciences criminelles, en psychologie ou en psychiatrie criminelle ou légale, ou toute autre formation relative à l'expertise judiciaire ou à la prévention de la délinquance**.

● **Dispositions relatives à l'amélioration de l'exécution des peines de confiscation.**

La Commission a en outre adopté, à l'initiative du président Jean-Luc Warsmann, cinq articles additionnels (**articles 9 *bis* à 9 sexies**) contenus dans un nouveau chapitre III relatif à l'exécution des peines de confiscation. L'objet de ces articles est de **faciliter l'exécution des peines complémentaires de confiscation**, dans le prolongement de l'adoption de la loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale et de l'audition récente par la Commission de la directrice générale de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC).

MESDAMES, MESSIEURS,

Pendant longtemps, et jusqu'à une période encore très récente qui n'a réellement pris fin qu'au début des années 2000, l'exécution des décisions de la justice pénale n'a pas figuré parmi les préoccupations ni des gouvernements successifs, ni du législateur, ni même de la majorité des acteurs de la chaîne pénale. Certes, le cœur de métier des administrations en charge de la mise à exécution des sentences pénales – l'administration pénitentiaire pour les peines privatives de liberté et la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) pour les mesures pénales concernant les mineurs – a évidemment toujours consisté à mettre à exécution, dans les meilleures conditions possibles, les décisions des juridictions pénales. Mais en dehors des personnels de l'administration pénitentiaire et de la PJJ, qui vivaient au quotidien les difficultés de l'exécution des peines et dont votre rapporteur tient, dès à présent, à saluer le très grand professionnalisme et l'immense dévouement, tout semblait se passer comme si la majorité des acteurs intéressés par le droit pénal et la procédure pénale considérait qu'une fois les poursuites engagées, l'affaire jugée et la peine prononcée, la paix civile était rétablie et la justice pénale avait achevé son intervention.

Ce désintérêt pour la question de l'exécution des peines a abouti à une situation désastreuse, caractérisée par le délabrement du parc pénitentiaire français, la surpopulation carcérale, l'oisiveté contrainte des personnes détenues, des retards considérables dans l'exécution des peines à chaque fois que celles-ci n'étaient pas mises à exécution immédiatement après leur prononcé, des taux de recouvrement des amendes pénales devenus dérisoires et des peines de milieu ouvert privées de tout contenu réel en termes de contrôle et d'assistance. De ces maux, sont nés à la fois un sentiment d'impunité chez les auteurs d'infraction et un sentiment d'inefficacité de la justice parmi nos concitoyens en général et chez les victimes en particulier.

Fort heureusement, une prise de conscience a eu lieu à l'orée des années 2000. Le Gouvernement et le Parlement ont entendu le malaise de la population face à l'inexécution, à l'exécution tardive et à la mauvaise exécution des peines et ont conduit, depuis 2002, d'importantes réformes pour améliorer l'exécution des peines (I). Le présent projet de loi s'inscrit dans la continuité de ces réformes, en se fixant pour objectif de renforcer encore l'effectivité de la réponse pénale (II). Extrêmement préoccupée par la nécessité impérieuse d'améliorer l'exécution des peines, la commission des Lois a apporté plusieurs améliorations importantes au projet de loi (III).

I. – DANS LA CONTINUITÉ DES RÉFORMES CONDUITES DEPUIS 2002 POUR AMÉLIORER L'EXÉCUTION DES PEINES…

Depuis 2002, l'exécution des peines a été une préoccupation constante du Gouvernement et du Parlement, qui ont mis en œuvre des évolutions juridiques majeures et mobilisé d'importants moyens financiers pour améliorer l'effectivité, la célérité et la qualité de l'exécution des peines (A). Cette préoccupation s'est également traduite par la conduite de travaux parlementaires d'évaluation de la politique de l'exécution des peines : l'Assemblée nationale et le Sénat ont ainsi mené des travaux de contrôle sur l'exécution des peines, dont les conclusions ont permis d'améliorer le dispositif juridique en place et son application [(1)]. Cette préoccupation constante pour l'exécution des peines a permis une amélioration significative de l'efficacité de la chaîne pénale, même si des progrès sont encore possibles et nécessaires (B), ainsi qu'une évolution fondamentale dans le droit pénal français : la prise en compte de la dangerosité (C).

A. L'EXÉCUTION DES PEINES : UNE PRÉOCCUPATION CONSTANTE DU GOUVERNEMENT ET DU PARLEMENT DEPUIS 2002…

Les principes devant guider l'exécution des peines sont définis à l'article 707 du code de procédure pénale. L'exécution des peines doit être effective et débuter dans les plus brefs délais ; elle vise à favoriser, dans le respect du droit des victimes et des intérêts de la société, la réinsertion du condamné et la prévention de la récidive ; elle donne lieu, chaque fois que cela est possible, à un aménagement, qui peut intervenir avant la mise à exécution ; l'exécution de la peine doit permettre le retour progressif à la liberté et le suivi, pendant quelque temps, de la personne libérée. Ces principes ont guidé l'action du législateur depuis 2002 pour améliorer de façon continue les conditions d'exécution des peines en France.

---

(1) Parmi ces travaux, l'on peut citer :

● Pour l'Assemblée nationale :

— le rapport d'information (n° 1718, XIIe législature) de M. Gérard Léonard, au nom de la mission d'information de la commission des Lois sur le traitement de la récidive des infractions pénales, juillet 2004 ;

— les rapports de la mission d'information sur l'exécution des décisions de justice pénale, créée par la commission des Lois pour toute la durée de la XIIIe législature et comportant deux volets relatifs respectivement aux personnes majeures et aux personnes mineures : rapports d'information de M. Étienne Blanc (n°s 505, décembre 2007, 1811, juillet 2009, et 3177, février 2011) sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes majeures, de Mme Michèle Tabarot (n° 911, mai 2008) sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes mineures, et de M. Michel Zumkeller (n°s 2130, décembre 2009, et 3515, juin 2011) sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes mineures.

● Pour le Sénat :

— le rapport (n° 340, session ordinaire de 2001-2002) de MM. Jean-Pierre Schosteck, président, et Jean-Claude Carle, rapporteur, de la commission d'enquête sur la délinquance des mineurs, juin 2002 ;

— le rapport d'information (n° 759, session extraordinaire de 2010-2011) de MM. Jean-Claude Peyronnet et François Pillet, au nom de la commission des Lois sur l'enfermement des mineurs délinquants : évaluation des centres éducatifs fermés et des établissements pénitentiaires pour mineurs, juillet 2011 ;

— le rapport d'information (n° 420, session ordinaire de 2005-2006) de MM. Philippe Goujon et Charles Gautier, au nom de la mission d'information de la commission des Lois sur les mesures de sûreté concernant les personnes dangereuses, juin 2006.

1. Favoriser les aménagements de peine et les alternatives à l'emprisonnement

En 2003, le rapport de M. Jean-Luc Warsmann remis au garde des Sceaux sur l'exécution des peines avait dressé un bilan alarmant de la situation de l'exécution des peines en France [(1)]. L'exécution des courtes peines d'emprisonnement était aléatoire, inefficace et coûteuse, tandis que les peines d'amende, de travail d'intérêt général ou de sursis avec mise à l'épreuve étaient rendues inefficaces par des délais d'exécution extrêmement longs et totalement déconnectés de l'acte délictueux. Les « sorties sèches » de prison, c'est-à-dire sans accompagnement ni contrôle permettant de prévenir la récidive, étaient également dénoncées.

Les conclusions de ce rapport insistaient donc sur la nécessité de développer les aménagements de peines et de redonner aux alternatives à l'emprisonnement tout leur sens. À la suite de ce constat, le Gouvernement et le législateur ont posé les bases de l'amélioration des conditions d'exécution des peines dans la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, qui a mis en œuvre la majeure partie des recommandations du rapport précité.

Cette loi a notamment **permis aux personnes condamnées à une courte peine d'emprisonnement, inférieure ou égale à un an, mais non incarcérées à la suite de l'audience, de bénéficier d'un aménagement de peine « *dans la mesure du possible et si leur personnalité et leur situation le permettent* »** (article 723-15 du code de procédure pénale).

Si elle a encouragé l'exécution rapide des courtes peines en milieu ouvert, la loi du 9 mars 2004 a également favorisé les **possibilités d'aménagements de peines d'emprisonnement plus longues, dans le but d'éviter les « sorties sèches » et de diminuer les risques de récidive**. Elle a considérablement renforcé les pouvoirs d'individualisation du juge de l'application des peines (JAP), qui peut, depuis l'entrée en vigueur de la loi, substituer une mesure d'aménagement à une autre si la personnalité du condamné le justifie et convertir une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à six mois en peine de jour-amende ou en travail d'intérêt général. En créant un « sas » entre la détention et la liberté, la sortie progressive de la peine permet d'éviter une rupture trop brutale entre l'univers carcéral et le retour à la société.

Ce mouvement a été largement approfondi par la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, dont l'un des objectifs a été de limiter le recours à l'emprisonnement, à chaque fois qu'une solution alternative est possible. Ainsi, sauf en cas de récidive, l'emprisonnement ferme ne doit

---

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

désormais intervenir qu'en dernier recours, lorsque la gravité de l'infraction et la personnalité du condamné rendent toute autre mesure inenvisageable [(1)].

Cette loi a ainsi étendu les possibilités pour le tribunal correctionnel d'aménager *ab initio* les peines d'emprisonnement en prononçant une semi-liberté, un placement extérieur, un placement sous surveillance électronique ou un fractionnement de la peine. Elle a également **étendu le champ des aménagements des courtes peines d'emprisonnement aux personnes condamnées à une peine inférieure ou égale à deux ans d'emprisonnement, sauf pour les récidivistes** qui continuent de ne pouvoir bénéficier de ce dispositif favorable que lorsqu'ils ont été condamnés à une peine inférieure ou égale à un an.

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a également favorisé l'exécution des fins de peine en milieu libre, soit dans le cadre d'un aménagement de peine, soit dans le cadre de la surveillance électronique de fin de peine (SEFIP) pour les quatre derniers mois de la peine lorsqu'aucun aménagement n'a été accordé auparavant [(2)].

Les mesures prises depuis 2004 poursuivent ainsi des buts identiques : favoriser l'exécution des peines en milieu ouvert et les aménager autant que possible pour mieux prévenir la récidive. Ces lois ont apporté des solutions concrètes et réalistes au problème de l'inexécution des peines et ont ainsi permis de limiter le développement d'un sentiment d'impunité chez les auteurs d'infraction et d'injustice chez les victimes.

2. Accélérer la mise à exécution des peines en évitant les discontinuités de la chaîne pénale

La loi du 9 mars 2004 a œuvré pour une mise à exécution plus rapide des courtes peines. L'article 474 du code de procédure pénale, introduit par cette loi, prévoit ainsi que le condamné, s'il est présent à l'audience de jugement, reçoit à l'issue du prononcé du jugement de condamnation une convocation à comparaître, dans un délai bref [(3)], devant le JAP et le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP). La mise en œuvre de cette disposition extrêmement importante a été rendue possible par la création des **bureaux de l'exécution des peines (BEX)**, dont l'objectif principal est d'assurer l'exécution rapide des peines. Il s'agit d'une part de profiter de la présence du condamné à l'audience pour l'informer de la peine prononcée, de son sens et de ses conséquences et, d'autre part, de permettre la mise à exécution de sa peine sans délai. Comme l'a montré le récent rapport de notre collègue Michel Zumkeller [(4)], les bureaux d'exécution des peines sont particulièrement efficaces dans trois cas : le paiement des amendes, la notification de la suspension du permis de conduire et la remise de convocation devant le JAP

---

(1) Article 132-24 du code pénal.

(2) Article 723-28 du code de procédure pénale.

(3) Dans les trente jours devant le JAP et dans les quarante-cinq jours par le SPIP.

(4) Rapport d'information (n° 3515, XIIIe législature) de M. Michel Zumkeller, au nom de la mission d'information sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes mineures, juin 2011.

et le SPIP en cas de peines de courtes peines d'emprisonnement, de travail d'intérêt général et de sursis avec mise à l'épreuve.

La loi du 9 mars 2004 a également **facilité le paiement des amendes pénales**, en octroyant à la personne qui s'en acquitte dans le mois suivant le prononcé de la condamnation, une réduction de 20 % de son montant.

Afin d'évaluer, année après année, les progrès réalisés en matière d'exécution des peines, tant en ce qui concerne les juridictions des majeurs que celles des mineurs, **la commission des Lois de l'Assemblée nationale a décidé, dès juillet 2007, de créer une mission d'information pour toute la durée de la législature sur l'exécution des décisions de justice pénale**. La première étape des travaux de cette mission avait été l'occasion d'identifier les points de rupture de la chaîne pénale qui aboutissent à l'inexécution ou l'exécution tardive des décisions pénales.

Les propositions de nature législative formulées, en décembre 2007, par notre collègue Étienne Blanc, rapporteur de la mission d'information sur l'exécution des décisions de justice pénale pour ce qui concerne les majeurs [(1)], à l'exception de celles relatives aux aménagements de peines, qui ont trouvé leur place dans la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, ont fait l'objet d'une proposition de loi qu'il avait déposée le 10 janvier 2008 avec M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des Lois et de la mission d'information.

Dans des délais d'une brièveté remarquable justifiés par l'urgence à agir pour améliorer la situation de l'exécution des peines, la proposition de loi créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines a été discutée, puis définitivement promulguée le 1er juillet 2008, soit moins d'un an après la publication du premier rapport de la mission d'information, illustrant parfaitement la **détermination du Parlement à renforcer durablement la crédibilité de l'action de la justice en matière d'exécution des décisions de justice pénale**. La loi n° 2008-644 du 1er juillet 2008 créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines comprend plusieurs mesures destinées à encourager la présence des prévenus à l'audience et à améliorer l'efficacité de la signification des décisions :

● elle a incité les 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 répondu au manque de diligence de certains huissiers de justice pour procéder à la signification des décisions en matière pénale, en imposant un délai de quarante-cinq jours pour procéder aux significations de jugements ;

---

(1) Rapport d'information (n° 505, XIIIe législature) de M. Étienne Blanc sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes majeures.

● elle a amélioré l'exécution des peines d'amende, en permettant au Trésor public d'accorder des remises totales ou partielles d'amendes forfaitaires majorées ; elle a donné aux autorités judiciaires un accès direct au fichier national des permis de conduire (FNPC), afin de faciliter l'exécution des peines de suspension ou de retrait de permis de conduire ;

● elle a facilité le paiement des droits fixes de procédure en transposant le dispositif introduit par la loi du 9 mars 2004 pour les peines d'amende, soit l'octroi d'une réduction de 20 % en cas de paiement volontaire dans le mois suivant son prononcé.

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 également amélioré **l'exécution des peines d'emprisonnement comportant un sursis avec mise à l'épreuve partiel**. Ainsi, à partir du 1er janvier 2012, les personnes détenues soumises, à leur libération, à un sursis avec mise à l'épreuve, devront recevoir, avant leur sortie de prison, une convocation à comparaître devant le SPIP. Cette convocation interviendra dans le mois suivant la libération, sauf pour les personnes condamnées à une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru, qui seront convoquées dans les huit jours. Cette disposition permet de s'assurer de l'exécution rapide du sursis avec mise à l'épreuve et des obligations qui l'accompagnent.

3. Améliorer les conditions de détention

En 2000, deux commissions d'enquête parlementaires chargées d'évaluer les conditions de détention étaient créées (1). Leurs conclusions s'accordaient pour critiquer très fermement le caractère indigne des conditions de détention en France, mais aussi le manque de clarté et de lisibilité du droit applicable au sein des établissements pénitentiaires. S'appuyant sur ce constat, le Gouvernement et le législateur n'ont eu de cesse, depuis 2002, de chercher à améliorer les conditions de détention, d'une part, en accroissant et en rénovant le parc carcéral, et, d'autre part, en améliorant l'encadrement juridique des droits et devoirs des personnes détenues.

Au plan matériel, la loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) du 9 septembre 2002 a, à la suite des programmes de construction initiés par les ministres de la Justice Albin Chalandon, en 1986, et Pierre Méhaignerie, en 1995, lancé un programme immobilier d'envergure, appelé « *Programme 13 200* ». Ce programme devait conduire, par la création de 13 200 places nouvelles et la fermeture de 2 485 places, à l'ouverture de 10 800 places de prison neuves. Ce programme, aujourd'hui en cours d'achèvement, s'est accompagné d'un important mouvement de rénovation des prisons françaises.

---

(1) Rapport (n° 2521, XIe législature) de M. Jacques Floch au nom de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation dans les prisons françaises ; rapport (n° 449, session ordinaire de 1999-2000) de M. Guy-Pierre Cabanel au nom de la commission d'enquête du Sénat sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France.

Dans ce cadre, des établissements comme Fleury-Mérogis, Les Baumettes ou La Santé, ont fait ou vont faire l'objet d'importants travaux de rénovation. Comme l'a souligné notre collègue Sébastien Huyghe dans son avis budgétaire pour 2012 sur les crédits de l'administration pénitentiaire, ce programme « *aura ainsi permis le renouvellement de la moitié du parc carcéral en vingt-cinq ans, ce qui aura largement contribué à améliorer les conditions de détention des personnes détenues* » [(1)].

Ces programmes immobiliers ont également vocation à adapter la prise en charge carcérale au *quantum* de la peine à exécuter. Notamment, des quartiers « *nouveaux concepts* », issus de la loi d'orientation et de la programmation pour la justice du 9 septembre 2002, voient peu à peu le jour. Ces établissements ont vocation à accueillir les condamnés en fin de peine ou les personnes condamnées à de courtes peines, dans le but de favoriser leur réinsertion et leur préparation à la sortie. Plusieurs quartiers de courtes peines (QCP), de semi-liberté (QSL) ou pour peines aménagées (QPA) ont ainsi été mis en place à Toulouse, Gradignan, Aix-en-Provence et Avignon.

Au plan juridique, la situation des personnes détenues a été considérablement améliorée par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. En effet, les **droits et devoirs des personnes détenues** reposaient jusque-là presque exclusivement sur des dispositions réglementaires, ce qui, en plus de constituer une importante anomalie juridique, suscitait un fort sentiment d'arbitraire au sein de la population carcérale. La loi pénitentiaire a donc permis d'élever au rang législatif la définition de ces droits et libertés, ainsi que les principes relatifs aux différents régimes de détention.

Plusieurs droits nouveaux ont, dans ce cadre, été consacrés par la loi : droit à l'information, droit de communication libre avec son avocat, accès au droit, droit au culte, droit au maintien des relations familiales, droit de téléphoner aux membres de sa famille, droit à la confidentialité de ses correspondances, droit à la sécurité et à la santé. La loi, comme pour tout citoyen, fixe également des devoirs. Afin de prévenir l'oisiveté, nuisible à la réinsertion sociale de la personne condamnée, la loi pénitentiaire a institué une obligation d'activité aux personnes détenues, qui consiste soit en une activité professionnelle, soit en une activité d'apprentissage. Enfin, les régimes de détention disciplinaire et d'isolement, parce qu'ils portent nécessairement atteinte aux droits et libertés des personnes détenues, ont été fermement encadrés par la loi.

L'individualisation de l'exécution de la peine est également au cœur de la modernisation de la politique pénitentiaire. La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a ainsi consacré les **parcours d'exécution des peines (PEP)** et les régimes différenciés d'exécution des peines, qui relevaient auparavant de simples circulaires. Le PEP est un dispositif qui permet de suivre,

---

(1) Avis (n° 3810, tome 4) de M. Sébastien Huyghe, au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, sur le projet de loi de finances pour 2012 (Mission « Justice *», programmes «* Administration pénitentiaire *» et «* Protection judiciaire de la jeunesse *»), p. 17.*

de façon individualisée, la personne détenue, afin de lui permettre de mettre à profit le temps carcéral pour préparer au mieux sa sortie. Cette mesure rend possible, comme les régimes différenciés dits de « portes ouvertes » [1] ou de « portes fermées » expérimentées depuis 1990, une meilleure individualisation de la peine et une prise en charge carcérale adaptée au profil de la personne détenue.

L'adhésion de la France, le 11 janvier 2006, aux règles **pénitentiaires européennes (RPE)** et la diffusion d'un référentiel recensant les pratiques professionnelles conformes aux RPE à l'ensemble des établissements pénitentiaires en 2008, illustrent également la détermination des autorités publiques à améliorer substantiellement les conditions de détention. L'administration pénitentiaire s'est ainsi engagée, depuis 2008, dans une **démarche de labellisation des règles européennes relatives à l'accueil des nouveaux arrivants**. Au 1er décembre 2011, 93 établissements pénitentiaires bénéficient d'une certification délivrée par des acteurs reconnus [2]. Au-delà, l'administration pénitentiaire s'efforce de mettre en œuvre l'ensemble des 108 règles européennes, dont la mise en place constitue une modalité essentielle d'amélioration des conditions de détention.

Les autorités publiques se sont donc attachées, depuis plusieurs années, à assurer aux personnes condamnées des conditions de détention plus dignes et plus respectueuses des droits de l'homme, mais aussi à augmenter les capacités du parc carcéral pour assurer la mise à exécution rapide des peines prononcées.

4. Rechercher des conditions d'exécution des peines adaptées aux mineurs

La décennie passée a vu le développement de deux mesures emblématiques de l'exécution des peines en ce qui concerne les mineurs : les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) et les centres éducatifs fermés (CEF). Ces deux structures, pour différentes qu'elles soient, poursuivent un objectif commun : offrir un cadre plus adapté à l'exécution des peines des mineurs délinquants et prévenir la récidive [3].

La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 est à l'origine de l'évolution et la diversification des dispositifs de placement. La création des établissements pour mineurs, entièrement dédiés à l'accueil de mineurs délinquants, est alors une nouveauté en France. Jusqu'alors, en dépit de l'existence de « places habilitées », réservés aux mineurs, au sein des établissements pénitentiaires, les mineurs étaient accueillis, souvent

---

(1) Dans ce cadre, les détenus peuvent évoluer librement au sein de l'établissement pénitentiaire ou d'une partie de celui-ci pendant un laps de temps défini dans la journée, contrairement au régime plus restrictif de portes fermées.

(2) AFNOR certification et Bureau VERITAS.

(3) EPM et CEF sont susceptibles d'accueillir des condamnés – pour l'exécution d'une peine d'emprisonnement pour les EPM et pour l'exécution d'un sursis avec mise à l'épreuve ou d'une libération conditionnelle pour les CEF – mais aussi des prévenus – en détention provisoire pour les EPM et placés sous contrôle judiciaire pour les CEF.

sans prise en charge spécifique, au sein de prisons classiques. Dans ce contexte, la mise en place d'établissements pénitentiaires entièrement dédiés à la prise en charge d'un public mineur a constitué une véritable novation, fondée, comme le souligne le récent rapport des sénateurs Jean-Claude Peyronnet et François Pillet [(1)], sur quatre caractéristiques :

● La séparation complète d'avec les condamnés ou prévenus majeurs ;

● La réduction de l'effectif de mineurs détenus au sein d'une même structure ;

● Le développement de temps d'activités, notamment scolaires : l'emploi du temps des mineurs placés en EPM est très rigoureusement réglé et comporte généralement plusieurs heures de cours ou d'apprentissage par jour ;

● L'intervention conjointe de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, matérialisée par l'existence de binômes surveillant–éducateur.

Ce sont ainsi six EPM [(2)], pour une capacité totale de 350 places, qui ont ouvert depuis 2007. Parallèlement, le ministère de la Justice a entrepris la rénovation des quartiers pour mineurs qui accueillent encore des mineurs délinquants. Au 1er janvier 2011, sur les 692 mineurs incarcérés, 235 (soit 34 %) l'étaient en EPM, et 457 (soit 66 %) l'étaient en quartiers pour mineurs.

Ainsi, le législateur a été animé, depuis 2002, par le souci de concilier contrainte et éducation afin de mieux prévenir la récidive des mineurs. C'est sur la base de ces mêmes principes qu'ont été fondés les CEF, également créés par la LOPJ de 2002.

Les CEF ont été initialement créés dans le but de chercher des solutions alternatives à la détention provisoire des mineurs. En effet, il était alors apparu que les prévenus étaient surreprésentés parmi les mineurs incarcérés : en 2001, ils représentaient 74 % des mineurs incarcérés, un taux bien supérieur à la population carcérale générale. Ce niveau exceptionnellement haut de recours à la détention provisoire traduisait en réalité le cruel manque de solutions alternatives crédibles à la disposition des magistrats, face à des mineurs réitérants et auteurs de faits graves. Cet objectif a été pleinement atteint, puisque la part des prévenus parmi l'ensemble des mineurs incarcérés est passée de 74 % au 1er janvier 2001 à 55 % au 1er janvier 2011, preuve de la réussite des CEF en tant qu'alternative à la détention provisoire.

---

(1) Rapport d'information (n° 759, session extraordinaire de 2010-2011) de MM. Jean-Claude Peyronnet et François Pillet, au nom de la commission des Lois du Sénat sur l'enfermement des mineurs délinquants : évaluation des centres éducatifs fermés et des établissements pénitentiaires pour mineurs, juillet 2011.

(2) Ces six EPM se situent à Lavaur (Tarn), Meyzieu (Rhône), Quiévrechain (Nord), Marseille (Bouches-du-Rhône), Orvault (Loire-Atlantique) et Porcheville (Yvelines).

Mais, au-delà, l'objectif poursuivi était également de prévenir la récidive en offrant aux mineurs placés en CEF un cadre éducatif permettant d'assurer leur socialisation. Afin d'améliorer la lutte contre la récidive de mineurs entrés dans une véritable spirale délinquante, une structure certes « contenante » (1), mais néanmoins distincte de la prison était nécessaire. Les CEF, au nombre de 45 aujourd'hui, parviennent ainsi à concilier parfaitement une discipline stricte avec une forte dimension éducative (2).

B. … AYANT PERMIS D'AMÉLIORER SIGNIFICATIVEMENT L'EFFICACITÉ DE LA CHAÎNE PÉNALE

Si l'exécution des peines a été, depuis 2002, une préoccupation constante du Gouvernement et du Parlement, cette mobilisation sans précédent a permis une amélioration significative de l'efficacité de la chaîne pénale (1), même si des progrès sont encore possibles et nécessaires (2).

1. Des taux et des délais de mise à exécution des peines en nette amélioration…

Sous l'impulsion des évolutions législatives intervenues depuis 2002, le chantier de l'exécution des peines a connu, ces dix dernières années, de nombreux succès, conduisant aujourd'hui à une mise à exécution des sanctions pénales certaine et plus rapide.

a) Une forte augmentation des taux de mise à exécution des peines

Afin d'évaluer les progrès récents en matière d'exécution des peines, le taux de mise à exécution des peines, qui représente la part des peines prononcées présentant un événement de mise à exécution – en l'occurrence l'envoi de la fiche de condamnation au casier judiciaire national –, souligne combien l'effectivité des peines tend aujourd'hui à devenir la règle. En effet, quelle que soit la sanction pénale considérée, le taux de mise à exécution, dans les sept juridictions situées en Île-de-France et utilisant l'application informatique *Nouvelle chaîne pénale*, a progressé de 17 points entre 2005 et 2010.

---

(1) Ce terme, utilisé par la protection judiciaire de la jeunesse, désigne une structure caractérisée par un encadrement et une discipline stricts, permettant de contrôler le comportement et le risque d'attitude violente des jeunes qu'elle accueille.

(2) Sur les CEF, voir infra*, le II sur la présentation des dispositions du rapport annexé à l'article 1er du projet de loi.*

TAUX DE MISE À EXÉCUTION DES PEINES ENTRE 2005 ET 2010

	Taux de mise à exécution des peines (1)						Évolution 2005/2010
	2005	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	
Emprisonnement ferme (jugements contradictoires)	88,1%	87,7%	88,2%	80,2%	74,2%	92,4%	**+ 4,3 points**
TIG (jugements contradictoires)	89,3%	91,6%	89,8%	89,4%	85,1%	97,1%	**+ 7,8 points**
Sursis avec mise à l'épreuve (jugements contradictoires)	89,5%	91,3%	90,7%	87,1%	83,9%	97,2%	**+ 7,7 points**
Amendes (jugements contradictoires)	67,8%	54,8%	51,4%	59,8%	73,6%	81,8%	**+ 14 points**
Emprisonnement ferme (jugements contradictoires à signifier)	43,1%	43,4%	50,3%	43,5%	61,8%	74,7%	**+ 31,6 points**
Sursis avec mise à l'épreuve (jugements contradictoires à signifier)	43,2%	51,5%	57,6%	39,8%	54,5%	73,0%	**+ 29,8 points**
Amendes (jugements contradictoires à signifier)	39,3%	37,8%	43,7%	39,3%	66,9%	65,1%	**+ 25,8 points**

Source : Infocentre NCP (Nouvelle chaîne pénale)

Cette amélioration très nette est encore plus marquée pour les jugements « contradictoires à signifier » (2). En effet, les peines de sursis avec mise à l'épreuve et d'emprisonnement ferme voient leur taux de mise à exécution bondir d'environ trente points au cours des cinq dernières années. La loi n° 2008-644 du 1er juillet 2008 créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines a fortement contribué à l'amélioration récente de la mise à exécution des jugements contradictoires à signifier, ainsi que le souhaitaient MM Jean-Luc Warsmann et Étienne Blanc, auteurs de la proposition de loi à l'origine de ce texte.

En effet, cette loi comporte plusieurs mesures destinées à encourager la présence des prévenus à l'audience et à améliorer l'efficacité de la signification des décisions. Son article 4 incite notamment les 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. La majoration peut toutefois être écartée si le prévenu s'acquitte du montant du droit fixe de procédure dans le délai d'un mois à compter du jour où il a eu connaissance de la décision (3). Son article 5 répond, pour sa part, au manque de diligence de certains

(1) Le taux de mise à exécution des peines pour 2010 correspond aux jugements de 2010 au 1er septembre 2011.

(2) Le jugement est contradictoire à signifier dans trois situations :

— si la citation a été délivrée à personne ou s'il est établi que la personne a eu connaissance de la citation mais que le prévenu est absent sans avoir fourni d'excuse valable (article 410 du code de procédure pénale) ;

— si le prévenu a demandé à être jugé en son absence mais que la juridiction a demandé sa comparution personnelle, et que le prévenu et son avocat sont absents à l'audience de renvoi (article 411, alinéa 5, du code de procédure pénale) ;

— si la citation n'a pas été délivrée à personne et s'il n'est pas établi que la personne a eu connaissance de la citation, mais qu'un avocat se présente pour assurer la défense du prévenu (article 412, alinéa 2, du code de procédure pénale).

(3) Article 1018 A du code général des impôts et articles 390 et 390-1 du code de procédure pénale.

huissiers de justice pour procéder à la signification des décisions en matière pénale, en imposant un délai de quarante-cinq jours pour procéder aux significations de jugements. À l'expiration de ce délai, le ministère public peut faire procéder à la signification par les services de police ou de gendarmerie [(1)].

Alors que le présent projet de loi prévoit de porter la capacité d'accueil du parc carcéral français à 80 000 places à l'horizon 2017, il convient de souligner que les peines d'emprisonnement ferme n'échappent pas à cette tendance à l'amélioration générale de l'exécution des sanctions pénales. En effet, en 2005, la moitié des peines d'emprisonnement ferme qui étaient prononcées étaient mises à exécution la première année. En 2010, cette proportion est passée à un peu plus de 70 % des peines d'emprisonnement ferme prononcées exécutées la première année, soit une progression de 20 points en seulement cinq ans.

TAUX DE MISE À EXÉCUTION [(2)] DES PEINES D'EMPRISONNEMENT FERME PRONONCÉES EN JUGEMENT CONTRADICTOIRE ENTRE 2005 ET 2011

Lecture : fin 2009, 42,6 % des peines d'emprisonnement ferme prononcées en 2009 par les sept juridictions NCP (Nouvelle chaîne pénale) avaient été mises à exécution.

		Année de mise à exécution						
		2005	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*
Année de jugement	*2005*	50,7 %	94,2 %	95,3 %	95,4 %	95,4 %	95,5%	95,5%
	2006	0 %	53,7 %	94,2 %	95,2 %	95,4 %	95,4%	95,5%
	2007	0 %	0 %	58,3 %	92,6 %	95,6 %	95,7%	95,7%
	2008	0 %	0 %	0 %	34,4 %	90,6 %	94,3%	94,4%
	2009	0 %	0 %	0 %	0 %	40,3 %	81,0%	90,6%
	2010	0%	0%	0%	0%	0%	71,4%	83,8%
	2011	0%	0%	0%	0%	0%	0%	66,9%

Source : Infocentre NCP

Les 24 000 places de prison, dont la construction est envisagée entre 2013 et 2017, permettront indéniablement d'améliorer encore l'effectivité et la rapidité de la mise à exécution des peines de prison ferme prononcées en jugement contradictoire.

(1) Article 559-1 du code de procédure pénale.

(2) Le taux de mise à exécution des peines, qui se mesure à partir de l'envoi de fiche de condamnation au casier judiciaire national.

b) La réduction notable des délais de mise à exécution des peines

Si les décisions de justice pénale sont effectivement exécutées, elles le sont désormais de manière moins tardive. En effet, le délai moyen de mise à exécution des peines, mesurant la durée qui s'écoule entre le prononcé de la peine et le premier événement de mise à exécution, tend à diminuer sensiblement depuis 2005.

Ainsi, dans les sept juridictions situées en Île-de-France et utilisant l'application informatique *Nouvelle chaîne pénale*, le délai moyen de mise à exécution des travaux d'intérêt général prononcés en jugements contradictoires a chuté d'un peu plus de 20 %, passant ainsi de 4,9 mois en 2005 à 3,8 mois en 2010. Sur la même période, la baisse de ce délai moyen atteint 16 % pour les sursis avec mise à l'épreuve et 55 % pour les peines d'amendes, lorsqu'ils sont prononcés en jugement contradictoire. Seules les peines d'emprisonnement ferme et de sursis avec mise à l'épreuve, prononcées en jugements contradictoires à signifier, ont vu leur délai moyen de mise à exécution augmenter de manière significative et ce, en raison des difficultés particulières et persistantes de signification de ces décisions.

DÉLAI MOYEN DE MISE À EXÉCUTION DES PEINES ENTRE 2005 ET 2010

(en mois)

	Délai moyen de mise à exécution des peines (1)						Évolution 2005-2010
	2005	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	
Emprisonnement ferme (jugements contradictoires)	4,7	6,4	5,5	6,1	7,8	4,7	0 %
TIG (jugements contradictoires)	4,9	6,4	6,4	6,5	6,3	3,8	- 22,4 %
Sursis avec mise à l'épreuve (jugements contradictoires)	5,0	6,7	5,7	6,0	6,7	4,2	- 16 %
Amendes (jugements contradictoires)	4,9	6,6	5,9	5,8	4,9	2,2	- 55,1 %
Emprisonnement ferme (jugements contradictoires à signifier)	10,2	14,3	13,6	13,5	16,0	13,4	+ 31,4 %
Sursis avec mise à l'épreuve (jugements contradictoires à signifier)	11,4	16,8	13,9	12,3	16,6	13,9	+ 21,9 %
Amendes (jugements contradictoires à signifier)	11,0	14,9	14,2	13,0	13,0	10,2	- 7,3 %

Source : Infocentre NCP

Toutefois, ces délais moyens de mise à exécution ne concernent que les sept juridictions d'Île-de-France. Or, le déploiement de l'application Cassiopée permet désormais de calculer les délais d'exécution des peines d'emprisonnement

(1) Le délai moyen de mise à exécution correspond au délai écoulé entre la condamnation et sa mise à exécution.

ferme pour les juridictions de province et donc d'avoir une vision plus large de ces délais au niveau national.

DÉLAIS D'EXÉCUTION DES PEINES D'EMPRISONNEMENT FERME POUR LES JURIDICTIONS DE PROVINCE

Délais d'exécution	%	% cumulés
Moins de 3 mois	51,3	51,3
De 3 mois à moins de 6 mois	14,2	65,5
De 6 mois à moins de 9 mois	8,3	73,8
De 9 mois à moins de 1 an	6,5	80,3
De 1 an à moins de 1 an et trois mois	7,5	87,8
De 1 an et 3 mois à moins de 1 an et 6 mois	3,7	91,5
De 1 an et 6 mois à moins de 1 an et 9 mois	2,1	93,6
De 1 an et 9 mois à moins de 2 ans	1,7	95,3
De 2 ans à moins de 2 ans et 3 mois	1,6	96,9
Plus de 2 ans et 3 mois	3,1	100,0
Ensemble	**100 %**	

Source : Infocentre Cassiopée

Ainsi, près des deux tiers des peines exécutables le sont dans un délai d'exécution inférieur à six mois et 80,3 % d'entre elles le sont en moins d'un an. Sans être parfaite, cette situation peut être jugée comme relativement satisfaisante. Elle ne manquera d'ailleurs pas de s'améliorer significativement sous l'effet des dispositions prévues par le présent projet de loi et notamment de l'accroissement de la capacité d'accueil du parc carcéral.

2. … même si des progrès sont encore possibles et nécessaires

Malgré les nombreuses avancées accomplies en la matière ces dernières années, l'exécution des peines peut et doit encore être améliorée. La chaîne pénale connaît encore des ruptures qui nuisent à l'exécution des décisions de la justice pénale. Les progrès très substantiels et encourageants accomplis pour le recouvrement des peines d'amendes plaident aujourd'hui pour une poursuite assidue des efforts entrepris pour améliorer l'exécution des peines.

a) Une baisse sensible des délais de recouvrement des amendes

Ces cinq dernières années ont vu la diminution significative des délais de recouvrement et de prise en charge des relevés de condamnation par les services du ministère des Finances.

Le délai de recouvrement des amendes, tout d'abord, a sensiblement diminué. En effet, si ce délai n'est pas aujourd'hui connu avec précision, le ministère de la Justice a procédé à une première estimation permettant de mesurer les progrès accomplis en la matière.

Ainsi, en 2005, les deux tiers des montants des amendes prononcées par les juridictions pénales étaient recouvrés la première année et un tiers la seconde. En 2008, ce sont près des trois quarts des montants des amendes prononcées par les juridictions pénales qui étaient recouvrés la première année et 27 % la seconde.

Si le délai de recouvrement moyen des amendes n'est pas connu à ce jour, il est toutefois possible d'apprécier la célérité du recouvrement des amendes grâce au délai moyen de prise en charge des extraits [(1)] par les services du ministère des Finances. Ce délai permet ainsi de mesurer le temps qui s'écoule en moyenne entre la date de la condamnation et celle de l'enregistrement par la trésorerie locale, de l'ensemble des relevés de condamnation pris en charge sur la période.

DÉLAI MOYEN DE TRANSMISSION DES RELEVÉS DE CONDAMNATION AUX SERVICES DU MINISTÈRE DES FINANCES ENTRE 2005 ET 2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	***Évolution 2005/2009***
Arrêt de cour d'appel	8,7 mois	7,9 mois	7,4 mois	6,7 mois	6,8 mois	6,1 mois	***- 30 %***
Arrêt de cour d'assises	6,8 mois	8,1 mois	7 mois	7,4 mois	6,9 mois	8,2 mois	***+ 20,6 %***
Jugement du tribunal correctionnel	8,2 mois	7,4 mois	6,1 mois	5,5 mois	5,4 mois	5,2 mois	***- 36,6 %***
Jugement du tribunal de police	6 mois	4,6 mois	3,6 mois	3 mois	3,1 mois	3,2 mois	***- 46,7 %***
Ordonnance pénale	2 mois	2 mois	2,2 mois	2 mois	1,8 mois	1,9 mois	***- 5 %***
Ensemble	**6 mois**	**5,7 mois**	**4,7 mois**	**4,1 mois**	**4,1 mois**	**4 mois**	***- 33 %***

Source : direction générale des finances publiques

À l'exception des arrêts de cour d'assises, le délai moyen de transmission de l'ensemble des relevés de condamnations a sensiblement diminué entre 2005 et 2010. Il a ainsi été réduit, sur cette période, de 30 % pour les cours d'appel, de

(1) L'extrait-finances est la pièce transmise par les services du greffe au comptable du Trésor public en vue du recouvrement de l'amende prononcée par une décision devenue définitive.

36 % pour les tribunaux correctionnels et de 47 % pour les tribunaux de police. Toutes condamnations confondues, la baisse moyenne observée sur quatre ans a été d'un tiers.

b) Une amélioration très nette du taux de recouvrement des amendes

Si la connaissance du recouvrement des amendes – notamment des amendes forfaitaires – reste parcellaire et discontinue, il est néanmoins possible de réaliser un premier bilan de l'évolution du taux de recouvrement des amendes contentieuses, lesquelles comprennent les amendes forfaitaires majorées [1] et les amendes prononcées par les juridictions pénales.

En effet, pour les amendes contentieuses, le taux de recouvrement a gagné près de quatre points entre 2006 et 2008, passant ainsi de 35,5 à 39 %.

ÉVOLUTION ENTRE 2006 ET 2008 DES MONTANTS D'AMENDES PRIS EN CHARGE ET DES TAUX DE RECOUVREMENT DE CES MONTANTS [2]

(en millions d'euros)

	2006		2007		2008	
	Montant pris en charge	*Taux de recouvrement*	*Montant pris en charge*	*Taux de recouvrement*	*Montant pris en charge*	*Taux de recouvrement*
Amendes forfaitaires majorées	1060	30,1 %	1 179	34,7 %	936	35,2 %
Amendes forfaitaires majorées – Contrôle sanction automatisé des radars automatiques	213	38,2 %	301	37,2 %	307	33,7 %
Arrêt de cour d'appel	64	39,2 %	87	34,3 %	54	54 %
Arrêt de cour d'assises	5	8,4 %	3	16,9 %	4	10,2 %
Jugement du tribunal correctionnel	264	45,7 %	240	47,6 %	213	48,6 %
Jugement du tribunal de police	40	52,7 %	36	58,5 %	37	59,8 %
Ordonnance pénale	59	68,2 %	65	68,3 %	64	67,1 %
Autres	5	43 %	5	51,8 %	5	47,1 %
Total	**1 708**	**35,5 %**	**1 916**	**38,2 %**	**1 620**	**39 %**

Source : direction générale des finances publiques, traitement PEPP/DGAC

(1) Les amendes forfaitaires majorées correspondent aux amendes forfaitaires qui ne sont pas spontanément recouvrées.

(2) Au 31 décembre de l'année suivant la prise en charge.

Une analyse plus détaillée permet notamment de mettre en évidence que, sur cette même période, le taux de recouvrement des amendes forfaitaires majorées a progressé de cinq points (passant de 30,1 à 35,2 %), celui des amendes prononcées par les tribunaux correctionnels de trois points (passant ainsi de 45,7 à 48,6 %), celui des amendes prononcées par les tribunaux de police de sept points (passant ainsi de 52,7 à 59,8 %) et celui des amendes prononcées par les cours d'appel de quinze points (passant ainsi de 39,2 à 54 %).

Cette amélioration s'explique notamment par l'augmentation des paiements volontaires qu'ont permis la mise en place des bureaux de l'exécution des peines (BEX) et la création de la réduction de 20 % en cas de paiement volontaire dans le mois suivant la condamnation. Seules les amendes forfaitaires majorées liées au contrôle sanction automatisé (CSA, 19 % du total) connaissent un taux de recouvrement en baisse sensible depuis leur apparition en 2005 (de 40 % en 2005 à 34 % en 2008).

Des résultats encourageants que nous offre aujourd'hui l'amélioration du recouvrement des amendes, il faut tirer la conclusion et la conviction que l'exécution des peines doit rester la priorité des priorités de la justice dans les mois et années à venir. Tel est l'objet du présent projet de loi de programmation relative à l'exécution des peines qui entend donner à l'article 707 du code de procédure pénale toute sa portée et sa signification : « *les peines prononcées par les juridictions pénales sont, sauf circonstances insurmontables, mises à exécution de façon effective et dans les meilleurs délais* ».

C. UNE ÉVOLUTION FONDAMENTALE ENGAGÉE DANS NOTRE DROIT PÉNAL : LA PRISE EN COMPTE DE LA DANGEROSITÉ ET LA CRÉATION DE MESURES DE SÛRETÉ

Parallèlement aux progrès réalisés en matière d'exécution des peines, le droit pénal français a également connu, depuis 2002, une **évolution fondamentale – à laquelle votre rapporteur a eu l'honneur de contribuer** [(1)] **– à travers la prise en compte de la dangerosité** et l'introduction dans notre droit de mesures de sûreté destinées à prévenir le risque de récidive des personnes susceptibles d'être dangereuses à l'issue de leur peine. Alors qu'il se fondait jusqu'en 2002 de façon quasiment exclusive sur une logique de responsabilité pénale aboutissant au prononcé de peines, notre droit est passé à une **logique prenant en compte non plus seulement la question de la responsabilité mais également la dangerosité**, dont la reconnaissance est susceptible de donner lieu au prononcé de mesures de sûreté.

Loin de témoigner d'une quelconque « frénésie législative », parfois dénoncée à tort par certains, l'évolution législative qu'a connue notre droit en matière de dangerosité au travers de plusieurs lois successives a progressivement

---

*(1) Dans le cadre d'une mission temporaire confiée en application de l'article L.O. 144 du code électoral, votre rapporteur avait remis en 2006 à M. le Premier ministre un rapport sur la dangerosité et la prise en charge des personnes dangereuses (*Réponses à la dangerosité*, La Documentation française, 2006).*

doté notre pays d'un dispositif juridique complet et abouti, permettant d'évaluer et de répondre à la dangerosité sous ses différentes formes, de façon graduée et individualisée. L'ampleur de l'évolution intervenue, qui a constitué une véritable révolution dans l'appréhension de la criminalité et des réponses à y apporter, explique que plusieurs textes aient été nécessaires, au cours de la décennie passée, pour parvenir à l'édifice juridique actuel. Pour autant, si le dispositif juridique de prise en compte de la dangerosité apparaît désormais très complet (1), l'essentiel de l'action des pouvoirs publics doit désormais être concentré sur l'amélioration de son effectivité (2).

1. Un dispositif juridique désormais très complet…

Le préalable à la prise en compte de la dangerosité repose dans la possibilité de l'évaluer : c'est pour cette raison qu'ont été mises en place, avec les commissions pluridisciplinaires des mesures de sûreté et les centres nationaux d'évaluation, des structures destinées à évaluer la dangerosité (a). La deuxième étape de la prise en compte législative de la dangerosité a consisté à améliorer la connaissance et le suivi des personnes dangereuses, au travers de la création de fichiers spécifiques (b). En troisième lieu, la réponse graduée du législateur à la dangerosité s'exprime dans les différents cadres juridiques que sont la libération conditionnelle (c), le suivi socio-judiciaire (d), la surveillance judiciaire (e), la rétention et la surveillance de sûreté (f), qui permettent de répondre aux différents niveaux de dangerosité. Ces différents cadres juridiques peuvent tous être assortis d'un placement sous surveillance électronique mobile (PSEM), mesure transversale permettant d'assurer un suivi continu de la localisation des personnes potentiellement dangereuses (g). L'édifice juridique de prise en compte de la dangerosité apparaît dès lors aujourd'hui comme très complet, individualisé et gradué (h).

a) La mise en place de structures d'évaluation de la dangerosité : les commissions pluridisciplinaires des mesures de sûreté et les centres nationaux d'évaluation

Notion relativement neuve et complexe, la dangerosité comporte en réalité une double dimension : psychiatrique, d'une part, et criminologique, d'autre part. S'agissant de la dimension psychiatrique, Le rapport de la commission Santé – Justice, présidée par Jean-François Burgelin [(1)] avait défini la **dangerosité psychiatrique** comme « *un risque de passage à l'acte principalement lié à un trouble mental et notamment au mécanisme et à la thématique de l'activité délirante* ». Quant à la **dangerosité criminologique**, qui fait l'objet dans la doctrine de plusieurs définitions, elle se caractérise par un critère principal : l'existence d'un **risque de récidive ou de réitération d'une nouvelle infraction empreinte d'une certaine gravité**. La commission Santé – Justice avait ainsi défini la dangerosité criminologique comme un « *phénomène psychosocial caractérisé par les indices révélateurs de la grande probabilité de commettre une infraction contre les personnes ou les biens* ».

---

(1) Rapport de la commission Santé – Justice présidée par Jean-François Burgelin, « Santé, justice et dangerosités : pour une meilleure prévention de la récidive *», La Documentation française, 2005.*

La prise en compte de la dangerosité dans la politique pénale s'est traduite par la création de deux structures jouant un rôle central dans l'évaluation de la dangerosité et dans le processus de décision des mesures de sûreté : les commissions pluridisciplinaires des mesures de sûreté (CPMS), d'une part, et les centres nationaux d'évaluation (CNE), d'autre part.

Créées par la loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales, les CPMS ont pour mission de donner un avis aux différentes juridictions compétentes en matière de mesures de sûreté sur la nécessité d'ordonner une mesure de surveillance judiciaire, de rétention et de surveillance de sûreté, de placement sous surveillance électronique mobile ou de libération conditionnelle. Composées d'un président de chambre de cour d'appel, du préfet de région, du directeur interrégional des services pénitentiaires, d'un expert psychiatre, d'un expert psychologue, d'un représentant d'une association d'aide aux victimes et d'un avocat, les CPMS sont au nombre de huit et ont leur siège à Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Paris, Rennes et Fort-de-France (1).

Quant aux CNE, ils ont pour mission d'évaluer la personnalité des condamnés, d'une part, pour permettre à l'administration pénitentiaire de décider de la catégorie d'établissement pour peines dans laquelle ils seront affectés (2), et, d'autre part, pour réaliser des évaluations de la dangerosité préalablement à la libération. Pluridisciplinaires, les évaluations réalisées par les CNE à l'issue d'un séjour d'une durée de deux à six semaines sont le fruit d'un travail commun de toutes les catégories de professionnels intervenant en prison : des surveillants assurant une double mission de surveillance et d'observation, des personnels d'insertion et de probation, des psychiatres vacataires, des psychologues, des psychologues du travail et un moniteur de sport vacataire. Situés au sein d'établissements pénitentiaires, les CNE sont aujourd'hui au nombre de deux, situés à Fresnes, dans le Val-de-Marne, et à Réau, en Seine-et-Marne. Le rapport annexé à l'article 1er du projet de loi prévoit que trois CNE supplémentaires seront créés pour renforcer les capacités d'évaluation de la dangerosité de l'administration pénitentiaire (3).

Ces deux structures interviennent dans la prise en compte de la dangerosité, désormais prévue par la loi dans le cadre de la libération conditionnelle, de la surveillance judiciaire, de la rétention de sûreté et de la surveillance de sûreté. L'intérêt principal de ces deux structures repose dans la pluridisciplinarité, qui constitue une dimension relativement nouvelle pour les acteurs de l'exécution des peines. En effet, **face à un phénomène aussi complexe à appréhender que la dangerosité, seule la pluridisciplinarité permet de**

---

(1) Articles R. 61-7 et A. 37-30 du code de procédure pénale

(2) Cette mission d'affectation était initialement la seule mission du Centre national d'observation (CNO), situé à Fresnes dans le Val-de-Marne, renommé Centre national d'évaluation par le décret n° 2010-350 du 31 mars 2010 modifiant le code de procédure pénale et relatif au Centre national d'évaluation.

(3) Sur les CNE, voir également infra*, le II sur la présentation des dispositions du rapport annexé à l'article 1er du projet de loi.*

disposer d'un regard croisé et éclairé sur le risque de nouveau passage à l'acte que présente une personne déjà condamnée.

Pour autant, si la création d'instances pluridisciplinaires d'évaluation de la dangerosité est un indéniable progrès, leur efficacité pourrait être considérablement renforcée par une meilleure formation des différents professionnels à la psychocriminologie [(1)].

b) La connaissance et le suivi des personnes dangereuses par la création de fichiers spécifiques

Le deuxième temps de la prise en compte législative de la dangerosité a consisté dans la création de fichiers spécifiques destinés à permettre la connaissance et le suivi des personnes dangereuses.

— Le premier de ces fichiers, créé par la loi du 9 mars 2004 précitée, est le **fichier judiciaire automatisé des auteurs d'agressions sexuelles et violentes (FIJAISV)**. Ce fichier, qui ne concernait initialement que les **auteurs d'infractions à caractère sexuel**, a été étendu par la loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales à **certains auteurs de crimes et délits violents**. Le FIJAISV a pour objectif de prévenir la récidive **des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes** déjà condamnés et à faciliter l'identification des auteurs de ces infractions. Y sont inscrites les personnes condamnées, même non définitivement, à des infractions sexuelles ou violentes ou encore les personnes ayant exécuté une composition pénale, mises en examen par une juridiction d'instruction, ayant fait l'objet d'un non-lieu, d'une relaxe, ou d'un acquittement fondé sur des motifs tenant à l'abolition des facultés de discernement, mais aussi les ressortissants français ayant été condamnés à l'étranger pour de telles infractions.

Les auteurs d'infractions à caractère sexuel ou violent sont obligatoirement inscrits au FIJAISV lorsque la peine encourue est supérieure à cinq ans d'emprisonnement. Dans le cas contraire, l'inscription est laissée à l'appréciation des juridictions. Il recense, au 1er décembre 2011, environ **54 900 personnes**.

Géré par le service du Casier judiciaire national, situé à Nantes, le FIJAISV fait mention des éléments d'identité (nom, prénom, sexe, date et lieu de naissance, nationalité, alias éventuel, et dans certains cas, la filiation), de l'adresse de la personne inscrite et de la décision de justice fondant l'inscription au fichier (nature de l'infraction, nature et date de la décision, peines ou mesures prononcées, juridiction les ayant prononcées, date et lieu des faits commis). Les personnes inscrites au fichier doivent notifier tout changement d'adresse aux autorités dans un délai de quinze jours. La mise à jour du fichier est alors faite par les services de police ou de gendarmerie, par l'intermédiaire de moyens de

---

(1) Sur la nécessité de développer les formations en psychocriminologie, voir infra*, les développements sur la nécessité d'améliorer l'effectivité du dispositif de prise en compte de la dangerosité.*

télécommunication sécurisés et après vérification de l'identité de la personne inscrite au fichier.

Le but de ce fichier est clairement exprimé à l'article 706-53-1 du code de procédure pénale : « *prévenir le renouvellement des infractions mentionnées à l'article 706-47* » et « *faciliter l'identification de leurs auteurs* ». À cette fin, les personnes inscrites au FIJAISV sont soumises à des **régimes de justification d'adresse gradués en fonction de la gravité de l'infraction commise**. Lorsque la peine encourue est inférieure à dix ans, la personne inscrite ne justifie son adresse qu'une fois par an. Lorsque la peine encourue est supérieure ou égale à dix ans, un régime semestriel de justification s'applique. Toutefois, si la personne en question présente une dangerosité particulière, la juridiction de jugement ou le JAP peut décider de lui appliquer une obligation mensuelle de justification d'adresse. Cependant, lorsque la peine encourue est supérieure ou égale à dix ans et que la personne est en état de récidive légale, le régime mensuel s'applique obligatoirement [(1)].

Utilisé quotidiennement par les services de police et de gendarmerie dans le cadre d'enquêtes portant sur des infractions sexuelles et violentes, **le FIJAISV est un outil particulièrement pertinent et efficace de prévention de la récidive et de dissuasion**, en ce qu'il rend quasiment certaine l'identification d'une personne qui y est enregistrée dans le cas où elle commettrait une nouvelle infraction.

— Le second fichier créé pour permettre la connaissance et le suivi des personnes potentiellement dangereuses est le **répertoire des données à caractère personnel collectées dans le cadre des procédures judiciaires (RDCPJ)**. Issu de la loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale qui a introduit dans le code de procédure pénale un nouvel article 706-56-2, le RDCPJ, est destiné à « *faciliter et à fiabiliser la connaissance de la personnalité et l'évaluation de la dangerosité des personnes poursuivies ou condamnées pour l'une des infractions pour lesquelles le suivi socio-judiciaire est encouru, et à prévenir le renouvellement de ces infractions* ». Il a vocation à centraliser les « *expertises, évaluations et examens psychiatriques, médico-psychologiques, psychologiques et pluridisciplinaires* » concernant les personnes entrant dans son champ d'application et recueillis au cours de toutes les étapes de la procédure pénale (enquête, instruction, jugement, exécution de la peine, préparation ou exécution d'une mesure de sûreté), ainsi qu'au cours d'une hospitalisation d'office pour motif psychiatrique ordonnée par l'autorité judiciaire.

Si les informations contenues dans le répertoire sont directement accessibles, par l'intermédiaire d'un système sécurisé de télécommunication, aux seules autorités judicaires, elles peuvent également être consultées, « *par l'intermédiaire de l'autorité judiciaire et pour l'exercice de leurs missions* », par

(1) Article 706-53-5 du code de procédure pénale.

les membres de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté, les experts et les personnes chargées par l'autorité judiciaire ou l'administration pénitentiaire d'une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité.

Cependant, près de deux ans après le vote dans la loi du 10 mars 2010 de cette disposition particulièrement importante dans la perspective de l'amélioration de la connaissance de la dangerosité, le RDCPJ n'est pas encore effectivement entré en service, en raison de difficultés techniques pour développer le traitement informatique devant lui servir de support. Ce retard est regrettable, et votre rapporteur estime indispensable que le RDCPJ voie désormais le jour à une échéance qui ne saurait être plus lointaine que le début de l'année 2013 [(1)].

c) La prise en compte de la dangerosité dans le cadre de la libération conditionnelle

Grâce aux évolutions législatives intervenues depuis 2002, l'octroi d'une mesure de libération conditionnelle comme ses conditions d'exécution tiennent désormais compte de la dangerosité de la personne condamnée, de trois manières : d'une part, son octroi peut être subordonné au suivi d'un traitement destiné à réduire la dangerosité ; d'autre part, la libération conditionnelle de certains condamnés à de longues peines est soumise à une évaluation préalable de leur dangerosité ; enfin, la personne libérée peut – et dans certains cas, doit – être placée sous le régime du placement sous surveillance électronique mobile.

— L'octroi d'une libération conditionnelle prend en compte le **suivi d'un traitement par la personne condamnée**, susceptible d'amoindrir sa dangerosité (article 729 du code de procédure pénale). Ainsi, une libération conditionnelle ne peut pas être accordée à une personne condamnée pour un crime ou un délit pour lequel le suivi socio-judiciaire est encouru si elle refuse de suivre, en détention, le traitement proposé par le JAP, ou si elle ne s'engage pas à suivre, à sa libération, le traitement imposé comme condition de sa libération conditionnelle.

La limitation de la dangerosité sera encore améliorée par l'article 5 du projet de loi, qui complète l'article 729 du code de procédure pénale pour exclure du bénéfice de la libération conditionnelle les personnes qui ne suivent pas régulièrement, en détention, le traitement proposé par le JAP.

— Pour certains condamnés à de longues peines, la libération conditionnelle est également soumise à l'avis préalable de la **CPMS**, rendu à la suite d'une évaluation réalisée dans l'un des **centres nationaux d'évaluation**.

Instituée par la loi 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, l'évaluation de dangerosité préalable à une libération conditionnelle ne concernait initialement que les condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité. Du fait de ce

---

(1) Sur ce point, voir également infra.

champ d'application très limité, l'activité de la CPMS dans ce cadre a été, jusqu'ici, extrêmement restreinte : le nombre de condamnés dont la situation a été examinée par la CPMS dans le cadre d'une libération conditionnelle a ainsi été 48 en 2008, 67 en 2009 et 36 en 2010.

Afin de développer le dispositif pertinent de l'évaluation de dangerosité préalable à une libération conditionnelle, 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 étendu le champ d'application de cette évaluation obligatoire aux personnes condamnées à une peine supérieure ou égale à quinze ans pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru, et aux personnes condamnées à une peine supérieure ou égale à dix ans pour une infraction mentionnée à l'article 706-53-13 du code de procédure pénale [(1)].

— Enfin, la personne bénéficiant d'une libération conditionnelle peut être placée sous **surveillance électronique mobile** (PSEM) si elle avait été condamnée soit à une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à sept ans pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire était encouru (article 731-1 du code de procédure pénale), soit par dérogation à une peine d'emprisonnement égale ou supérieure à cinq ans pour des faits de violences ou de menaces commis dans le cadre conjugal ou intrafamilial (article D. 539 du code de procédure pénale).

Pour les condamnés à de longues peines [(2)], 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 prévu que la mesure de libération conditionnelle devrait désormais obligatoirement être assortie d'un PSEM, sauf à être précédée de l'exécution d'une mesure de semi-liberté ou de placement sous surveillance électronique probatoire (nouvel article 730-2 du code de procédure pénale, applicable à compter du 1er janvier 2012).

d) Le suivi socio-judiciaire : un suivi post-carcéral destiné à surveiller les personnes présentant un risque de récidive

Le **suivi socio-judiciaire** a été **institué par la loi n° 98-468 du 17 juin 1998** relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs.

Selon la doctrine, il présente **un caractère *sui generis* intermédiaire entre la peine complémentaire et la mesure de sûreté.** Dans le silence de la loi, la chambre criminelle de la Cour de cassation a qualifié le suivi socio-judiciaire de

---

(1) C'est-à-dire une infraction pour laquelle le placement en rétention de sûreté serait possible : assassinat, meurtre, tortures ou actes de barbarie, viol, enlèvement ou séquestration, lorsqu'ils ont été commis soit sur une victime mineure, soit avec une circonstance aggravante, soit en récidive.

(2) Réclusion criminelle à perpétuité, peine égale ou supérieure à quinze ans pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru ou peine égale ou supérieure à dix ans pour une infraction mentionnée à l'article 706-53-13 du code de procédure pénale (infraction pour laquelle le placement en rétention de sûreté est possible).

« *peine complémentaire* » [1] et estimé, en vertu du principe de non-rétroactivité de la loi pénale, qu'il ne pouvait s'appliquer pour des faits commis avant l'entrée en vigueur de la loi. Pour autant, le suivi socio-judiciaire peut être, du fait de son objectif de prévention de la récidive et de traitement de la dangerosité, considéré *lato sensu* comme une mesure de sûreté.

Le suivi socio-judiciaire a pour objet de soumettre le condamné, sous le contrôle du JAP, pendant une durée fixée par la juridiction de jugement, à des **mesures d'assistance et de surveillance** destinées à **prévenir la récidive**. Si la mesure est prononcée en même temps qu'une peine privative de liberté, elle ne commencera à courir qu'à compter de la libération du condamné. Ainsi, dès lors qu'il est prononcé en même temps qu'une peine privative de liberté, le suivi socio-judiciaire permet d'exercer un contrôle post-carcéral du condamné.

Par ailleurs, en application de l'article 763-7 du code de procédure pénale, lorsqu'une personne condamnée à un suivi socio-judiciaire comprenant une injonction de soins doit subir une peine privative de liberté, cette peine doit être exécutée dans un établissement pénitentiaire permettant de lui assurer un suivi médical et psychologique adapté.

Initialement créé à destination des seuls auteurs d'infractions sexuelles, le suivi socio-judiciaire a été **progressivement étendu à l'essentiel des infractions violentes**, ce qui lui donne aujourd'hui une place centrale dans le dispositif voulu par le législateur de prévention de la récidive des infractions violentes. À l'origine, la peine de suivi socio-judiciaire était encourue par les personnes physiques coupables de meurtre ou assassinat d'un mineur, précédé ou accompagné d'un viol, de tortures ou d'actes de barbarie, viol, agression sexuelle ou exhibition sexuelle, fait de favoriser la corruption d'un mineur, fabrication, transport, diffusion d'image pornographique de mineur ou de message à caractère violent ou pornographique portant gravement atteinte à la dignité humaine, susceptible d'être vu ou perçu par un mineur, et atteinte sexuelle.

Depuis l'entrée en application de **la loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales**, la peine de suivi socio-judiciaire a été étendue aux auteurs de crimes d'atteinte volontaire à la vie des personnes, de crimes d'enlèvement et de séquestration, d'actes de tortures ou de barbarie, ainsi que d'infractions de destruction dangereuse d'un bien appartenant à autrui.

Enfin, la **loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance** a étendu la peine de suivi socio-judiciaire aux actes de violence contre les personnes commis soit par le conjoint ou ex-conjoint ou le concubin ou ex-concubin de la victime ou le partenaire ou ex-partenaire lié à celle-ci par un pacte civil de solidarité, soit sur un mineur de quinze ans, par un ascendant

---

(1) Arrêt n° 04-80518 du 2 septembre 2004.

légitime, naturel ou adoptif ou par toute autre personne ayant autorité sur la victime.

En outre, depuis cette même loi, **le suivi socio-judiciaire est désormais obligatoire en matière correctionnelle si les violences sont commises de manière habituelle**, sauf en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement assortie du sursis avec mise à l'épreuve ou de décision spécialement motivée par le tribunal. En matière criminelle, la cour d'assises délibère spécialement sur le prononcé d'un suivi socio-judiciaire.

EXTENSION DES INFRACTIONS POUR LESQUELLES LE SUIVI SOCIO-JUDICIAIRE EST ENCOURU

Crimes	Loi du 17 juin 1998	- meurtre ou assassinat précédé ou accompagné d'un viol, de tortures ou d'actes de barbarie (article 222-48-1 du code pénal) - viol simple ou aggravé (art. 222-48-1 du code pénal).
	Loi du 12 décembre 2005	- meurtre et assassinat (article 221-9-1 du code pénal) - tortures ou acte de barbarie (article 222-48-1 du code pénal) - enlèvement ou séquestration (article 224-10 du code pénal).
Délits	Loi du 17 juin 1998	- agression sexuelle et exhibition sexuelle (article 222-48-1 du code pénal) - corruption de mineur : fixation, enregistrement, diffusion de l'image pornographique d'un mineur, diffusion de messages violents ou pornographiques susceptibles d'être vus par un mineur (article 227-31 du code pénal)
	Loi du 12 décembre 2005	- destruction ou dégradation d'un bien sous l'effet d'un incendie ou d'une substance explosive (article 322-18 du code pénal).
	Loi du 5 mars 2007	- violences commises au sein du couple (article 222-48-1 du code pénal)

La durée du suivi est de **dix ans pour les délits**. Depuis la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, cette durée peut être portée à **vingt ans, par décision spécialement motivée**. La durée du suivi socio-judiciaire est de **vingt ans en matière criminelle, susceptible d'être portée à trente ans** pour les crimes punis de trente ans de réclusion criminelle. Enfin, elle est à durée indéterminée pour les crimes punis de la réclusion criminelle à perpétuité.

En application de l'article 131-36-2 du code pénal, le suivi socio-judiciaire peut comporter les **mêmes obligations que celles prévues dans le cadre des mesures de contrôle du régime de la mise à l'épreuve** (articles 132-44 et 132-45 du code pénal) : notamment, obligation de répondre aux convocations du JAP ou du travailleur social désigné ; obligation de prévenir ce dernier de tout changement de situation personnelle (changement d'emploi, de résidence) ; obligation d'obtenir l'autorisation du JAP pour tout déplacement à l'étranger ; injonction thérapeutique ; obligation de s'abstenir de paraître dans tout lieu spécialement désigné ; interdiction d'exercer une activité professionnelle ou bénévole impliquant un contact habituel avec des mineurs.

La personne condamnée à un suivi socio-judiciaire est **tenue de justifier auprès du JAP de l'accomplissement des obligations** qui lui sont imposées. La juridiction qui prononce le suivi socio-judiciaire prévoit la durée maximale, limitée à trois ans pour les délits et sept ans pour les crimes, de l'emprisonnement encouru en cas de non-respect des obligations.

Jusqu'à la loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, **le suivi socio-judiciaire pouvait être assorti d'une injonction de soins**, si une expertise avait établi que le condamné était susceptible de faire l'objet d'un traitement et si la juridiction le décidait. **Depuis cette loi, le prononcé de l'injonction de soins est obligatoire**, **sauf décision contraire de la juridiction**, dès lors qu'une expertise a établi que le condamné était susceptible de faire l'objet d'un traitement. De même, si une injonction de soins n'avait pas été initialement prononcée, le JAP est tenu, préalablement à toute libération, de faire procéder à une expertise tendant à déterminer si la personne est susceptible de faire l'objet d'un traitement. Si l'expert estime qu'un traitement est possible, la personne est **soumise à une injonction de soins, sauf décision contraire du JAP.**

Le JAP avertit le condamné qu'aucun traitement ne pourra être entrepris sans son consentement, mais que, s'il refuse les soins qui lui sont proposés, l'emprisonnement prononcé pourra être mis à exécution.

En cas de condamnation à une mesure de suivi socio-judiciaire comportant une injonction de soins, **la juridiction de l'application des peines désigne** sur une liste de psychiatres ou de médecins ayant suivi une formation appropriée, établie par le procureur de la République, un **médecin coordonnateur** chargé de la mise en œuvre de l'injonction de soins.

Le rôle du médecin coordonnateur est triple. Il doit :

— au vu des expertises réalisées au cours de la procédure, inviter le condamné à choisir un médecin traitant pour l'accomplissement des soins ;

— conseiller le médecin traitant si celui-ci en fait la demande ;

— transmettre à la juridiction de l'application des peines ou à l'agent de probation les éléments nécessaires au contrôle de l'injonction de soins, afin d'assurer la liaison entre la juridiction de l'application des peines et le médecin traitant.

Le médecin traitant délivre des attestations de suivi du traitement à intervalles réguliers afin de permettre au condamné de justifier auprès de la juridiction de l'application des peines ou du SPIP de l'accomplissement de son injonction de soins.

Enfin, depuis la loi 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, les personnes condamnées à un suivi socio-judiciaire pour un crime susceptible de donner lieu à un placement en rétention ou sous surveillance de sûreté sont susceptibles, à l'issue du suivi socio-judiciaire, de voir les obligations auxquelles elles sont astreintes (et notamment l'injonction de soins) prolongées dans le cadre d'une nouvelle mesure, la surveillance de sûreté (article 763-8 du code de procédure pénale).

e) La surveillance judiciaire : la possibilité de surveiller les personnes insusceptibles d'être condamnées à un suivi socio-judiciaire mais présentant un risque avéré de récidive

Instaurée par la loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales qui a créé dans le code de procédure pénale les articles 723-29 à 723-39, la surveillance judiciaire a pour objectif d'**éviter que des personnes condamnées pour certains crimes ou délits particulièrement graves et qui, du fait de leur dangerosité, présentent un risque particulier de récidive, ne fassent l'objet d'une sortie « sèche »** à l'issue de leur peine, et donc d'une libération sans aucune mesure d'accompagnement et de contrôle. Elle a ainsi vocation à s'appliquer aux personnes qui ne bénéficient pas d'une libération conditionnelle (soit que celle-ci leur ait été refusée en raison d'un risque de récidive trop élevé, soit qu'elles ne l'aient pas demandée) ou qui n'ont pas été condamnées à suivi socio-judiciaire – notamment parce que les faits ont été commis avant l'institution de cette mesure par la loi précitée du 17 juin 1998 – et qui ne peuvent dès lors faire l'objet d'aucun contrôle après leur libération.

La surveillance judiciaire concerne les personnes condamnées à une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à **sept ans pour un crime ou un délit pour lequel le suivi socio-judiciaire est encouru** ou d'une durée supérieure ou égale à **cinq ans pour un crime ou un délit commis une nouvelle fois en état de récidive légale** (article 723-29 du code de procédure pénale). La surveillance judiciaire ne peut toutefois pas être prononcée à l'encontre d'une personne qui a déjà été condamnée à un suivi socio-judiciaire ou si elle fait l'objet d'une libération conditionnelle (article 723-36).

La loi précitée du 10 mars 2010 a prévu que **la situation de tous les condamnés susceptibles de faire l'objet d'une surveillance judiciaire devait être examinée avant la date prévue pour leur libération**. À cette fin, le JAP ou le procureur de la République peut demander le placement du condamné, pour une durée comprise entre deux et six semaines, dans l'un des CNE et saisir la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté (article 723-31-1 du code de procédure pénale).

La surveillance judiciaire peut être ordonnée par le JAP, sur réquisitions du procureur de la République, **à titre de mesure de sûreté et aux seules fins de prévenir une récidive dont le risque paraît avéré**, dès la libération de la personne concernée et pendant une durée qui ne peut excéder celle correspondant au crédit de réduction de peine et aux réductions de peines supplémentaires dont elle a bénéficié et qui n'ont pas fait l'objet d'une décision de retrait (article 723-29 du code de procédure pénale).

La surveillance judiciaire peut comporter les obligations suivantes :

— certaines **des obligations prévues dans le cadre des mesures de contrôle du régime de la mise à l'épreuve** (articles 132-44 et 132-45 du code pénal) : notamment, l'obligation de répondre aux convocations du JAP ou du travailleur social désigné ; obligation de prévenir ce dernier de tout changement de situation personnelle (changement d'emploi, de résidence) ; obligation d'obtenir l'autorisation du JAP pour tout déplacement à l'étranger ; injonction thérapeutique ; obligation de s'abstenir de paraître dans tout lieu spécialement désigné ;

— certaines **des obligations prévues dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire** (article 131-36-2 du code pénal), notamment l'interdiction de paraître dans certains lieux ou l'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou bénévole impliquant un contact habituel avec des mineurs ;

— un **placement sous surveillance électronique mobile (PSEM)** (article 131-36-12 du code pénal) ;

— une **obligation d'assignation à domicile**, pour les personnes relevant du champ d'application de la rétention de sûreté. Cette obligation nouvelle, introduite par la loi précitée du 25 février 2008, emporte pour l'intéressé l'interdiction de s'absenter de son domicile ou de tout autre lieu désigné par le juge en dehors des périodes fixées par celui-ci. L'article précise que les périodes et lieux sont fixés en tenant compte notamment de l'exercice d'une activité professionnelle ou du suivi d'une formation par le condamné ou de sa participation à la vie de famille ;

— une **injonction de soins** (depuis la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs) : sauf décision contraire du JAP, un condamné placé sous surveillance judiciaire est soumis à une injonction de soins « *lorsqu'il est établi, après expertise médicale prévue à l'article 723-31, qu'il est susceptible de faire l'objet d'un traitement.* »

Le condamné placé sous surveillance judiciaire fait également l'objet de « *mesures d'assistance et de contrôle destinées à faciliter et à vérifier sa réinsertion* », mesures qui sont mises en œuvre par le JAP assisté du SPIP, ainsi que le précise l'article 723-33 du code de procédure pénale .

L'article 723-34 prévoit que le JAP peut modifier par ordonnance les obligations auxquelles le condamné est astreint, soit par la levée des obligations, si la réinsertion du condamné paraît acquise, soit à l'inverse, décider de prolonger la durée de ces obligations, sans que la durée totale de celles-ci ne dépasse celle correspondant au crédit de réduction de peines.

L'article 723-35 prévoit qu'en cas d'inobservation par le condamné des obligations et interdictions qui lui ont été imposées, le JAP peut, selon les modalités prévues par l'article 712-6, retirer tout ou partie de la durée des réductions de peine dont il a bénéficié et ordonner sa réincarcération, au besoin par le prononcé d'un mandat d'amener. Cette décision peut également être prise, après avis du JAP, par la juridiction de jugement en cas de condamnation de la personne placée sous surveillance judiciaire pour un crime ou un délit pour lequel le suivi socio-judiciaire est encouru.

Enfin, depuis la loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté, en application de l'article 723-37 du code de procédure pénale, les personnes condamnées à une peine supérieure ou égale à quinze ans de réclusion pour un crime susceptible de conduire au prononcé d'une rétention ou d'une surveillance de sûreté sont susceptibles, à l'issue de la surveillance judiciaire, de voir les obligations auxquelles elles sont astreintes prolongées dans le cadre d'une nouvelle mesure, la surveillance de sûreté, dont la durée n'est pas limitée à celle des réductions de peines, contrairement à la surveillance judiciaire. En effet, la surveillance de sûreté est prononcée pour une durée de deux ans, renouvelable sans limitation de durée tant que la dangerosité de la personne le justifie.

f) La surveillance et la rétention de sûreté : des mesures de surveillance à destination des criminels les plus dangereux

La loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté a instauré, pour prévenir la récidive des crimes les plus graves, deux mesures de sûreté nouvelles : l'une en milieu ouvert (la surveillance de sûreté), l'autre en milieu fermé (la rétention de sûreté).

— La rétention de sûreté, mesure de sûreté en milieu fermé

L'article 1er de la loi a inséré au sein du titre du code de procédure pénale relatif à « *la procédure applicable aux infractions de nature sexuelle et à la protection des mineurs victimes* » (titre XIX du livre IV) un chapitre relatif à la rétention de sûreté et la surveillance de sûreté, comprenant neuf articles 706-53-13 à 706-53-22.

La rétention de sûreté « *consiste dans le placement de la personne intéressée en centre socio-médico-judiciaire de sûreté dans lequel lui est proposée, de façon permanente, une prise en charge médicale, sociale et psychologique destinée à permettre la fin de cette mesure* » (article 706-53-13). Le premier centre, placé sous double tutelle du ministère de la Justice et du ministère de la Santé, a vu le jour à Fresnes en septembre 2009.

Ce même article précise **le champ d'application** de cette mesure :

● la personne doit avoir été condamnée par une cour d'assises pour des **faits d'homicide volontaire, de viol, de tortures et actes de barbarie ou d'enlèvement et séquestration** [(1)]. Ces crimes doivent avoir été **commis soit à l'encontre d'une victime mineure, soit avec circonstance aggravante, soit en état de récidive légale ;**

● la personne doit avoir été **condamnée à une peine de réclusion criminelle d'une durée égale ou supérieure à quinze ans** ;

● la cour d'assises doit avoir « *expressément prévu dans sa décision de condamnation que la personne pourra faire l'objet à la fin de sa peine d'un réexamen de sa situation en vue d'une éventuelle rétention de sûreté* ».

La rétention de sûreté est **applicable aux personnes dont la particulière dangerosité n'a permis aucune libération anticipée, mais également aux personnes dont la libération conditionnelle a été révoquée** (article 706-53-20 du code de procédure pénale).

Dans l'année qui suit la condamnation définitive, en application de l'article 717-1 A du code de procédure pénale, les personnes condamnées relevant du champ d'application de la rétention de sûreté doivent être placées « *pour une durée d'au moins six semaines dans un service spécialisé permettant de déterminer les modalités de la prise en charge sociale et sanitaire au cours de l'exécution de la peine* ». C'est au vu de cette « *évaluation* » que le JAP définit un « *parcours d'exécution de la peine individualisé* », qui comprend, le cas échéant, sur indication médicale, une prise en charge adaptée des troubles psychiatriques.

Deux ans avant leur libération, ces mêmes personnes sont convoquées par le JAP pour justifier des « *suites données au suivi médical et psychologique adapté* » qui a été proposé. Au vu du bilan qu'il établit, le JAP peut proposer le suivi d'un traitement dans un établissement pénitentiaire spécialisé (article 717-1 du code de procédure pénale).

« *Au moins un an avant la date prévue de leur libération* », la situation des personnes entrant dans le champ d'application de la rétention de sûreté est réexaminée par la CPMS, qui évalue leur dangerosité. Afin de permettre l'évaluation de cette dangerosité, la personne est placée pendant une durée d'au moins six semaines dans l'un des CNE aux fins d'une évaluation pluridisciplinaire de la dangerosité, impliquant notamment une expertise médicale réalisée par deux experts (article 706-53-14 du code de procédure pénale).

---

(1) Cette liste est plus réduite que celle des crimes ou délits pour lesquels le suivi socio-judiciaire est encouru et donc pour lesquels peut être prononcée une surveillance judiciaire à la libération du condamné.

La commission vérifie également que la personne condamnée a effectivement été mise en mesure de bénéficier, pendant l'exécution de sa peine, d'une prise en charge médicale, sociale et psychologique adaptée au trouble de la personnalité dont elle souffre.

Si elle conclut à la « *particulière dangerosité* » de la personne, la commission peut proposer qu'elle soit placée en rétention de sûreté à l'issue de sa peine si deux conditions cumulatives sont réunies :

— il doit être établi que les autres dispositifs de prévention de la récidive (inscription au fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes « *FIJAIS* », injonction de soins, placement sous surveillance électronique mobile) sont insuffisants ;

— il doit être établi que la rétention constitue l'unique moyen de prévenir une probabilité très élevée de récidive.

La décision de placement en rétention de sûreté est prise par la **juridiction régionale de la rétention de sûreté** (JRRS), composée d'un président de cour d'appel et de deux conseillers. La juridiction est saisie par le procureur général sur proposition de la CPMS qui joue donc un rôle de filtre primordial : si elle estime la mesure non nécessaire, elle ne peut être prononcée. La JRRS statue à l'issue d'un débat contradictoire au cours duquel la personne est assistée d'un avocat. Elle prononce la rétention de sûreté si elle estime que les conditions sont réunies au regard des critères posés par l'article 706-53-14.

La JRRS ne peut prononcer une rétention de sûreté qu'après avoir vérifié que la personne condamnée a effectivement été mise en mesure de bénéficier, pendant l'exécution de sa peine, d'une prise en charge médicale, sociale et psychologique adaptée au trouble de la personnalité dont elle souffre.

La décision est immédiatement exécutoire à l'issue de la peine du condamné, mais peut faire l'objet d'un **recours devant la Juridiction nationale de la rétention de sûreté** (JNRS) composée de trois conseillers à la Cour de cassation, cette décision étant susceptible d'un recours devant la chambre criminelle de la Cour de cassation (article 706-53-15).

La durée de la mesure est d'un an. Elle peut être renouvelée, sans limitation de durée à condition que les conditions la permettant demeurent réunies, selon les mêmes modalités que celles qui ont présidé à la décision initiale (article 706-53-16). La personne placée en rétention de sûreté peut demander la mainlevée de son placement après un délai de trois mois à compter de la décision de placement, la juridiction régionale de la rétention de sûreté disposant de trois mois pour statuer sur cette demande (article 706-53-17). Par ailleurs, la juridiction doit ordonner d'office la mainlevée du placement en rétention de sûreté dès lors que les conditions prévues par l'article 706-53-14 ne sont plus remplies (article 706-53-18).

La rétention de sûreté présente **un caractère « *exceptionnel et subsidiaire* »** ainsi que le rappelle la circulaire d'application de la loi du 17 décembre 2008 [1] : son prononcé n'est possible que si aucune autre mesure (surveillance judiciaire, suivi socio-judiciaire ou surveillance de sûreté) n'est susceptible de prévenir la récidive.

— ***La surveillance de sûreté, mesure de sûreté en milieu ouvert***

La juridiction régionale de la rétention de sûreté peut décider de placer la personne sous « ***surveillance de sûreté*** », nouvelle mesure de sûreté en milieu ouvert, afin de prévenir un risque très élevé de récidive de l'un des crimes mentionnés à l'article 706-53-13.

La surveillance de sûreté consiste dans le prolongement des obligations de la surveillance judiciaire ou du suivi socio-judiciaire imposé à un condamné (par exemple une injonction de soins ou un placement sous surveillance électronique mobile). Elle est soumise aux mêmes conditions préalables que la rétention de sûreté, s'agissant des crimes commis et de la peine prononcée par la cour d'assises. Toutefois, il n'est pas nécessaire que cette dernière ait prévu un éventuel réexamen à l'issue de la peine pour que la surveillance de sûreté puisse être décidée (article 706-53-19).

La surveillance de sûreté peut être prononcée à l'issue d'une rétention de sûreté (soit que cette dernière n'ait pas été renouvelée, soit qu'il y ait été mis fin), **à la place d'une rétention de sûreté** (si la CPMS ne conclut pas à la nécessité de prononcer une rétention), **mais aussi directement à l'issue d'une surveillance judiciaire** (article 723-37), **d'un suivi socio-judiciaire** (article 763-8 du code de procédure pénale) **ou immédiatement à la suite de l'exécution de la peine de réclusion, à la libération du condamné**, dans l'hypothèse où le condamné précédemment libéré sous surveillance judiciaire n'a pas respecté ses obligations et où toutes les réductions de peine lui ont été retirées (article 723-37).

La durée de la mesure est de deux ans. Elle peut être renouvelée pour la même durée, à condition que les conditions la permettant demeurent réunies, selon les mêmes modalités que celles qui ont présidé à la décision initiale (article 706-53-19). La personne placée en surveillance de sûreté peut demander la mainlevée de son placement après un délai de trois mois à compter de la décision de placement, la juridiction régionale de la rétention de sûreté disposant de trois mois pour statuer sur cette demande (article 706-53-17).

Si 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 (alors même qu'aucune infraction n'aurait été commise). Le placement en rétention de sûreté d'une personne qui ne respecte pas

(1) Circulaire Crim-08-17-E8-17.12.08 JUS-D-08-30031C.

les obligations de sa surveillance de sûreté est décidé en urgence par le président de la juridiction régionale de la rétention de sûreté et doit être confirmé dans un délai de trois mois par la juridiction (article 706-53-19).

Actuellement, une personne est placée sous surveillance de sûreté, depuis avril 2009 (1).

g) Le placement sous surveillance électronique mobile : une mesure transversale susceptible d'accompagner les différents dispositifs de surveillance des personnes potentiellement dangereuses

Introduite en droit français par la loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales, le placement sous surveillance électronique mobile (PSEM) est une mesure de sûreté que l'on peut qualifier de transversale, dans le sens où elle est susceptible d'accompagner toutes les autres mesures de sûreté que connaît notre droit, ainsi que la peine de suivi socio-judiciaire et l'aménagement de peine que constitue la libération conditionnelle.

Les objectifs du PSEM sont de **contribuer à la réinsertion de personnes majeures réputées dangereuses et de prévenir leur récidive**, en permettant aux services pénitentiaires compétents, mandatés par l'autorité judiciaire, d'assurer un suivi et de disposer d'une localisation continue des personnes placées. Ce placement rend possible la vérification du respect des obligations et interdictions fixées par l'autorité judiciaire, la détection immédiate des incidents et violations et l'amélioration de la réinsertion des personnes placées grâce à un accompagnement individualisé assuré par les SPIP.

Il se distingue du placement sous surveillance électronique (PSE), simple restriction à la liberté d'aller et venir se limitant au contrôle de la présence de la personne concernée à son domicile. Au contraire, le PSEM permet de **déterminer à distance, à tout moment et sur l'ensemble du territoire national, la localisation géographique de la personne placée, grâce au système GPS** (2).

---

(1) Cour d'appel de Paris, Juridiction régionale de la rétention de sûreté, 6 avril 2009, N° 09/02963, Recueil Dalloz 2009, n° 31, page 2146. Cette décision concerne une personne condamnée en 1994 à une peine de 20 ans de réclusion criminelle assortie d'une période de sûreté de 10 ans, pour viol commis sous la menace d'une arme. Placée sous surveillance judiciaire en avril 2007, la personne avait ensuite fait l'objet d'une mesure d'hospitalisation d'office et se trouvait donc hospitalisée au moment de l'expiration de la mesure de surveillance judiciaire. Dans sa décision, la JRRS de Paris a retenu que « le rapport de l'expertise psychiatrique (…) conclut que l'examen de X... révèle une pathologie du versant psychotique et du registre paranoïaque ; qu'il apparaît difficilement curable et réadaptable, qu'il n'a aucune perception de ses troubles, qu'il se montre peu coopérant à son traitement et peu adapté à la réalité qui l'entoure, qu'il présente enfin en cas d'inobservance de son traitement un état dangereux avec un risque de récidive dont la probabilité demeure élevée *». Ayant par ailleurs relevé que «* le bulletin n° 1 du casier judiciaire de X... porte mention – outre celle de la peine qu'il purge – de 6 condamnations pour violences volontaires avec arme ayant entraîné une incapacité supérieure à 8 jours *» et que* « la détention a été émaillée d'incidents disciplinaires *», la juridiction a considéré que le placement sous surveillance de sûreté constituait «* l'unique moyen de prévenir la commission dont la probabilité est très élevée, des infractions mentionnées à l'article 706-53-13 du code de procédure pénale *» et décidé de placer l'intéressé sous mesure de surveillance de sûreté*

(2) Global positioning system.

Concrètement, le PSEM permet de s'assurer que la personne respecte les horaires d'assignation à son domicile, mais également qu'elle ne se rend pas dans les zones d'exclusion définies par l'autorité judiciaire, comme par exemple le domicile de la victime. Le dispositif technique, est composé d'un bracelet électronique, fixé à la cheville de la personne, en lien avec un récepteur de la forme d'un téléphone portable, porté à la taille. Le récepteur vérifie la proximité du bracelet, reçoit sa localisation grâce au système GPS et transmet ces informations, *via* le réseau de téléphonie mobile GSM [(1)], au centre de contrôle. En cas de perte du signal GPS, une localisation *via* le réseau GSM assure un relais, afin de limiter autant que faire se peut les alertes injustifiées et les vérifications inutiles de localisation de la personne concernée.

Initialement possible dans le cadre d'une libération conditionnelle, d'un suivi socio-judiciaire et d'une surveillance judiciaire, le placement sous surveillance électronique mobile a été étendu à la de rétention de sûreté, la surveillance de sûreté. Au stade présententiel, le PSEM peut également accompagner l'assignation à résidence d'une personne mise en examen pour certaines infractions.

— Le PSEM dans le cadre de la libération conditionnelle

La personne bénéficiant d'une libération conditionnelle peut être placée sous surveillance électronique mobile si elle a été condamnée à une peine supérieure ou égale à sept ans pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru. Elle peut alors être placée pour un maximum de quatre ans en matière délictuelle et de six ans en matière criminelle (article 731-1 du code de procédure pénale).

Par ailleurs, à compter du 1er janvier 2012, la mesure de libération conditionnelle sera désormais obligatoirement assortie d'un PSEM, sauf à être précédée de l'exécution d'une mesure probatoire de semi-liberté ou d'un placement sous surveillance électronique fixe (nouvel article 730-2 du code de procédure pénale), pour les personnes condamnées soit à la réclusion criminelle à perpétuité, soit à une peine supérieure ou égale à quinze ans pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru, soit à une peine supérieure ou également à dix ans pour une infraction mentionnée à l'article 706-53-13 du code de procédure pénale.

— Le placement sous surveillance électronique mobile dans le cadre du suivi socio-judiciaire.

Le PSEM peut assortir la peine de suivi socio-judiciaire, à titre de mesure de sûreté, dans plusieurs cas :

● condamnation à une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à sept ans (article 131-36-10 du code pénal) ;

---

(1) Global system for mobile communications.

● condamnation à une peine égale ou supérieure à cinq ans pour des faits commis en double récidive (article 131-36-10 du code pénal) ;

● condamnation à une peine égale ou supérieure à cinq ans pour des faits de violences ou de menaces commis dans le cadre conjugal ou intrafamilial (article 131-36-12-1du code pénal).

— Le placement sous surveillance électronique mobile dans le cadre de la surveillance judiciaire

Le PSEM peut être l'une des mesures de contrôle accompagnant la surveillance judiciaire. Par ailleurs, lorsque le PSEM a été prononcé à l'encontre d'une personne condamnée à une peine de réclusion supérieure ou égale à quinze ans pour une infraction mentionné à l'article 703-53-13 du code de procédure pénale, le placement peut durer tant que la personne fait l'objet d'une surveillance judiciaire ou d'une surveillance de sûreté (art. 732-38 du code de procédure pénale).

— Le placement sous surveillance électronique mobile dans le cadre d'une rétention ou d'une surveillance de sûreté

Dans le cadre de la rétention de sûreté, le PSEM peut être ordonné en tant qu'obligation accompagnant une permission de sortie accordée aux personnes placées sous le régime de la rétention de sûreté (article 706-53-22 du code de procédure pénale).

Le PSEM peut constituer l'une des obligations de la surveillance de sûreté (article 706-53-19 du code de procédure pénale). Si la personne ne respecte pas les obligations liées au placement sous surveillance électronique mobile, un placement en centre médico-socio-judiciaire de sûreté peut être ordonné.

— Le placement sous surveillance électronique dans le cadre d'une assignation à résidence (ARSEM)

Introduite par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 avec l'objectif de créer une mesure de contrôle intermédiaire entre la détention provisoire et le contrôle judiciaire, l'assignation à résidence peut être décidée pour les personnes mises en examen lors d'une information judiciaire. Elle peut être accompagnée d'un PSEM dans plusieurs cas :

● pour les infractions punies de plus de sept ans d'emprisonnement pour lesquelles le suivi socio-judiciaire est encouru (article 142-5 du code de procédure pénale),

● par dérogation, pour des faits de violences ou de menaces commis dans le cadre conjugal ou intrafamilial et punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement (article 142-12-5 du code de procédure pénale).

h) Un dispositif juridique complet, gradué et individualisé

La présentation complète des différents dispositifs juridiques intégrant la prise en compte de la dangerosité montre que l'édifice juridique actuel, construit par touches successives en raison de la complexité et de la nouveauté culturelle et juridique de l'évolution engagée, est désormais très complet, gradué et individualisé. Notre droit permet en effet d'apporter des réponses adaptées tant à la gravité des infractions antérieurement commises qu'au risque de récidive de la personne condamnée, l'intensité et la durée de ces réponses étant, quant à elles, fixées en fonction de ces deux variables.

Le tableau ci-dessous synthétise ainsi les différentes modalités de prise en compte de la dangerosité, que ce soit dans le cadre de la peine de suivi socio-judiciaire, de l'aménagement de peine que constitue la libération conditionnelle ou des mesures de sûreté que sont la surveillance judiciaire, la rétention et la surveillance de sûreté.

PRÉSENTATION DES MODALITÉS DE PRISE EN COMPTE DE LA DANGEROSITÉ DANS LE CADRE DES PEINES, AMÉNAGEMENTS DE PEINE ET MESURES DE SÛRETÉ

	Objet de la mesure	Conditions tenant à l'infraction commise	Conditions tenant à la peine prononcée	Évaluation de la dangerosité	Durée maximale des mesures de privation de liberté, de surveillance ou d'accompagnement susceptibles d'être décidées	Suites possibles des différentes mesures et conséquences en cas de violation des obligations
Libération conditionnelle	Libération avant le terme théorique de la peine, après un temps d'épreuve, assortie de mesures d'assistance et de contrôle	—	Réclusion criminelle à perpétuité ; réclusion criminelle pour une durée de 15 ans ou plus pour les infractions pour lesquelles le suivi socio-judiciaire est encouru ; réclusion criminelle pour une durée de 10 ans ou plus pour les infractions pour lesquelles la rétention de sûreté serait possible	Obligatoire, comprenant : - évaluation au sein d'un CNE ; - expertise médicale (réalisée par deux experts psychiatres pour les infractions pour lesquelles la rétention de sûreté serait possible) ; - évaluation par la CPMS	Durée de la libération conditionnelle (= durée restant à courir entre le jour de début de la libération conditionnelle et le terme théorique de la peine)	- Révocation de la libération conditionnelle, aboutissant à la réincarcération jusqu'au terme initial de la peine ; - Pour les personnes entrant dans le champ de la rétention de sûreté et qui en remplissent les conditions, placement en rétention ou sous surveillance de sûreté si elles présentent une dangerosité avérée

	Objet de la mesure	Conditions tenant à l'infraction commise	Conditions tenant à la peine prononcée	Évaluation de la dangerosité	Durée maximale des mesures de privation de liberté, de surveillance ou d'accompagnement susceptibles d'être décidées	Suites possibles des différentes mesures et conséquences en cas de violation des obligations
Suivi socio-judiciaire	Peine complémentaire soumettant la personne condamnée à des mesures d'assistance et de contrôle destinées à prévenir la récidive	Infractions sexuelles ou violentes	—	Obligatoire avant jugement pour toute infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru afin de déterminer si la personne est susceptible de faire l'objet d'un traitement	- En matière délictuelle, 10 ans, sauf décision spécialement motivée portant cette durée à 20 ans au plus ; - En matière criminelle : ● 20 ans (cas général) ; ● 30 ans pour les crimes punis de 30 ans de réclusion criminelle ; ● sans limitation de durée pour les crimes punis de la réclusion criminelle à perpétuité.	- En cas de violation des obligations, mise à exécution de l'emprisonnement prévu par la juridiction de jugement, dans la limite d'une durée maximale de 3 ans en matière délictuelle et 7 ans en matière criminelle ; - Pour les personnes entrant dans le champ de la rétention de sûreté et qui en remplissent les conditions, placement sous surveillance de sûreté si elles présentent une dangerosité avérée
Surveillance judiciaire	Mesure de sûreté ayant pour objet de soumettre une personne (non condamnée à un suivi socio-judiciaire et ne bénéficiant pas d'une libération conditionnelle) à des mesures d'assistance et de contrôle	Infractions pour lesquelles le suivi socio-judiciaire est encouru	- 7 ans d'emprisonnement ou plus (cas général) ; - 5 ans pour cinq ans pour un crime ou un délit commis une nouvelle fois en état de récidive légale	Facultative, sur demande du JAP ou du procureur de la République, comprenant : - évaluation au sein d'un CNE ; - évaluation par la CPMS	Durée des crédits de réduction de peine et des réductions de peine supplémentaires obtenus par le condamné	- Retrait total ou partiel des réductions de peine dont a bénéficié la personne, aboutissant à sa réincarcération ; - Pour les personnes entrant dans le champ de la rétention de sûreté et qui en remplissent les conditions, placement sous surveillance de sûreté si elles présentent une dangerosité avérée

	Objet de la mesure	Conditions tenant à l'infraction commise	Conditions tenant à la peine prononcée	Évaluation de la dangerosité	Durée maximale des mesures de privation de liberté, de surveillance ou d'accompagnement susceptibles d'être décidées	Suites possibles des différentes mesures et conséquences en cas de violation des obligations
Surveillance de sûreté	Mesure de sûreté ayant pour objet de soumettre une personne	Crimes d'assassinat ou de meurtre, de torture ou actes de barbarie, de viol, d'enlèvement ou de séquestration, commis soit sur une victime mineure, soit avec aggravation, soit en état de récidive légale.	Peine de réclusion criminelle d'une durée égale ou supérieure à 15 ans	Obligatoire, afin de déterminer si, à la fin de l'exécution de leur peine, elles présentent une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de récidive parce qu'elles souffrent d'un trouble grave de la personnalité, comprenant : - évaluation au sein d'un CNE ; - expertise médicale (réalisée par deux experts psychiatres pour les infractions pour lesquelles la rétention de sûreté serait possible) ; - évaluation par la CPMS	2 ans, renouvelable sans limitation de durée	Placement en rétention de sûreté
Rétention de sûreté	Mesure de privation de liberté, exécutée dans un centre socio-médico-judiciaire de sûreté, dans lequel est proposé à la personne une prise en charge médicale, sociale et psychologique destinée à permettre la fin de la mesure				1 an, renouvelable sans limitation de durée	—

CPMS : Commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté
CNE : Centre national d'évaluation
JAP : juge de l'application des peines

2. … dont il faut désormais améliorer l'effectivité

La présentation des différents dispositifs juridiques créés depuis 2002 pour prendre en compte la dangerosité montre le caractère désormais complet et abouti de notre droit en cette matière, sous réserve d'inévitables ajustements dont la pratique révélera toujours la nécessité. Aujourd'hui, ce ne sont donc plus tant des évolutions juridiques qui sont nécessaires pour permettre la prise en compte de la dangerosité que des efforts concrets pour garantir l'effectivité des différents dispositifs.

Ainsi, l'effectivité du dispositif de prise en compte de la dangerosité semble pouvoir être améliorée par deux moyens : premièrement, la mise en service rapide du Répertoire des données à caractère personnel recueillies dans le cadre des procédures judiciaires (a) ; deuxièmement, le développement de formations professionnalisantes en criminologie adaptées aux besoins des praticiens (b).

a) Assurer la mise en service rapide du Répertoire des données à caractère personnel recueillies dans le cadre des procédures judiciaires

Près de deux ans après le vote, dans la loi du 10 mars 2010, de cette disposition particulièrement importante dans la perspective de l'amélioration de la connaissance de la dangerosité, le répertoire des données à caractère personnel recueillies dans le cadre des procédures judiciaires (RDCPJ) n'est pas encore entré en service. En effet, des difficultés techniques pour élaborer le dispositif informatique devant servir de support au RDCPJ ont conduit à ce qu'un premier appel d'offres lancé dans le cadre d'un marché public soit déclaré infructueux. De ce fait, le décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés destiné à définir les modalités et conditions de fonctionnement du répertoire n'a pas encore été pris par le Gouvernement.

Votre rapporteur estime indispensable que la mise en service effective du RDCPJ intervienne désormais dans les meilleurs délais possibles, compte tenu de la difficulté technique du projet et de la nécessité d'une parfaite sécurisation des données sensibles qui y seront enregistrées. Une entrée en service effective à une échéance qui ne saurait être plus lointaine que le début de l'année 2013 apparaît comme indispensable à votre rapporteur, afin de permettre la pleine effectivité du dispositif voulu par le législateur pour prévenir la dangerosité.

b) Développer des formations professionnalisantes en criminologie adaptées aux besoins des praticiens

Aujourd'hui encore, comme votre rapporteur l'avait déjà souligné en 2009 lors de l'examen du projet de loi tendant à amoindrir le risque de récidive

criminelle [1], **notre pays souffre cruellement d'une insuffisance d'offre de formations professionnalisantes en criminologie**. Les formations existant dans tant au sein des universités que dans les écoles des métiers de la justice – écoles nationales de la magistrature, d'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse – sont encore insuffisamment orientées vers la prise de dangerosité criminologique. Dans les universités, des formations existent, mais elles sont trop éparses et trop souvent éloignées de la réalité du terrain et de l'expérience des praticiens.

Conscient de ces difficultés, votre rapporteur a déposé, en septembre 2011, une **proposition de loi tendant à créer une école nationale de psycho-criminologie** [2]. L'objectif est de créer un établissement d'enseignement pluridisciplinaire, qui dépendrait des ministères de la Justice, de la Santé, de l'Enseignement supérieur et de l'Intérieur.

Cette initiative devrait toutefois être rejointe et partiellement satisfaite par la création, à compter du 1er janvier 2012, au sein du Conservatoire national des arts et métiers, d'un **pôle national de référence en criminologie**. Celui-ci aura pour mission de promouvoir, structurer et fédérer la recherche criminologique, afin de permettre à celle-ci de prendre son plein essor en France.

Pour que l'évaluation de la dangerosité puisse progresser, il est indispensable que l'offre de formation en criminologie soit étoffée. Votre rapporteur en appelle aux universités et aux écoles des métiers de la justice afin que puissent être proposées des formations adaptées aux besoins de l'ensemble des praticiens – et, plus particulièrement, des experts-psychiatres, mais aussi des magistrats, des personnels pénitentiaires et des membres des commissions pluridisciplinaires des mesures de sûreté.

II. … LE PRÉSENT PROJET DE LOI SE FIXE POUR OBJECTIF DE RENFORCER ENCORE L'EFFECTIVITÉ DE LA RÉPONSE PÉNALE

L'article 1er du présent projet de loi a pour objet d'approuver le rapport annexé qui définit les trois objectifs qui façonneront, pendant les cinq prochaines années, notre politique d'exécution des peines : garantir la rapidité et l'effectivité de la mise à exécution des peines prononcées, notamment des peines d'emprisonnement ferme (A) ; renforcer les moyens d'évaluation de la dangerosité et de lutte contre la récidive (B) ; améliorer la prise en charge des mineurs délinquants (C).

Contrairement à la solution qui avait été retenue en 2002 dans la loi d'orientation et de programmation pour la justice, la programmation financière pour l'exécution des peines ne fait pas l'objet d'un rapport spécifique. Les moyens

---

(1) Rapport (n° 2007, XIIIe législature) de M. Jean-Paul Garraud au nom de la commission des Lois sur le projet de loi tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale, novembre 2009.

(2) Proposition de loi (n° 3727, XIIIe législature).

budgétaires, tant en crédits qu'en effectifs, consacrés à l'exécution des peines sur la période 2013-2017 sont présentés pour chaque objectif. Dans un souci d'intelligibilité et d'exhaustivité, votre rapporteur a toutefois estimé nécessaire de reconstituer, à partir des données qui lui ont été transmises par le ministère de la Justice, l'impact financier du présent texte sur la programmation pluriannuelle de nos finances publiques pour les années 2013 à 2017, en l'assortissant d'une présentation systématique du coût de chacune des mesures du projet de loi tant du point de vue des effectifs que des crédits qui devront être mobilisés. Une telle présentation permettra notamment de mieux évaluer l'effort budgétaire global consenti en faveur de l'exécution des peines au titre de la présente programmation.

A. GARANTIR LA RAPIDITÉ ET L'EFFECTIVITÉ DE LA MISE À EXÉCUTION DES PEINES PRONONCÉES

Afin de répondre à l'augmentation du nombre de peines privatives de liberté et aux peines en attente d'exécution, de nouvelles avancées doivent cependant être encore réalisées pour que l'effectivité et la promptitude de la sanction deviennent une réalité. Dans cette perspective, la présente programmation envisage, d'une part, de porter la capacité d'accueil du parc carcéral à 80 000 à l'horizon 2017 et, d'autre part, de renforcer les services de l'application et de l'exécution des peines.

1. Pour répondre à l'augmentation du nombre de peines privatives de liberté et aux peines en attente d'exécution…

Malgré les nombreuses avancées accomplies en la matière ces dernières années, en particulier sous l'impulsion de la commission des Lois, **l'exécution des peines peut et doit encore être améliorée**. La chaîne pénale connaît encore des ruptures qui nuisent à l'exécution des décisions de la justice pénale. Et les chiffres ne souffrent, en ce domaine, aucune contestation.

Les peines d'emprisonnement restent ainsi trop souvent en attente d'exécution. Dans un rapport rendu public en mars 2009, l'inspection générale des services judiciaires avait souligné qu'au début de l'année 2009, près de 82 000 peines d'emprisonnement ferme, dont 56 000 inférieures à six mois, étaient toujours « en attente d'exécution », soit 13 % des peines de prison ferme qui ne sont pas exécutées. Au 30 juin 2011, le nombre de peines d'emprisonnement ferme « en attente d'exécution » s'élevait à 85 600, soit une progression de plus de 4 % en dix-huit mois.

L'augmentation des peines d'emprisonnement ferme prononcées, mais non exécutées, est d'autant plus inquiétante que le nombre de condamnations à des peines privatives de liberté ne cesse d'augmenter. Entre 2003 et 2011, le nombre de ces condamnations a progressé chaque année de 2 % en moyenne. Si cette hausse devait se poursuivre au cours des cinq prochaines années, le nombre de condamnations à des peines privatives de liberté passerait de 140 000 en 2012 à 154 000 en 2017.

Compte tenu de l'amélioration durable attendue – sous l'effet des dispositions du présent projet de loi – des délais d'exécution des peines privatives de libertés, on estime à 96 000 le nombre de personnes qui seraient sous écrou en 2017. Or, sous l'impulsion de la loi pénitentiaire n° 2009 du 24 novembre 2009, l'augmentation du nombre d'aménagement de peines va s'amplifier, portant ainsi le nombre de personnes écrouées mais non détenues de 8 200 au 1er octobre 2011 à 16 000 en 2017. À cette date, 80 000 personnes seront effectivement incarcérées, ce qui exige d'ici là de porter à 80 000 places la capacité d'accueil du parc carcéral français.

2. … un effort de grande ampleur pour porter la capacité d'accueil du parc carcéral à 80 000 places…

Comme l'indique l'étude d'impact qui accompagne le présent projet de loi, le parc pénitentiaire français comptait, au 1er octobre 2011, 57 540 places, contre 50 881 places seulement au 1er septembre 2008. Cette hausse de plus de 11 % du parc carcéral français entre 2008 et 2011 s'explique par l'ouverture de douze nouveaux établissements au cours de cette période (1).

En dépit de cet accroissement de l'offre carcérale, la politique volontariste du Gouvernement en matière d'exécution des peines d'emprisonnement ferme a eu pour effet de renforcer l'engorgement des établissements pénitentiaires. Ainsi, on dénombrait dans les prisons françaises, au 1er octobre 2011, 64 147 personnes incarcérées contre 61 142 en septembre 2010, soit une augmentation de près de 5 % en un an.

Alors que le nombre de personnes incarcérées va continuer d'augmenter pour atteindre 80 000 en 2017, la capacité d'accueil du parc carcéral français est manifestement insuffisante. Cet état de fait est particulièrement frappant lorsqu'on prend connaissance de la capacité moyenne de nos voisins européens en ce domaine. En effet, alors que la France connaît une densité carcérale élevée – 115,8 détenus pour 100 places –, qui reste très supérieure à la moyenne du Conseil de l'Europe – 98,4 détenus pour 100 places –, sa capacité d'accueil, qui est de 83,5 places pour 100 000 habitants est largement inférieure à la capacité moyenne des pays européens – 138 places pour 100 000 habitants.

---

(1) 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.

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 du Conseil de l'Europe	**138**
Royaume-Uni	155
Roumanie	159
Pologne	221,5

Source : étude d'impact accompagnant le projet de loi

Afin de poursuivre une politique d'exécution des peines ambitieuse et réaliste, le rapport annexé au présent projet de loi prévoit la création, entre 2013 et 2017, de plus de 24 000 places brutes, ce qui permettra de porter la capacité d'accueil du parc carcéral français à 80 000 place en 2017.

LES PROGRAMMES DE CONSTRUCTION PÉNITENTIAIRES

Notre pays a connu, depuis 1986, trois grands programmes de construction de places de prison. Aux 13 000 places décidées en 1986 par M. Albin Chalandon et aux 4 000 nouvelles places lancées en 1995 par M. Pierre Méhaignerie, a succédé le **programme de 13 200 places de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation pour la justice (LOPJ)**, qui prévoyait la construction de près de 13 200 places et la fermeture de 2 485 places, soit un solde net d'environ 10 800 places.

Conformément aux engagements publics pris par M. le Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès en juin 2009 et confirmés le 28 juillet 2010 par Mme Michèle Alliot-Marie, alors garde des Sceaux, un nouveau programme de construction et de réhabilitation de places de détention a été engagé dès 2011.

Dénommé **« nouveau programme immobilier » (NPI)**, ce plan de restructuration du parc immobilier pénitentiaire, qui succède au programme dit « 13 200 » actuellement en cours d'achèvement, vise, d'une part, à assurer des conditions de détention plus dignes, en conformité avec les Règles pénitentiaires européennes et les prescriptions de la loi pénitentiaire, et, d'autre part, à augmenter les capacités d'hébergement de l'administration pénitentiaire afin d'améliorer le taux de mise à exécution des peines d'emprisonnement prononcées par les juridictions pénales et d'assurer l'encellulement individuel des personnes détenues.

Le NPI prévoit la construction de **25 nouveaux établissements**, dont 2 en outre-mer, ainsi que des réhabilitations (la maison d'arrêt de Paris-La Santé et le centre pénitentiaire de Nouméa) et une extension (centre pénitentiaire de Ducos). Concomitamment à la livraison de ces structures, la **fermeture de 36 sites** est programmée, permettant ainsi de créer 7 400 places nettes supplémentaires.

Le rapport annexé au présent projet de loi envisage deux leviers d'actions afin de parvenir à un objectif de 80 000 places disponibles en 2017.

En premier lieu, les programmes de construction actuellement en cours de réalisation – le programme dit « 13 200 » et le « nouveau programme immobilier » (NPI) – vont être ajustés :

— le **programme dit « 13 200 »** sera modifié à deux égards. D'une part, la capacité d'accueil des établissements dits « nouveau concept » [(1)], mais dont la construction n'est pas encore lancée, sera portée, pour chacun d'eux, de 90 à 150 places. D'autre part, quatre centres de semi-liberté, représentant 270 places au total, viendront compléter le programme dit « 13 200 ». **Le coût de ces deux ajustements du programme dit « 13 200 » s'élèvera, entre 2013 et 2017, à près de 200 millions d'euros en crédits d'investissement et à 11,2 millions en dépenses de personnel, destinés à financer la création de 426 équivalents temps plein travaillé (ETPT) ;**

— le **« nouveau programme immobilier »** sera, quant à lui, modifié à trois égards. En premier lieu, la capacité moyenne des établissements – autres que ceux réalisés en maîtrise d'ouvrage publique – sera portée de 532 à 650 places, sans toutefois dépasser 850 places par établissement. En deuxième lieu, un établissement supplémentaire de 220 places sera construit en Guyane. Enfin, un nouvel établissement de 95 places sera également construit afin d'accueillir les détenus souffrant de troubles graves du comportement. **Le coût total du « nouveau programme immobilier » ainsi modifié s'élèvera, entre 2013 et 2017, à 2,2 milliards d'euros en crédits d'investissement et à 114,6 millions en dépenses de personnel, destinés à financer la création de près de 4 272 ETPT.**

En second lieu, la programmation présentée en annexe du présent projet de loi prévoit le lancement d'un nouveau programme dédié à la construction de structures réservées aux courtes peines. En effet, alors que les peines de prison ferme inférieure ou égale à trois mois représentent plus de 50 % des 85 600 peines « en attente d'exécution » au 30 juin 2011, il est indispensable de disposer d'un parc carcéral diversifié, disposant en nombre suffisant de structures réservées à l'accueil des personnes condamnées à de courtes peines.

Dans cette perspective, deux axes de construction sont envisagés pour les années 2013 à 2017 :

— d'une part, la réalisation de ***quartiers*** **pour courtes peines**, qui seront adossés à des établissements pénitentiaires, soit 1 500 places supplémentaires, pour un coût estimé à 155,9 millions d'euros en dépenses d'investissement et à 8,9 millions d'euros en dépenses de personnel, afin de financer la création de 330 ETPT ;

---

(1) Les quartiers dits « nouveaux concepts *», issus de la loi d'orientation et de la programmation pour la justice du 9 septembre 2002, voient peu à peu le jour. Ces quartiers à la sécurité allégée, restent adossés à des établissements classiques. Polyvalents et modulables, ils sont conçus pour être moins oppressants pour les détenus. Ils ont vocation à accueillir les condamnés en fin de peine ou les personnes condamnées à de courtes peines, dans le but d'assurer leur réinsertion et leur préparation à la sortie.*

— d'autre part, la construction de nouveaux ***établissements*** **pour courtes peines autonomes**, soit 4 347 places supplémentaires, pour un coût évalué à près de 500 millions d'euros en dépenses d'investissement et à près de 130 millions d'euros en dépenses de personnel, afin de financer la création d'un peu plus de 950 ETPT.

En définitive, le coût de la construction d'établissements pour courtes peines et quartiers pour courtes peines, soit 5 847 places supplémentaires, s'élèvera, entre 2013 et 2017, à un peu plus de 655 millions d'euros en dépenses d'investissement et à près de 140 millions d'euros en dépenses de personnel, afin de financer la création de 1 286 ETPT.

Parce qu'ils accueilleront des condamnés à de courtes peines ne présentant pas la même dangerosité que les personnes condamnées à des peines plus longues, ces établissements bénéficieront d'une sécurité allégée. Moins oppressants pour les détenus, ils limiteront l'effet désocialisant de l'incarcération et assureront, à ce titre, une réinsertion et une préparation à la sortie mieux adaptées au profil de ces détenus.

Le tableau qui figure ci-dessous détaille, pour chaque programme de construction, le nombre ainsi que le coût des places brutes dont l'ouverture est envisagée au titre de la présente programmation pour 2013 à 2017 :

NOMBRE ET COÛT DES PLACES BRUTES DONT L'OUVERTURE EST ENVISAGÉE AU TITRE DE LA PROGRAMMATION 2013-2017

Nombre de places brutes programmées	2013	2014	2015	2016	2017	Nombre total de places brutes programmes 2013-2017	Crédits relevant du titre V « *Investissement* »	Crédits relevant du titre II « *Dépenses de personnel* »	Nombre de créations brutes d'équivalents temps plein travaillé (ETPT)
« Nouveau programme immobilier » densifié, soit 2 100 places nettes supplémentaires	—	934	3 753	5 911	5 717	**16 315**	2 121 millions d'euros	107,8 millions d'euros	4 018 ETPT
Établissement supplémentaire en Guyane, soit 220 places supplémentaires	—	—	—	—	220	**220**	79,9 millions d'euros	4 millions d'euros	149 ETPT
Établissements pour courtes peines et quartiers pour courtes peines, soit 5 847 places supplémentaires	—	—	—	3 768	2 079	**5 847**	652,8 millions d'euros	34,6 millions d'euros	1 286 ETPT
Quartiers « nouveau concept » densifiés, dans le cadre du « programme 13 200 », soit 1 650 places supplémentaires	—	—	1 650	—	—	**1 650**	171,5 millions d'euros	10,2 millions d'euros	380 ETPT
Création de quatre centres de semi-libertés, soit 270 places supplémentaires	60	90	120	—	—	**270**	25 millions d'euros	1,2 million d'euros	46 ETPT
Établissement spécialisé dans la prise en charge des troubles graves du comportement	—	—	—	—	95	**95**	36,5 millions d'euros	2,8 millions d'euros	105 ETPT
Total des places brutes programmées	**60**	**1 024**	**5 523**	**9 679**	**8 111**	**24 397**	**3 086,7 millions d'euros**	**160,6 millions d'euros**	**5 984 ETPT**

La construction de ces établissements ou quartiers pour courtes peines, conjuguée à une augmentation du nombre de places ouvertes au titre du programme « 13 200 » et du « nouveau programme immobilier », permettra, en moins de cinq ans, de créer 24 397 places au titre de la présente loi de programmation et ainsi de porter la capacité d'accueil du parc carcéral à 80 000 places. Afin de tenir compte du développement des quartiers ou établissements pour courtes peines, dont la sécurité sera allégée, le rapport annexé prévoit la mise en place d'une nouvelle typologie des établissements pénitentiaires, afin de mieux tenir compte de la diversité de profil des détenus et notamment de leur niveau de dangerosité.

NOMBRE DE PLACES DISPONIBLES DANS LE PARC CARCÉRAL ENTRE 2013 ET 2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total 2013-2017	Total 2011-2017
Nombre de places brutes ouvertes au titre de la présente loi de programmation	0	0	60	1 024	5 523	9 679	8 111	24 397	24 397
Nombre de places brutes ouvertes au titre de programmes immobiliers déjà lancés	1 790	1 896	1 014	802	968	1 454	981	5 219	8 905
Total des places brutes ouvertes	1 790	1 896	1 074	1 826	6 491	11 133	9 092	29 616	33 302
Nombre de places fermées	- 807	- 982	- 438	- 272	- 2 149	- 3 383	- 2 601	- 8 843	- 10 632
Total des places nettes ouvertes	983	914	636	1 554	4 342	7 750	6 491	20 773	22 670
Nombre de places disponibles au 31 décembre	**58 366**	**59 280**	**59 916**	**61 470**	**65 812**	**73 562**	**80 053**		

Un tel effort de construction en seulement cinq ans, dont le coût est de 3 milliards d'euros en investissement et de 160 millions d'euros en dépenses de personnel, exige que l'État se dote, dès à présent, des instruments juridiques lui permettant d'accélérer l'ouverture des 24 000 places envisagées au titre de la présente programmation. Deux leviers d'action sont prévus pour y parvenir.

En premier lieu, l'**article 2** du présent projet de loi aménage les règles relatives à la commande publique dans le domaine pénitentiaire, afin d'intégrer l'exploitation et la maintenance des établissements pénitentiaires parmi les missions susceptibles d'être confiées par l'État à une personne ou à un groupement de personnes, de droit public ou de droit privé, au titre d'un marché

de conception-réalisation, lequel pourra désormais être conclu suivant la procédure du dialogue compétitif.

En second lieu, l'**article 3** proroge, jusqu'au 31 décembre 2016, l'application de la procédure d'expropriation dite « d'extrême urgence », prévue par l'article L. 15-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, en vue de la prise de possession immédiate des terrains bâtis et non bâtis, dont l'acquisition est nécessaire aux opérations de construction et d'extension des établissements pénitentiaires prévues dans le présent projet de loi de programmation.

3. … et renforcer l'ensemble des services en charge de l'application et de l'exécution des peines

Grâce aux progrès récents dans l'exécution des sanctions, la justice pénale a commencé à regagner en crédibilité. La construction en moins de cinq ans de 24 000 places de prison supplémentaires y contribuera de manière décisive. Toutefois, il convient également d'accompagner les récentes réformes législatives qui ont favorisé les aménagements de peines et les alternatives à la détention, en renforçant l'ensemble des services judiciaires en charge de l'application et de l'exécution des peines. La programmation présentée en annexe du présent projet de loi envisage, à ce titre, **quatre leviers d'action**.

En premier lieu, elle entend renforcer les services de l'application des peines, Le mouvement favorisant le recours aux aménagements de peines, qui a été largement approfondi par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, a pour objectif de limiter l'emprisonnement à la stricte nécessité. Sauf en cas de récidive, l'emprisonnement ferme ne doit intervenir qu'en dernier recours, lorsque la gravité de l'infraction et la personnalité du condamné rendent toute autre mesure inenvisageable. Ainsi, plus de 90 % des 126 650 peines privatives de liberté prononcées en 2010 sont des peines aménageables.

Face à la montée en puissance de ces aménagements de peine, qui concernent désormais les personnes condamnées à une peine inférieure ou égale à deux ans d'emprisonnement, il est indispensable de renforcer les moyens humains dont disposent les services de l'application des peines. À cette fin, la programmation annexée au projet de loi prévoit la **création, entre 2013 et 2017, de 120 ETPT de magistrats et de 89 équivalents temps de greffiers, soit un total de 209 équivalents temps pour une dépense de personnel estimé à 8,6 millions d'euros**. La charge de travail des magistrats de l'application des peines sera ainsi limitée à 700 à 800 dossiers par magistrat. Pour que les services de l'application des peines bénéficient pleinement de ce renfort d'effectifs, ils doivent être, en parallèle, recentrés sur leur « cœur de métier » judiciaire, ce qui nécessite qu'il soit mis fin à l'ensemble des tâches administratives chronophages et non susceptibles de se rattacher aux fonctions judiciaires des magistrats comme des greffiers. La dématérialisation de la chaîne pénale, qui prend aujourd'hui corps

avec le déploiement de Cassiopée et son interconnexion avec les applications de l'ensemble des acteurs du monde judiciaire, y contribuera de manière décisive.

En deuxième lieu, le présent projet de loi entend renforcer l'ensemble du parcours d'exécution de la peine. Dans cette perspective, il envisage la **généralisation des bureaux de l'exécution des peines (BEX)** sur l'ensemble du territoire national.

L'existence des BEX, après une phase d'expérimentation en 2004, a été consacrée par l'article D. 48-2 du code de procédure pénale, issu du décret n° 2004-1364 du 13 décembre 2004 modifiant le code de procédure pénale et relatif à l'application des peines.

La création des BEX avait pour objectif de remédier à une situation absurde, qui faisait perdre à l'institution judiciaire sa crédibilité : lorsqu'une peine d'amende était prononcée, le justiciable ne recevait un commandement de payer que plusieurs mois après l'audience ; en cas de condamnation à un sursis avec mise à l'épreuve ou à un travail d'intérêt général, la convocation n'était adressée là aussi que plusieurs mois après, alors que la situation personnelle et professionnelle de la personne condamnée pouvait avoir changé ; pis, en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement ferme non assortie d'un mandat de dépôt à l'audience, la peine pouvait être mise à exécution plusieurs mois après l'audience, donnant à l'action de la justice une double image de lenteur incompréhensible et de manque de discernement dans les cas où la situation du condamné avait évolué.

LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LES BUREAUX DE L'EXÉCUTION DES PEINES (BEX)

Actuellement, on dénombre 156 tribunaux de grande instance disposant d'un BEX majeurs sur les 165 concernés et 73 tribunaux de grande instance disposant d'un BEX mineurs sur les 154 concernés. **Quatre objectifs** ont été assignés aux BEX lors de leur création en 2004 :

● **Premier objectif : améliorer l'effectivité de la réponse pénale et lutter contre la récidive grâce à une réponse immédiate après un fait répréhensible commis.**

Les BEX permettent de réduire les délais de prise en charge des condamnés à l'issue de l'audience de jugement. La question de la célérité se pose de manière accrue en ce qui concerne les mineurs, dans un objectif pédagogique et surtout d'efficacité en matière de prévention de la récidive.

Ils ont également pour fonction d'expliquer au condamné et à sa famille, s'il est mineur, le contenu et la portée de la décision qui vient d'être prise, de donner du sens à la condamnation et de les faire adhérer à la sanction. Il constitue un outil essentiel, dans la perspective de faire reculer la délinquance et la récidive, en contribuant à la meilleure lisibilité et compréhension des décisions par les justiciables.

● **Deuxième objectif : garantir le recouvrement des amendes ainsi que le paiement des dommages et intérêts.**

Les BEX ont pour mission de préciser les modalités pratiques permettant au condamné ou à ses représentants légaux, s'il est mineur, de s'acquitter, immédiatement ou dans le mois suivant, des amendes ainsi que des dommages et intérêts auxquels ils ont été condamnés par décision de la juridiction de jugement.

● Troisième objectif : assurer l'accueil des victimes dans des locaux dédiés et leur offrir un accompagnement au moins équivalent à celui des auteurs.

Les BEX peuvent, par l'accueil qu'il propose, mettre en œuvre un accompagnement à destination des victimes, par l'explication du jugement rendu, des modalités de mise en paiement des dommages et intérêt et par leur orientation vers une association appropriée.

● Quatrième objectif : adapter l'organisation des services judiciaires à la mise en œuvre des aménagements de peine, appelés à se développer avec la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

Les modalités de mise en œuvre de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 renvoient à la nécessité de développer les BEX :

— pour la mise en œuvre de la procédure d'assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE) ;

— pour la procédure simplifiée d'aménagement de peine (PSAP), qui induit une augmentation des aménagements de peine *ab initio* ;

— pour la compréhension des peines d'emprisonnement aménagées par le mineur et les détenteurs de l'autorité parentale, des enjeux et du fonctionnement de ces mesures, facteur capital de leur réussite et de prévention de la récidive.

Dans tous les tribunaux où ils ont été mis en place, les BEX, dont le taux de fréquentation est aujourd'hui jugé très satisfaisant, ont rendu possible soit l'exécution immédiate des peines soit un début d'exécution de celles-ci, sans rupture dans la chaîne pénale entre le prononcé de la peine et son exécution. Alors que l'objectif de la création des BEX était de permettre l'exécution complète ou un début d'exécution des peines prononcées immédiatement après l'audience, une autre vertu des BEX est apparue à l'usage : celle de permettre l'explication de la décision de justice.

Le succès des BEX tant sur le plan de l'amélioration de l'exécution des décisions que sur celui de leur explication est aujourd'hui indéniable, comme l'ont d'ailleurs indiqué, dans leurs travaux respectifs, MM. Étienne Blanc et Michel Zumkeller, co-rapporteurs de la mission d'information sur l'exécution des peines de votre Commission (1). Dès lors, comme le prévoit le présent projet de loi, il convient de généraliser les BEX afin que ceux-ci soient accessibles à toutes les audiences de toutes les juridictions de première instance. À cette fin, des BEX majeurs devront être mis en place dans les neuf tribunaux de grande instance qui en sont aujourd'hui dépourvus, alors que, dans le même temps, ce sont 81 BEX mineurs qui devront voir le jour. Le coût de la généralisation des BEX majeurs et mineurs est estimé, entre 2013 et 2017, à 15,4 millions d'euros en dépenses d'investissement et à 6,2 millions d'euros en dépenses de personnel, en vue de financer le recrutement de 207 ETPT de greffiers et d'agents de catégorie C (2).

(1) Rapport d'information (n° 505, XIIIe législature) de M. Étienne Blanc, au nom de la mission d'information sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes majeures, décembre 2007.
Rapport d'information (n° 3515, XIIIe législature) de M. Michel Zumkeller, au nom de la mission d'information sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes majeures, juin 2011.
(2) Soit 104 ETPT de greffiers et 103 ETPT d'agents de catégorie C.

En troisième lieu, la présente programmation entend donner aux victimes toute leur place au sein du parcours concourant à l'exécution rapide et effective des décisions de justice pénale qui les intéressent à un double titre : indemnisation du préjudice et mesures de protection à l'égard de la personne condamnée. L'article 707 du code de procédure pénale dispose, à ce titre, que l'exécution des peines favorise l'insertion ou la réinsertion des condamnés ainsi que la prévention de la récidive, dans le respect des intérêts de la société et des droits des victimes. Afin de donner à la victime toute sa place dans l'exécution des peines, le rapport annexé au présent projet de loi prévoit la **généralisation, en 2013 et 2017 des bureaux d'aide aux victimes (BAV)**. Au nombre 38 actuellement [(1)], ils ont pour objectif d'informer, d'accompagner et d'orienter les victimes d'infractions pénales.

LES BUREAUX D'AIDE AUX VICTIMES (BAV)

Les bureaux d'aide aux victimes sont des structures visant à mieux renseigner, accompagner et orienter les victimes d'infractions pénales.

Mis en place à titre expérimental dans 13 juridictions en 2009, ils sont **actuellement implantés dans 38 tribunaux de grande instance**. Grâce au plan national de prévention de la délinquance et de l'aide aux victimes 2010-2012, 50 BAV seront répartis sur le territoire français en 2012.

Les BAV traduisent l'attention croissante portée par le législateur aux victimes et la volonté de mettre en place un « *service public des victimes* ». Ils sont animés par **des représentants d'associations d'aide aux victimes locales** et **coordonnés par le juge délégué aux victimes du TGI**.

Les victimes sont ainsi **informées** de tout traitement d'urgence – en cas de comparution immédiate –, **renseignées** sur le déroulement de la procédure pénale, systématiquement **orientées** vers les dispositifs d'indemnisation auxquels elles peuvent prétendre – SARVI [(2)] ou CIVI [(3)] – et éventuellement vers d'autres structures – avocats, huissiers, associations spécialisées et où instances sociales. Enfin, le BAV permet de **faciliter la saisine du juge délégué aux victimes**.

La **pertinence** du dispositif a rapidement été démontrée. En effet, lors de son expérimentation en 2009, 3455 demandes ont été traitées en six mois. Ces structures répondent donc à un véritable besoin du justiciable.

La généralisation de ces structures d'accueil et d'information des victimes dans l'ensemble des juridictions françaises suppose la création, entre 2013 et 2017, de 140 BAV pour un coût annuel de 2,8 millions d'euros, versés sous forme de subvention aux associations d'aide aux victimes qui les animent. En effet, le ministère de la Justice finance la mise en place des permanences au sein des BAV par une subvention de 20 000 euros par an et par bureau. Ainsi, la création de ces 140 BAV n'impliquera pas de créations d'emplois publics.

---

(1) A ce jour, 38 bureaux d'aide aux victimes sont ouverts au sein des juridictions suivantes : Bonneville, Bourg-en-Bresse, Cambrai, Châteauroux, Lille, Lyon, Marseille, Mulhouse, Nîmes, Pau, Quimper, Les Sables-d'Olonne, Senlis, Bayonne, Evry, Nanterre, Paris, Bobigny, Pontoise, Créteil, Saint-Denis-de-la Réunion, Fort-de-France, Toulouse, Nantes, Nice, Orléans, Amiens, Boulogne-sur-Mer, Bordeaux, Dijon, Pointe-à-Pitre, Cayenne, Metz, Grenoble, Perpignan, Rennes, Strasbourg et Versailles.

(2) Service d'aide au recouvrement des victimes

(3) Commission d'indemnisation des victimes d'infractions

En **quatrième et dernier lieu**, l'amélioration de la fluidité et de la rapidité de la chaîne pénale plaident aujourd'hui, outre le renforcement des services de l'exécution et de l'application des peines, pour un approfondissement de la dématérialisation. Celle-ci est, en effet, indispensable afin, d'une part, de faciliter l'échange d'informations et de documents entre les services de police et de gendarmerie, les services du tribunal, les huissiers de justice, le Trésor public, les services pénitentiaires d'insertion et de probation, et d'autre part, de simplifier l'accès au dossier pour les différentes parties, en évitant les pertes de temps et de moyens provoquées par les copies de documents. Comme l'avait souligné M. Étienne Blanc, dans son rapport de février 2011 sur les carences de l'exécution des peines et l'évaluation de l'application Cassiopée, une telle « *démarche ambitieuse de dématérialisation laisse entrevoir de nombreuses opportunités : pour le justiciable tout d'abord, une amélioration du service rendu et une plus grande rapidité dans la délivrance des jugements et l'exécution des peines ; pour les greffiers ensuite, une diminution de leur charge de travail et une revalorisation de leur métier ; pour les magistrats enfin, une plus grande facilité dans l'organisation de leur travail* » (1).

Dans cette perspective, le rapport annexé au présent projet de loi prévoit, au titre de la programmation pour les années 2013 à 2017, la **fiabilisation des systèmes d'information de la chaîne pénale suivant trois axes**.

Il s'agit tout d'abord, à la suite des recommandations formulées par l'inspection générale des finances et l'inspection générale des services judiciaires en juillet 2011, d'**améliorer et de fiabiliser le fonctionnement de l'application de suivi des personnes placées sous main de justice (APPI)**, afin d'éviter les discontinuités dans la prise en charge de ces personnes, notamment entre le milieu fermé et le milieu ouvert.

Il convient, ensuite, **d'assurer au plus vite l'interconnexion de Cassiopée avec les applications informatiques utilisées par les différents acteurs de la chaîne pénale** – police et gendarmerie nationales, casier judiciaire national, juges de l'application des peines et services d'insertion et de probation, administration pénitentiaire. Conçue à partir de 2001 et mise en service depuis avril 2009, l'application Cassiopée – acronyme de *Chaîne applicative supportant le système d'information opérationnel pour le pénal et les enfants* – devrait améliorer le fonctionnement de la chaîne pénale en substituant aux multiples applications pénales spécialisées une application « universelle » centralisée et interconnectée avec les systèmes de l'ensemble des acteurs du monde judiciaire. Or, comme le montre le tableau figurant ci-dessous, cette communication entre le système Cassiopée et les autres systèmes informatiques de la chaîne pénale n'est toujours pas effective, alors que le déploiement de Cassiopée est aujourd'hui quasiment achevé.

---

(1) Rapport d'information (n° 3177) de M. Étienne Blanc, député, sur les carences de l'exécution des peines et l'évaluation de Cassiopée, février 2011, p. 77.

CALENDRIER DES ÉCHANGES INTER-APPLICATIFS ENTRE CASSIOPÉE ET L'ENSEMBLE DES ACTEURS DE LA CHAÎNE PÉNALE

Échanges inter-applicatifs de Cassiopée avec :	Date de l'interconnexion
• Les juges de l'application des peines et les services pénitentiaires d'insertion et de probation (application APPI)	Sites pilotes en cours actuellement, en vue d'une interconnexion généralisée à partir de janvier 2012.
• La gendarmerie nationale	Sites pilotes en avril 2011, en vue d'une interconnexion généralisée en 2013.
• La police nationale	Sites pilotes en avril 2012, en vue d'une interconnexion généralisée en 2013.
• Le casier judiciaire national	a) Demandes de bulletins n° 1 : depuis le milieu de l'année 2011 ; b) Pièces d'exécution « fiche casier » : premier trimestre 2013.
• Les établissements pénitentiaires (application Genesis)	Horizon 2015

Source : sous-direction de l'informatique et des télécommunications, direction des services judiciaires, ministère de la Justice

L'interconnexion de Cassiopée avec l'ensemble des applications de la chaîne pénale au sens large revêt une importance majeure. En effet, les différents acteurs de cette chaîne ont beaucoup à gagner en temps et en efficacité en disposant d'informations déjà saisies et vérifiées dans le système Cassiopée.

Après les applications APPI et Cassiopée, il s'agit, enfin, de **moderniser entre 2013 et 2014 le casier judiciaire national en vue de parvenir à une dématérialisation complète des extraits de condamnation**, alors que le délai moyen de transmission des décisions par les juridictions au service du casier judiciaire national était, en 2010, de plus de cinq mois (5,1 mois), contre un peu moins de quatre mois et demi en 2005 (4,4 mois), soit une augmentation de près de 16 % en cinq ans.

La conduite de ces trois chantiers informatiques nécessitera la réalisation d'importants investissements pour la sécurisation des infrastructures de réseau et des plateformes techniques utilisées par le ministère de la Justice. En définitive, ce sont 284 millions d'euros qui seront investis et 55 ETPT qui seront créés, entre 2013 et 2017, au titre de la programmation informatique, laquelle se décompose de la manière suivante :

Mesure envisagée au titre de la programmation informatique	Coût 2013-2017	En pourcentage
Évolution de Cassiopée	15 millions d'euros	5,3 %
Mise en place de Génésis	10 millions d'euros	3,5 %
Évolution du casier judiciaire national	8 millions d'euros	2,8 %
Évolution du système d'information de la PJJ	3 millions d'euros	1,1 %
Évolution d'APPI	3 millions d'euros	1,1 %
Développement d'une plateforme d'échange	4,5 millions d'euros	1,6 %
Outil de numérisation des procédures	4,5 millions d'euros	1,6 %
Mise en place du dossier dématérialisé de procédure	20 millions d'euros	7 %
Amélioration des infocentres pénaux	9 millions d'euros	3 %
Plateforme nationale d'interceptions judiciaires	42,5 millions d'euros	15 %
Développement des téléprocédures	3 millions d'euros	1,1 %
Développement des outils transversaux (signature électronique, éditique, archivage électronique)	14,5 millions d'euros	5,1 %
Outils pour le traitement en temps réel	2,5 millions d'euros	0,9 %
Amélioration de la surveillance électronique	9,5 millions d'euros	3,3 %
Sécurisation du réseau et du fonctionnement 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7	96,5 millions d'euros	34 %
Sécurisation des infrastructures et des sites de production	38,5 millions d'euros	13,6 %
TOTAL	**284 millions d'euros**	**100 %**

En définitive, le coût total des mesures envisagées par la présente programmation au titre de l'amélioration de la rapidité et de l'effectivité de l'exécution des peines prononcées – programmes de construction de nouvelles places de prison, renforcement des services de l'application des peines, fiabilisation des systèmes informatiques de la chaîne pénale – s'élèvera, sur la période 2013-2017, à 3,57 milliards d'euros, dont 3,39 milliards d'euros en crédits d'investissement et près de 180 millions d'euros en dépenses de personnel, afin de financer la création de 6 484 ETPT.

B. RENFORCER LES MOYENS D'ÉVALUATION DE LA DANGEROSITÉ ET DE LUTTE CONTRE LA RÉCIDIVE

L'efficacité des dispositifs de prévention de la récidive est intimement liée à la qualité, d'une part, de l'évaluation *ex ante* de la dangerosité, au sens criminologique, des personnes condamnées et, d'autre part, du suivi – en particulier sanitaire, psychologique et psychiatrique – *ex post* de ces mêmes personnes. Tant le rapport annexé, par les orientations qu'il définit, que les dispositions normatives du présent projet de loi de programmation répondent à cette préoccupation majeure.

1. Une meilleure évaluation *ex ante* de la dangerosité des personnes condamnées

La présente programmation prévoit la mise en place de plusieurs mesures devant permettre de **répondre à la pénurie actuelle d'experts psychiatres**.

En effet, au cours des dix dernières années, un effet « ciseaux » a été constaté : tandis que le nombre d'expertises psychiatriques requises par le juge augmentait, le nombre d'experts psychiatres, lui, diminuait. À l'heure actuelle, 537 experts psychiatres sont inscrits sur les listes des cours d'appel, qui réalisent en moyenne 151 expertises par an contre 61 en 2002. Ces évolutions contradictoires ont un effet direct sur les délais d'expertise, considérablement allongés ; mais également sur la qualité de certaines d'entre elles.

Or, pour prévenir au mieux la récidive et prononcer la peine la plus adaptée, ces expertises doivent être réalisées rapidement et dans de bonnes conditions. En effet, la qualité des expertises réalisées repose en grande partie sur l'activité de soins et de recherche que mène parallèlement le médecin psychiatre. L'expertise psychiatrique, pour être fiable, ne doit pas faire l'objet d'une quelconque professionnalisation de la part des psychiatres. Elle doit demeurer une activité annexe, complémentaire mais minoritaire. « *Moins d'expertise, mieux d'expertise* » pourrait être le slogan des experts psychiatres aujourd'hui. Cet objectif ne peut mathématiquement être atteint que par une augmentation du nombre d'experts psychiatres.

Plusieurs mesures doivent concourir à l'augmentation du nombre d'experts psychiatres :

— *Une incitation financière forte à l'attention des internes en psychiatrie*, qui pourront bénéficier d'une allocation mensuelle pendant la durée de leurs études, sera mise en place. En contrepartie, ces étudiants devenus médecins devront exercer dans des zones géographiques caractérisées par un manque d'experts psychiatres et demander à être inscrits sur les listes d'experts près la cour d'appel. Sur le modèle du contrat déjà proposé aux étudiants en médecine, pour les inciter à choisir certaines spécialités et à exercer dans certains départements, un nouveau contrat d'engagement sera créé (**article 7 du projet de loi**).

— *Une incitation financière est également prévue pour les médecins psychiatres déjà en exercice*. Aujourd'hui, les experts psychiatres sont majoritairement des praticiens hospitaliers. Afin de répondre à la pénurie actuelle, le Gouvernement a voulu encourager les psychiatres libéraux à exercer les fonctions d'experts judiciaires. Le versement d'une prime supplémentaire de 300 euros par dossier pour perte de ressources est donc annoncé par le rapport annexé.

— Au-delà des aspects financiers, il existe parfois des freins propres aux jeunes psychiatres et qui expliquent leur faible engouement pour cette activité :

inexpérience dans le domaine, complexité de l'exercice, responsabilité vis-à-vis de la société civile, relations avec les magistrats et l'appareil judiciaire. Afin de lever autant que possible ces craintes et d'encourager les jeunes psychiatres à se lancer dans l'expertise judiciaire, le rapport annexé prévoit la mise en place d'un système de tutorat, dans lequel un expert *senior* serait amené à accompagner et conseiller un expert *junior* lors de ces vingt premières expertises. Cette mesure permettra non seulement d'augmenter le nombre d'experts psychiatres, mais également d'assurer une meilleure transmission du savoir en matière d'évaluation de la dangerosité entre experts psychiatres.

S'il est indispensable de pouvoir diligenter plus rapidement les expertises psychiatriques, il convient également d'en renforcer le caractère pluridisciplinaire. Ainsi, l'**article 6** du présent projet de loi reconnaît au JAP la possibilité, dans le cadre de la libération conditionnelle des personnes condamnées à de longues peines pour une infraction pour laquelle le placement en rétention de sûreté est possible, de substituer à l'expertise réalisée par deux psychiatres une expertise réalisée par un psychiatre et un psychologue. Il modifie, à ce titre, l'article 730-2 du code de procédure pénale, issu de l'article 16 de 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.

Si l'expertise psychiatrique est au cœur de l'évaluation de la dangerosité des personnes condamnées, elle peut être utilement complétée par l'usage d'autres instruments destinés à enrichir la connaissance de la personnalité des auteurs d'infractions. Dans cette perspective, le rapport annexé qui accompagne le présent projet de loi annonce deux mesures destinées à garantir un parcours d'exécution des peines mieux adapté au profil des personnes suivies tant en milieu fermé qu'en milieu ouvert :

— *la création de trois nouveaux centres nationaux d'évaluation*, afin d'améliorer l'évaluation des personnes condamnées à de longues peines et présentant un fort risque de récidive. Ils viendront s'ajouter aux centres nationaux actuellement existant – Fresnes et Réau –, lesquels accueillent respectivement 50 détenus en moyenne. La création de trois nouveaux centres nationaux d'évaluation permettra de porter, entre 2011 et 2015, le nombre de personnes détenues admises de 409 à 1480, ce qui nécessitera le recrutement de 50 ETPT pour une dépense de personnel, entre 2013 et 2017, de 1,3 million d'euros ;

LES CENTRES NATIONAUX D'ÉVALUATION (CNE)

Créés en 1950, **le centre national d'observation** de Fresnes est une structures dédiées à l'évaluation du détenu par l'administration pénitentiaire, afin d'adapter la détention à sa personnalité, son parcours et ses difficultés. Ainsi, les détenus considérés comme difficiles et condamnés le plus souvent à de lourdes peines restent **six semaines en observation** dans ce centre et sont ensuite orientés vers des établissements pour peine correspondant à leur profil. Le CNO constitue ainsi un **lieu privilégié de l'individualisation de la peine**.

La loi du 2 avril 2010 sur le risque de récidive criminelle le renomme « **centre national d'évaluation** ». Il conserve la même mission que le CNO, mais celles-ci sont étendues à d'autres condamnés dans le cadre de la **prévention de la récidive**, notamment par la loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté.

● **Orientation des détenus après la condamnation :**

Le CNO accueillait les détenus condamnés à de lourdes peines, avec un reliquat de 10 années minimum à accomplir, afin de les orienter vers un centre adapté à leur personnalité.

Depuis la loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté, cette mesure ne s'applique qu'aux **personnes condamnées à une peine égale ou supérieure à 15 ans pour un crime prévu à l'article 706-53-13 du code de procédure pénale** [(1)]**,** dans l'année qui suit leur condamnation définitive**.**

● **Évaluation de dangerosité préalable à une libération conditionnelle**

L**'avis du CNE est désormais requis avant la libération conditionnelle** des personnes condamnées:

— à **perpétuité** [(2)] ;

— à une **peine de plus de 15 ans pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru** [(3)] : meurtres et homicides involontaires, tortures et actes de barbarie, viols, agressions sexuelles, incestes sur mineurs, enlèvements et séquestrations, dégradations aggravées… ;

— à une **peine supérieure à 10 ans pour les infractions mentionnées à l'article 706-53-13 du code de procédure pénale** [(4)] (crimes, commis sur une victime mineure, d'assassinat ou de meurtre, de torture ou actes de barbarie, de viol, d'enlèvement ou de séquestration).

● **Évaluation de dangerosité préalable à la libération du détenu**

Les **personnes susceptibles de faire l'objet d'une surveillance judiciaire** peuvent également être soumises à une évaluation de dangerosité avant leur libération [(5)].

En outre, le CNE pratique désormais les évaluations de dangerosité requises dans le cadre de la **rétention de sûreté** [(6)]. Cette évaluation est réalisée au moins un an avant la date de la libération du détenu [(7)].

L'intérêt du dispositif réside dans le **caractère pluridisciplinaire de l'évaluation**. En effet, le CNE compte : des surveillants volontaires choisis pour assurer une double mission de surveillance et d'observation, des personnels d'insertion et de probation, une équipe de psychiatres vacataires, des psychologues, des psychologues du travail, un moniteur de sport vacataire.

Durant les six semaines passées au CNE, le détenu peut pratiquer des activités sportives et éducatives, mais ne peut travailler. Une fiche quotidienne établie par un surveillant décrit son comportement. Cependant, la mission de cette équipe ne se réduit pas à l'observation des détenus, mais nécessite un travail interactif visant à **engager un dialogue avec les détenus, afin de connaître leurs besoins et leurs attentes**.

Si l'efficacité de ce dispositif est avérée, deux limites doivent cependant être soulignées. En premier lieu, **les délais d'attente avant le passage en CNE sont particulièrement importants**, ce qui tend à altérer l'intérêt de la mesure. En effet, les capacités d'accueil sont très inférieures aux besoins, puisque seule la maison d'arrêt de Fresnes disposait jusqu'à présent d'un CNE. Ces délais devraient cependant être réduits rapidement, grâce à **l'ouverture d'un second CNE à Réau, en septembre 2011**. Ce dernier doit prendre en charge les nouveaux condamnés en attente d'affectation, tandis que Fresnes concentre sur l'évaluation du risque de récidive. En second lieu, certains regrettent la **rupture thérapeutique** résultant du départ du détenu vers l'établissement pour peine choisi.

---

(1) Article 717-1-A code de procédure pénale.
(2) Articles D. 527-1 et 729 code de procédure pénale.
(3) Article 730-2 code de procédure pénale (version en vigueur à compter du 1er janvier 2012).
(4) Article 730-2 code de procédure pénale (version en vigueur à compter du 1er janvier 2012).
(5) Article 723-31-1 code de procédure pénale.
(6) Article 706-53-13 code de procédure pénale.
(7) Article 706-53-14 code de procédure pénale.

— l*a généralisation, sur l'ensemble du territoire et à compter de mars 2012, du diagnostic à visée criminologique (DAVC)* réalisé par les services pénitentiaires d'insertion et de probation. Réalisé sur une période de trois mois en milieu ouvert et d'un mois en milieu fermé, ce diagnostic est un formulaire rempli par les conseillers d'insertion et de probation à partir de l'application APPI, afin de recueillir un ensemble d'informations sur la situation de la personne condamnée et de déterminer les modalités les plus adaptées de sa prise en charge. Une fois que l'interconnexion entre les applications APPI et Cassiopée sera effective, les informations recueillies dans le cadre du DAVC seront transmises à l'autorité judiciaire. La généralisation du DAVC nécessitera le déploiement de 103 ETPT de psychologues, pour une dépense de personnel évaluée à 3,1 millions d'euros entre 2013 et 2017.

LE DIAGNOSTIC À VISÉE CRIMINOLOGIQUE (DAVC)

La circulaire du garde des Sceaux en date du 8 novembre 2011 et relative au diagnostic à visée criminologique rend systématique l'évaluation de la personnalité de **toute personne confiée aux services pénitentiaires d'insertion et de probation par l'autorité judiciaire**. Ce diagnostic réalisé par les conseillers d'insertion et de probation participe de l'individualisation de la prise en charge de chaque détenu. En effet, l'objectif du DAVC est **d'appréhender au mieux la personnalité du détenu**, les causes de son passage à l'acte, ses difficultés ainsi que ses ressources et potentialités, afin de déterminer le niveau d'intervention du SPIP et les axes de travail.

Afin de parvenir à un tel diagnostic, **l'évaluation comprend cinq champs distincts**, relatifs à :

— la situation pénale et le respect de la mesure ou de la peine et de ses obligations (comprenant notamment, le parcours judiciaire et pénitentiaire, le contenu des obligations du détenu et le déroulement de son suivi) ;

— l'appropriation de la condamnation et la reconnaissance de l'acte commis ;

— l'inscription dans l'environnement social et familial et les capacités au changement ;

— la situation médicale et sa compatibilité avec le projet d'insertion (permettant au CPIP de déterminer si l'intervention seule du SPIP suffit ou si un lien étroit avec les partenaires de santé est nécessaire) ;

— la conclusion du diagnostic.

L'évaluation ne sera transmise aux autorités judiciaires, qu'une fois **validée par le cadre du SPIP**. Cette validation permet notamment une harmonisation des modalités de prise en charge au sein du SPIP.

Le DAVC est un **instrument évolutif**. En effet, toute évolution significative de la situation et du comportement du détenu est suivie d'une actualisation du DAVC ; afin de permettre la réévaluation des modalités de prise en charge. Ainsi, l'appréciation est un processus continu dont l'exactitude et la pertinence doivent être examinées périodiquement et la personne placée sous main de justice est véritablement acteur dans l'élaboration de son diagnostic.

L'intérêt du DAVC est d'avoir été conçu uniquement par des personnes relevant de l'administration pénitentiaire (conseillers d'insertion et de probation, cadres de la filière insertion et probation et représentants de la direction de l'administration pénitentiaire). Il s'agit d'onc d'un instrument **répondant directement aux préoccupations et besoins « du terrain »**. En outre, il permet une **harmonisation au niveau national de l'évaluation des personnes confiées aux SPIP**.

2. Un meilleur suivi *ex post* des personnes condamnées

Si la prévention de la récidive passe par une meilleure évaluation *ex ante* du profil et de la dangerosité des personnes condamnées, elle nécessite également *ex post* un meilleur suivi, tant sanitaire et psychologique que criminologique.

Dans cette perspective, la présente programmation prévoit, en premier lieu, la mise en place de plusieurs mesures destinées à renforcer, tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé, le **suivi sanitaire, psychologique et psychiatrique** des personnes placées sous main de justice.

En **milieu fermé** tout d'abord, le suivi d'un traitement peut être considéré comme participant d'un effort sérieux de réadaptation sociale. Afin de permettre au juge de l'application des peines d'évaluer les efforts de réinsertion faits par la personne condamnée, notamment dans la perspective des réductions de peines et d'une libération conditionnelle, le médecin traitant devra délivrer au détenu comme au juge de l'application des peines des attestations indiquant si le traitement est effectivement et régulièrement suivi (**article 5**).

Ce contrôle accru de l'effectivité des soins par le juge de l'application des peines permettra, dans la continuité des évolutions issues de la loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle, de **renforcer le dispositif d'incitation aux soins en milieu fermé**.

Toujours afin d'améliorer la prise en charge sanitaire en milieu fermé, la présente programmation annonce la création d'un **second établissement spécialisé dans la prise en charge des détenus souffrant de troubles graves du comportemen**t, sur le modèle de l'actuel établissement de Château-Thierry. Ce nouvel établissement offrira à ses quatre-vingt-quinze détenus une prise en charge sanitaire, psychologique et psychiatrique renforcée en milieu pénitentiaire, pour **un coût d'investissement de 36,5 millions d'euros et une dépense de personnel de 2,8 millions d'euros, correspondant à 105 ETPT.**

En **milieu ouvert** ensuite, le rapport annexé au présent projet de loi prévoit deux mesures pour rendre **plus attractives les fonctions de médecins coordonnateurs**, lesquels assurent, dans le cadre d'une injonction de soins, une interface originale entre la santé et la justice. En cas de condamnation à une injonction de soins, la juridiction de l'application des peines désigne sur une liste de psychiatres ou de médecins ayant suivi une formation appropriée, établie par le procureur de la République, un médecin coordonnateur chargé de la mise en œuvre de l'injonction de soins.

Le médecin coordonnateur doit, au vu des expertises réalisées au cours de la procédure, inviter le condamné à choisir un médecin traitant pour l'accomplissement des soins, conseiller le médecin traitant si celui-ci en fait la demande et transmettre à la juridiction de l'application des peines ou à l'agent de

probation les éléments nécessaires au contrôle de l'injonction de soins. Jouant un véritable rôle d'interface, il assure ainsi la liaison entre la juridiction de l'application des peines et le médecin traitant.

Depuis la loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, l'injonction de soins a été généralisée dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire, du sursis avec mise à l'épreuve, de la surveillance judiciaire et de la libération conditionnelle, à la double condition que l'expertise préalable y ait conclu favorablement et que le juge ne décide pas d'y renoncer. Alors même que la présence du médecin coordonnateur a été accrue en même temps que la généralisation de l'injonction de soins, le nombre de ces médecins reste aujourd'hui insuffisant pour mettre en oeuvre les 5 400 injonctions de soins actuellement en cours.

Comme le rappelle le rapport annexé, près de 1 750 injonctions de soins ne sont actuellement pas suivies, faute de médecins coordonnateurs. Dix-sept départements en sont d'ailleurs dépourvus. On évalue ainsi à 119 le nombre médecins coordonnateurs supplémentaires qui seraient nécessaires pour que toutes ces mesures puissent être suivies et ce, à raison de vingt personnes suivies par médecin, quel que soit le département de résidence du condamné. Deux mesures doivent concourir à l'augmentation du nombre de médecins coordonnateurs :

— la revalorisation de l'indemnité forfaitaire perçue par les médecins coordonnateurs : elle passera ainsi à 900 euros bruts par année et par personne suivie, contre 700 euros bruts aujourd'hui ;

— l'application du contrat d'engagement relatif à la prise en charge psychiatrique des personnes placées sous main de justice (**article 7**) aux fonctions de médecins coordonnateurs.

Cette prise en charge tant sanitaire, psychologique que psychiatrique doit s'accompagner, en second lieu, d'un meilleur suivi des personnes présentant un fort risque de récidive et ce, dans une approche criminologique. Dans cette perspective, la présente programmation prévoit la **généralisation, à tous les établissements pénitentiaires, des programmes de prévention de la récidive** (PPR). Il s'agit de groupes de paroles, mis en œuvre et animés par des conseillers d'insertion et de probation, qui se caractérisent par une approche avant tout criminologique des faits.

LES PROGRAMMES DE PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE : PRINCIPES ET FONCTIONNEMENT

Les **programmes de prévention de la récidive** (PPR) font l'objet d'une expérimentation depuis l'année 2007 sous la forme de groupes de paroles se caractérisant par les éléments suivants :

— une **approche criminologique** consistant en un travail axé sur le passage à l'acte délictueux et fondé sur une méthode cognito-comportementale ;

— une **implication forte des personnels d'insertion et de probation** qui seront chargés de mettre en œuvre et d'animer les PPR en lien avec les personnels de surveillance et de direction exerçant en établissements pénitentiaires. Ainsi, un PPR nécessite deux conseillers d'insertion et de probation.

Les PPR se caractérisent par une approche avant tout criminologique des faits, se distinguant en cela de la prise en charge thérapeutique assurée par les équipes médicales en milieu fermé ou en milieu ouvert.

Les **thèmes travaillés** portent sur les infractions de nature sexuelle, les violences – notamment familiales et conjugales –, la délinquance routière et **les passages à l'acte faisant apparaître une difficulté en matière d'addiction, notamment à l'alcool.**

Les PPR ont connu un important développement depuis leur création en 2007 et tendent à se généraliser. En 2011, ce sont 190 PPR impliquant soixante-sept SPIP qui ont été réalisés, contre 107 PPR en 2009 et 153 en 2010. Parmi les 190 PPR réalisés en 2011, plus de soixante sont à destination des auteurs d'infractions sexuelles.

Cependant, pour que le suivi des personnes condamnées soit réellement efficace, il doit s'appuyer, en définitive, sur des **services pénitentiaires d'insertion et de probation renforcés et mieux organisés**. Tel est l'objet de la présente programmation qui prévoit plusieurs mesures destinées à donner à ces services les moyens d'exercer pleinement leurs missions :

— *la création d'équipes mobiles*, afin de tenir compte des variations d'activité auxquelles doivent faire face les services pénitentiaires d'insertion et de probation. Ces équipes mobiles, dont l'effectif total au plan national sera de 88 ETPT pour une dépense de personnel de 2,4 millions d'euros, offriront davantage de souplesse dans la gestion des effectifs, en venant soutenir les services pénitentiaires d'insertion et de probation en cas de « pic » d'activité ;

— *le recentrage des fonctions de conseillers d'insertion et de probation sur le suivi des personnes condamnées et la prévention de la récidive*. Dans cette perspective, l'**article 4** du présent projet de loi confie prioritairement au secteur associatif habilité la réalisation des enquêtes présentencielles ;

— *la réorganisation des services pénitentiaires d'insertion et de probation*. En effet, dans leur rapport conjoint de juillet 2011 sur les services pénitentiaires d'insertion et de probation, l'inspection générale des finances et l'inspection générale des services judiciaires avait indiqué que « *compte tenu des fortes variations des pratiques constatées (fréquence et durée des entretiens, différenciation du suivi, poids relatif des démarches d'accompagnement social et des tâches administratives), la mission préconise une standardisation accrue de l'activité des personnels d'insertion et de probation, afin d'assurer une prise en charge régulière et homogène de toutes les personnes placées sous main de*

justice » [1]. Fort de ce constat, le rapport annexé au présent projet de loi prévoit plusieurs mesures afin de parvenir à une telle homogénéisation des pratiques, comme l'élaboration d'un référentiel d'activité précisant les missions des services pénitentiaires d'insertion et de probation, la mise en place d'organigrammes et de modèles-types d'organisation ou bien encore l'élaboration et le suivi d'indicateurs fiables de mesure de la charge de travail des conseillers d'insertion et de probation.

En définitive, le coût total des mesures envisagées par la présente programmation au titre du renforcement des capacités de prévention de la récidive – meilleure évaluation *ex ante* et suivi renforcé *ex post* des personnes condamnées – s'élèvera, sur la période 2013-2017, à 6,8 millions d'euros en dépenses de personnel, afin de financer la création de 241 ETPT.

C. AMÉLIORER LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS DÉLINQUANTS

Dans son rapport annexé, le présent projet de loi comprend un volet dédié exclusivement à l'amélioration de l'**exécution des peines pour les personnes mineures** placées sous main de justice. En effet, alors que le nombre de mineurs mis en cause dans des faits de délinquance progresse et que les infractions commises par les mineurs tendent à s'aggraver, il est indispensable que les mesures ou sanctions éducatives ainsi que les peines prononcées à l'encontre des mineurs soient exécutées avec célérité.

Dans cette perspective, **deux leviers d'action** sont envisagés au titre de la présente programmation pour 2013-2017. D'une part, les délais de convocation devant les services de la protection judiciaire de la jeunesse seront ramenés à cinq jours ouvrables sur l'ensemble du territoire. D'autre part, la capacité d'accueil des centres éducatifs fermés, qui seront désormais mieux outillés pour prendre en charge les mineurs souffrant de troubles du comportement, sera augmentée.

1. Ramener à cinq jours les délais de prise en charge des mineurs délinquants par la protection judiciaire de la jeunesse

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 entendu faciliter, à deux égards, le recours à des modes de poursuites plus rapides en vue de réduire les délais de jugement des mineurs délinquants.

---

(1) Rapport conjoint de l'inspection générale des finances et l'inspection générale des services judiciaires sur les services pénitentiaires d'insertion et de probation, juillet 2011, p. 2.

En premier lieu, elle a consacré, aux articles 24-6 à 24-9 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante, le principe de la césure du procès pénal des mineurs en deux temps : celui de la déclaration de culpabilité et de la décision sur l'action civile, suivi, dans un délai maximal de six mois, de la décision sur la mesure ou sanction éducative et de la peine.

En second lieu, elle a reconnu, à l'article 8-3 de l'ordonnance du 2 février 1945, la possibilité pour le parquet de convoquer par officier de police judiciaire à comparaître devant le tribunal pour enfants, le mineur déjà connu de la justice, sous réserve de l'existence d'investigations sur sa personnalité et du respect d'un seuil de peine fixé en fonction de son âge (1).

Si la loi du 10 août 2011 a permis d'agir efficacement en amont sur la réduction des délais de jugement, le présent projet de loi de programmation entend, pour sa part, réduire en aval les délais de prises en charge des mineurs par les services éducatifs de la protection judiciaire de la jeunesse. À cette fin, dans le prolongement des avancées contenues dans la loi du 10 août 2011, l'**article 9** du présent projet de loi fixe, à compter du 1er janvier 2014, un délai maximal de cinq jours ouvrables pour la convocation par le service de la protection judiciaire de la jeunesse d'un mineur à l'encontre duquel est prononcée une décision exécutoire ordonnant une mesure ou une sanction éducative (2).

Parce que le risque de récidive est étroitement corrélé à la durée qui sépare la date du jugement de la mise en place effective de la mesure judiciaire, il est impératif de réduire au maximum les délais de prise en charge par les services de la protection judiciaire de la jeunesse et ce, sur l'ensemble du territoire national. Or, dans les faits, ces délais peuvent atteindre 30 jours dans certains départements très sensibles, quand la moyenne nationale est de 13 jours. Ainsi, le délai de prise en charge en milieu ouvert par les services éducatifs de la protection judiciaire de la jeunesse était, en 2010, de 66 jours dans les Pyrénées orientales, de 42 jours dans le Gard, de 35 jours en Loire-Atlantique, de 33 jours dans l'Ariège et de 30 jours en Dordogne, en Essonne ainsi que dans le Val-de-Marne.

Cependant, ramener à cinq jours, sur l'ensemble du territoire, le délai de prise en charge par les services de la protection judiciaire de la jeunesse exige que soient renforcés les effectifs éducatifs en milieu ouvert. Dans cette perspective, le présent projet de loi prévoit, dans son rapport annexé, le **recrutement, entre 2013 et 2017, de 120 équivalents temps d'éducateurs pour un coût estimé à 3,7 millions d'euros.** Ces recrutements permettront de venir renforcer les effectifs des services de la protection judiciaire de la jeunesse dans vingt-neuf départements, que le Gouvernement a identifiés comme étant prioritaires, notamment au regard de la délinquance dont ils ont à connaître.

---

(1) Article 8-3 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 : « Le procureur de la République peut poursuivre devant le tribunal pour enfants dans les formes de l'article 390-1 du code de procédure pénale soit un **mineur âgé d'au moins treize ans** lorsqu'il lui est reproché d'avoir commis un **délit puni d'au moins cinq ans** d'emprisonnement, soit un **mineur d'au moins seize ans** lorsqu'il lui est reproché d'avoir commis un **délit puni d'au moins trois ans** d'emprisonnement. *»*

(2) Voir le commentaire sur l'article 9 du présent projet de loi.

2. Accroître les capacités d'accueil au sein de centres éducatifs fermés désormais mieux outillés pour prendre en charge les mineurs souffrant de troubles du comportement

Au-delà de l'indispensable célérité qui doit présider à l'exécution des peines des mineurs, il est indispensable de garantir l'effectivité de cette prise en charge au sein de structures adaptées. À cette fin, le rapport annexé au présent projet de loi prévoit l'ouverture de vingt nouveaux centres éducatifs fermés (CEF) qui, depuis leur création en 2002, ont montré leur efficacité en matière de lutte contre la récidive.

En effet, la création des CEF visait à mettre en place une nouvelle catégorie de structures d'accueil de mineurs délinquants conciliant éducation et contrainte dans un double objectif : d'une part, proposer aux magistrats une alternative à l'incarcération et réduire la détention provisoire des mineurs ; d'autre part, proposer un outil efficace de lutte contre la récidive. Dans son avis sur les crédits de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse pour 2012, M. Sébastien Huyghe constate que « *sur ces deux tableaux, les CEF ont largement atteint l'objectif qui leur était assigné* » (1).

En effet, il ressort, en premier lieu, que le recours à la détention provisoire pour les mineurs a fortement décru sous l'effet de la création des CEF, qui a offert aux magistrats une solution de placement adapté à des mineurs réitérants ou récidivistes particulièrement difficiles. La réussite des CEF en tant qu'alternative à la détention provisoire est indéniable : alors que la part des prévenus parmi l'ensemble des mineurs incarcérés était de près de 74 % au 1er janvier 2001, elle a chuté d'environ vingt points en dix ans, pour s'établir à un peu moins de 55 % au 1er janvier 2011.

En second lieu, l'efficacité des CEF dans la lutte contre la récidive semble également être acquise, comme le souligne M. Sébastien Huyghe, dans son rapport pour avis sur le projet de loi finances pour 2012 : « *les visites de CEF que les parlementaires peuvent effectuer régulièrement, ainsi que les échanges qu'ils peuvent avoir avec les personnels de ces centres et les magistrats prescripteurs, ne laissent aujourd'hui plus de place à l'ambiguïté quant à l'appréciation générale positive portée sur l'efficacité des CEF dans la prévention de la récidive. Le double effet de l'action éducative et de la vie dans un cadre de discipline stricte a, de l'avis général des professionnels de l'enfance délinquante, un impact très positif sur le comportement des mineurs placés en CEF, permettant de réduire sensiblement le risque de récidive ou de réitération* » (2).

Si les données objectives sur les résultats des CEF restent aujourd'hui insuffisantes, une étude réalisée au cours de l'année 2008 par le ministère de la Justicea montré « *l'existence d'un lien direct entre la durée du placement et le*

---

(1) Avis (n° 3810, tome 4) de M. Sébastien Huyghe sur les crédits de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse de la mission « Justice *» pour 2012, p. 69.*

(2) Op. cit., *p. 72-73.*

taux de réitération. Ainsi, il apparaît qu'au-delà de quatre mois de placement en CEF, le taux de réitération des mineurs diminue : le risque de réitération d'un mineur resté moins de quatre mois en CEF est plus élevé de 60 % que le risque de réitérer d'un mineur resté entre quatre et sept mois, et le risque de réitération d'un mineur resté plus de sept mois est inférieur de 40 % au risque de réitérer d'un mineur resté entre quatre et sept mois » (1).

À la lumière de la réussite incontestable de l'action des CEF en matière de lutte contre la récidive, les cas dans lesquels le juge peut ordonner un placement en CEF ont été progressivement étendus. Ainsi, l'article 37 de la loi du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs a rendu possible le placement sous contrôle judiciaire des mineurs de treize à seize ans encourant une « *peine d'emprisonnement (...) supérieure ou égale à cinq ans pour un délit de violences volontaires, d'agression sexuelle ou un délit commis avec la circonstance aggravante de violences* ». Alors que la protection judiciaire de la jeunesse disposait, au 1er octobre 2011, de 44 CEF de 10 à 12 places, soit une capacité d'accueil de 540 places, la mise en œuvre de la réforme d'août 2011 nécessitera la création de vingt nouveaux CEF et l'ouverture de 240 places supplémentaires (2).

Afin de tirer les conséquences de cette extension par le législateur des possibilités de placement en CEF, le rapport annexé qui accompagne le présent projet de loi prévoit la transformation, entre 2013 et 2017, de vingt foyers d'hébergement du secteur public en **vingt nouveaux CEF** (3). Cette transformation suppose un renforcement de l'équipe éducative – à raison de 4,5 ETPT par structure transformée – et l'aménagement de l'infrastructure existante – sur la base de 1,5 million d'euros par opération immobilière. Dans ces conditions, **la création de vingt nouveaux CEF nécessitera de mobiliser, entre 2013 et 2017, 30 millions d'euros en crédits d'investissement** (4) **et d'ouvrir 90 ETPT** (5)**, pour une dépense de personnel évaluée à 2,8 millions d'euros sur l'ensemble de la programmation.**

Afin de faciliter la construction de ces vingt nouveaux CEF, l'**article 8** du présent projet de loi étend la dispense de procédure d'appel à projet prévue à l'article L. 315-2 du code de l'action sociale et des familles pour certains services

---

(1) Mesure du taux de réitération à l'issue du placement en CEF à partir de l'examen du bulletin n° 1 du casier judiciaire de 358 mineurs placés entre 2003 et 2006 dans treize CEF.

(2) Rapport annexé au présent projet de loi, p. 20.

(3) Si la liste définitive des vingt foyers devant être transformés en CEF à partir de 2012 n'est pas arrêtée en raison des études préalables, notamment immobilières, actuellement en cours, les neuf établissements suivants sont concernés : Laon (02), Aix-en-Provence (13), Angoulême (16), Quimper-Pluguffan (29), Epernay (51,) Villeneuve-d'Ascq (59) Saint-Genis-les-Ollières (69), Bures-sur-Yvette (91), et Epinay-sur-Seine (93).

(4) Le projet de loi de finances pour 2012 a déjà inscrit en autorisations d'engagement les 30 millions d'euros nécessaires à la création de ces 20 CEF.

(5) Le projet de loi de finances pour 2012 a déjà prévu la création de 60 ETPT. Les 30 ETPT supplémentaires seront ouverts dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013.

et établissements, à l'ensemble des établissements et services sociaux et médico-sociaux relevant du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse [1].

LES CENTRES ÉDUCATIFS FERMÉS :
CADRE JURIDIQUE ET ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION

Créés par la LOPJ de 2002 et encadrés par l'article 33 de l'ordonnance du 2 février 1945, les CEF sont « *des établissements publics ou des établissements privés habilités dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État* ». Les mineurs susceptibles d'y être placés sont les **mineurs âgés de treize à dix-huit ans**. Outre des mineurs placés en application d'un **contrôle judiciaire**, les CEF peuvent aussi accueillir des mineurs placés dans le cadre d'un **sursis avec mise à l'épreuve** (depuis leur création), à la suite d'une **libération conditionnelle** (depuis la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité), dans le cadre d'un **placement à l'extérieur** (depuis la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance).

La loi prévoit que les mineurs placés en CEF doivent faire « *l'objet des **mesures de surveillance et de contrôle permettant d'assurer un suivi éducatif et pédagogique renforcé et adapté à leur personnalité*** ». Seuls peuvent être habilités les « *établissements offrant une éducation et une sécurité adaptées à la mission des centres ainsi que la continuité du service* ».

Au 1er octobre 2011, **44 CEF** étaient en fonctionnement, dont 34 appartenant au secteur associatif habilité (SAH) et 10 au secteur public, pour un total de **488 places** [2]. Chaque centre a une **capacité d'hébergement comprise entre 10 et 12 mineurs**. Toutefois, la capacité de tous les CEF passera progressivement à 12 places, d'ici au début de l'année 2012. 11 CEF sont mixtes, tandis qu'un CEF n'accueille que des jeunes filles. Par ailleurs, depuis 2007, 13 CEF bénéficient de moyens renforcés en santé mentale.

Une **prise en charge permanente des mineurs** placés, 24 heures sur 24 et tout au long de l'année, est assurée par 24 à 27 agents, conformément à la règle de continuité du service énoncée dans la loi. En 2008, le ministère de la justice a publié une circulaire « *visant à améliorer la prise en charge des mineurs placés en centre éducatif fermé* » [3], dans laquelle ont été définies les « *exigences d'une prise en charge de qualité* » : circulation de l'information entre les autorités judiciaires, les autorités de la Protection judiciaire de la jeunesse et les responsables du centre ; garantie de la continuité du parcours du mineur, au travers du suivi pendant le placement et de la préparation de la sortie ; gestion adaptée des incidents et des nouvelles infractions éventuelles. Un nouveau cahier des charges de ces centres était annexé à cette circulaire, encadrant très strictement les obligations et les droits des mineurs placés, les conditions d'accueil au sein des centres, la prise en charge sanitaire et psychologique, ainsi que la nécessité d'un projet éducatif adapté à l'objectif des CEF.

Le **coût de construction moyen** d'un CEF est évalué par le Gouvernement à **3,5 millions d'euros**. Le coût de fonctionnement en année pleine s'élève à 1,7 million d'euros, sauf pour les CEF renforcés en santé mentale dont le coût est légèrement supérieur. Le **prix de journée moyen**, très similaire dans le SAH et le secteur public, s'est établi en 2009 à environ **600 €** (599 € pour le SAH, 603,50 € pour le secteur public)

Depuis leur création en 2002, **les CEF ont accueilli 3 800 mineurs**, dont **94 % de garçons et 6 % de filles**. **74 % des mineurs placés en CEF sont des réitérants**. Pour ces 3 800 mineurs, le dispositif du CEF a, selon le Gouvernement, fait la **preuve de son efficacité**, qui nécessite toutefois un **placement d'une durée suffisante** et adéquate. L'étude d'impact accompagnant le projet de loi relève ainsi que « *Au-delà de 4 mois de placement en CEF, le taux de réitération des mineurs diminue. Ainsi, un mineur qui reste moins de 4 mois en CEF a plus de 60 % de risque de réitérer que celui qui reste entre 4 et 7 mois ; **un mineur qui reste plus de 7 mois a moins de 40 % de risque de***

(1) Voir le commentaire sur l'article 8 du présent projet de loi.

(2) Depuis le 1er octobre 2011, un quarante-cinquième CEF a ouvert à Combs-la-Ville, portant le nombre de places à 500.

(3) Circulaire de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse du 13 novembre 2008 visant à améliorer la prise en charge des mineurs placés en centre éducatif fermé, NOR : JUSF0850013C, Bulletin officiel du ministère de la Justice, 28 février 2009, texte 28 sur 36.

réitérer que celui qui est resté entre 4 et 7 mois ». Par ailleurs, la création des CEF a permis de **renforcer la diversité des réponses pénales susceptibles d'être apportées** et a, en cela, atteint son **objectif d'alternative à l'emprisonnement**. Comme le relève l'étude d'impact accompagnant le projet de loi, « *Le caractère contenant des CEF a pleinement atteint l'objectif d'alternative à l'incarcération. Ainsi, les CEF ont contribué à la baisse du nombre de mineurs détenus enregistrée sur la période 2002/2010. En particulier, la part des prévenus dans le nombre total de mineurs détenus, est passée de 76,4 % à 58,2 % sur cette même période* » (1).

Dans des recommandations publiées au *Journal officiel* le 8 décembre 2010 (2), **le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a toutefois mentionné un certain nombre de difficultés** dans les quatre CEF faisant l'objet de ces recommandations : une formation inégale des agents exerçant dans les centres, se traduisant par le fait qu'« *une part du personnel est notamment constituée d'éducateurs "*faisant fonction*", parfois sans compétences particulières, peu ou pas formés à l'encadrement des mineurs* » ; l'absence de projet de service dans certains centres, le Contrôleur général ayant estimé qu'il était « *paradoxal de demander à des adultes privés d'objectifs communs d'être cohérents à l'égard de mineurs dont l'histoire souvent chaotique les prive de tout repère utile* » ; l'existence de « *grandes incertitudes (...) dans la manière de définir la discipline et les moyens de la faire respecter* », qui se traduit dans certains centres par « *le recours abusif, voire usuel, aux moyens de contrainte physique, laquelle est parfois érigée, dans les équipes les moins qualifiées, au rang de pratique éducative* » ; enfin, l'existence de grandes variations « *dans le domaine, d'une part, de la prise en charge des soins somatiques des mineurs, d'autre part, du soin psychiatrique ou de l'assistance psychologique aux enfants, enfin, de leur éducation à la santé* ».

Source : rapport (n° 3532, XIIIe législature) de M. Sébastien Huyghe sur le projet de loi relatif à la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, p. 244-245.

L'accroissement indispensable de la capacité d'accueil des CEF va de pair avec un renforcement de leurs moyens d'action en matière de prise en charge des mineurs souffrant de troubles du comportement (relations violentes, mise en échec de toute solution les concernant…). En effet, comme le souligne le rapport annexé au présent projet de loi, les mineurs souffrant de tels troubles représentent une part importante du public suivi par les CEF.

Afin d'assurer une prise en charge adaptée de ces mineurs, présentant une forte tendance au passage à la violence, la présente programmation prévoit de **renforcer les moyens de suivi pédopsychiatrique dans vingt-cinq CEF, ce qui nécessitera l'ouverture de 37,5 ETPT (3) pour une dépense de personnel de 1,8 million entre 2013 et 2017.** Le renforcement du suivi pédopsychiatrique en CEF, prévu par le présent projet de loi, s'inscrit dans le prolongement des efforts entrepris dans ce domaine depuis 2008. En effet, ce sont treize CEF – dont quatre relèvent du secteur public (4) et neuf du secteur associatif (5) – qui ont vu leurs moyens en pédopsychiatrie renforcés entre 2008 et aujourd'hui. La mise en œuvre d'un suivi pédopsychiatrique renforcé dans ces treize CEF mobilise 24,15 ETPT,

---

(1) Étude d'impact sur le projet de loi déposé au Sénat, p. 91.

(2) Recommandations du 1er décembre 2010 relatives aux centres éducatifs fermés de Beauvais, Sainte-Gauburge, Fragny et L'Hôpital-le-Grand, rendues publiques en application de l'article 10 de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Journal officiel *du 8 décembre 2010.*

(3) Ces 37,5 ETPT se déclinent en 25 ETPT d'infirmiers et 12,5 ETPT de psychiatres.

(4) Liévin (Pas-de-Calais), Savigny (Essonne), Brignoles (Var) et Châtillon-sur-Seine (Côte-d'Or).

(5) Soudaine-la-Vinardière (Corrèze), Valence (Drôme), L'hôpital-le-Grand (Loire), La Jubaudière (Maine-et-Loire), Sainte-Ménéhould (Marne), Saint-Venant (Pas-de-Calais), Saverne (Bas-Rhin), Allones (Sarthe) et Moissanes (Haute-Vienne)

soit une dépense annuelle de personnel de 0,5 million d'euros pour les CEF du secteur public et une dépense annuelle de fonctionnement de 1,16 million d'euros pour le financement des CEF associatifs.

En définitive, le coût total des trois mesures envisagées par la présente programmation au titre de l'amélioration la prise en charge des mineurs délinquants – délais de prise en charge par les services de la protection judiciaire de la jeunesse de cinq jours, création de vingt CEF et renforcement du suivi pédopsychiatrique dans vingt-cinq CEF – s'élèvera, sur la période 2013-2017, à 38,3 millions d'euros, dont 30 millions d'euros en crédits d'investissement et 8,3 millions d'euros en dépenses de personnel, afin de financer la création de 247,5 ETPT.

D. L'EXÉCUTION DES PEINES : UNE PRIORITÉ BUDGÉTAIRE RÉAFFIRMÉE DANS LE RESPECT DE L'IMPÉRATIF DE MAÎTRISE DE NOS FINANCES PUBLIQUES

En définitive, l'effort consenti en faveur de l'exécution des peines par le présent projet de loi de programmation s'élèvera, pour les années 2013 à 2017, à hauteur de 3,6 milliards. Près de 95 % de cette somme correspond à des dépenses d'investissements – soit 3,4 milliards d'euros –, alors que le quart restant est constitué de dépenses de personnel – près de 200 millions d'euros destiné à financer près de 7 000 ETPT.

L'ampleur de cet effort budgétaire mérite d'être saluée, d'autant plus qu'elle s'inscrit dans un contexte budgétaire particulièrement contraint. En effet, si l'objectif pris par le Gouvernement de ramener le déficit public à 3 % du produit intérieur brut à l'horizon 2013 et à l'équilibre en 2016 demeure intangible, il ne saurait pour autant interdire, dans le respect de la maîtrise des finances publiques, le financement de politiques publiques prioritaires, comme l'est incontestablement la politique pénale d'exécution des peines.

Les plafonds d'emplois et de crédits permettant de mettre en œuvre les objectifs de la politique d'exécution des peines, telle qu'elle est présentée dans le rapport annexé au présent projet de loi, seront déterminés par les deux prochaines lois de programmation pluriannuelle des finances publiques qui seront respectivement adoptées pour les années 2013 à 2015 et les années 2015 à 2017. Or, l'article 34 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, est sans ambiguïté : « *Les orientations pluriannuelles des finances publiques (...) définies par des lois de programmation (...) s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ». Ainsi, l'effort budgétaire qui est consenti au titre de la présente programmation en faveur de l'exécution des peines s'inscrira pleinement dans la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques, telle qu'elle sera définie par les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques.

Au total, les 3,6 milliards d'euros qui seront dédiés, au cours des cinq prochaines années, à la politique d'exécution des peines en France, financeront une vingtaine d'actions prioritaires.

MONTANTS DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS MOBILISÉS DANS LE CADRE DE LA PROGRAMMATION EN FAVEUR DE L'EXÉCUTION DES PEINES ENTRE 2013 ET 2017

	Crédits relevant du titre V « *Investissement* »	**Crédits relevant du titre II « *Dépenses de personnel* »**	**Crédits hors titre II**	**Nombre de créations brutes d'équivalents temps plein travaillé (ETPT)**
Augmentation de la capacité d'accueil des établissements dits « nouveau concept », soit 1 650 places supplémentaires dans le cadre du programme de construction « 13 200 »	171,5 millions d'euros	9,7 millions d'euros	—	363 ETPT
Création de quatre centres de semi-liberté, soit 270 places supplémentaires	25 millions d'euros	1,2 million d'euros	—	46 ETPT
Densification du nouveau programme immobilier (NPI), soit 2 100 places nettes supplémentaires	2 121 millions d'euros	107,8 millions d'euros	—	4 018 ETPT
Second établissement de 95 places spécialisé dans la prise en charge des troubles graves du comportement	36,5 millions d'euros	2,8 millions d'euros	—	105 ETPT
Établissement supplémentaire de 220 places en Guyane	79,9 millions d'euros	4 millions d'euros	—	149 ETPT
Construction de quartiers courtes peines adossés à des établissements pénitentiaires, soit 1 500 places supplémentaires	155,9 millions d'euros	8,9 millions d'euros	—	330 ETPT
Nouveau programme de construction d'établissements pour courtes peines autonomes, soit 4 347 places supplémentaires	496,9 millions d'euros	25,7 millions d'euros	—	956 ETPT
Augmentation des effectifs de l'agence publique pour l'immobilier de la justice	—	—	0,5 million d'euros (1)	6 ETPT
Augmentation des capacités d'accueil de l'école nationale de l'administration pénitentiaire	—	1,1 million d'euros	—	40 ETPT
Renforcement des services de l'application des peines par 120 magistrats et 89 greffiers	—	8,6 millions d'euros	—	209 ETPT

(1) *L'agence étant un opérateur financé par une subvention du programme «* Conduite et pilotage de la politique de la justice *» de la mission «* Justice *», les dépenses liées au recrutement de 6 ETPT relèvent du titre III «* Dépenses de personnel *».*

	Crédits relevant du titre V « *Investissement* »	Crédits relevant du titre II « *Dépenses de personnel* »	Crédits hors titre II	Nombre de créations brutes d'équivalents temps plein travaillé (ETPT)
Généralisation des bureaux de l'exécution des peines (BEX), avec le renfort de 104 greffiers et 103 agents de catégorie C ainsi que la réalisation de travaux d'aménagement	15,4 millions d'euros	6,2 millions d'euros	—	207 ETPT
Généralisation des bureaux d'aide aux victimes (BAV), avec la création de 140 de ces bureaux	—	—	2,8 millions d'euros (1)	—
Programmation informatique et fiabilisation des systèmes d'information de la chaîne pénale entre 2013 et 2017	284 millions d'euros	2,7 millions d'euros	—	55 ETPT
Généralisation du diagnostic à visée criminologique (DAVC), avec la création de 103 emplois de psychologues	—	3,1 millions d'euros	—	103 ETPT
Création de trois nouveaux centres nationaux d'évaluation	—	1,3 million d'euros	—	50 ETPT
Mise en place d'équipes mobiles de conseillers d'insertion et de probation dans le cadre de la réorganisation des services pénitentiaires d'insertion et de probation	—	2,4 millions d'euros	—	88 ETPT
Création de 120 emplois d'éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse	—	3,7 millions d'euros	—	120 ETPT
Création de 20 centres éducatifs fermés (CEF)	30 millions d'euros (2)	2,8 millions d'euros	—	90 ETPT (3)
Renforcement en moyens de suivi pédopsychiatrique dans 25 centres éducatifs fermés (CEF)	—	1,8 million d'euros	—	37,5 ETPT (4)
TOTAL	**3 416,1 millions d'euros**	**193,8 millions d'euros**	**3,3 millions d'euros**	**6 972,5 ETPT**

(1) Le ministère de la justice finance la mise en place des permanences au sein des bureaux d'aide aux victimes par une subvention de 20 000 euros par an et par bureau. La création de 140 bureaux d'aide aux victimes n'impliquera donc pas de créations d'emplois publics. En revanche, elle engendrera une dépense de 2,8 millions d'euros au titre des subventions versées.
(2) Le projet de loi de finances pour 2012 a déjà prévu la budgétisation des 30 millions d'euros d'autorisations d'engagement nécessaires à la création des 20 CEF.
(3) Le projet de loi de finances pour 2012 a déjà prévu la création de 60 ETPT. Les 30 ETPT supplémentaires seront créés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013.
(4) Ces 37,5 ETPT se déclinent en 25 ETPT d'infirmiers et 12,5 ETPT de psychiatres.

III. – LES PRINCIPALES AMÉLIORATIONS APPORTÉES AU PROJET DE LOI PAR LA COMMISSION DES LOIS

La commission des Lois a approuvé l'ensemble des orientations prévues par le rapport annexé à l'article 1er du présent projet de loi ainsi que l'ensemble de ses articles, tout en leur apportant un certain nombre de précisions et de compléments (A). En outre, elle a complété le projet par des dispositions destinées à améliorer l'exécution des peines de confiscation (B).

A. UN PROJET DE LOI COMPLÉTÉ ET PRÉCISÉ

Le présent projet de loi a fait l'objet de compléments et de précisions, portant sur ses dispositions de programmation en matière d'application et d'exécution des peines (1) ainsi que sur ses dispositions tendant à renforcer l'évaluation de la dangerosité et le suivi des personnes condamnées (2).

1. Des compléments et précisions apportés aux dispositions de programmation en matière d'application et d'exécution des peines

Les dispositions de programmation en matière d'application et d'exécution des peines, prévues par le rapport annexé à l'article 1er du présent projet de loi, ont été complétées et précisées par votre Commission sur les points suivants :

— sur la diversification du parc pénitentiaire, devant se traduire par la création d'établissement destinés à l'exécution des courtes peines, votre Commission a, à l'initiative de votre rapporteur, **défini les courtes peines** comme étant celles d'une durée inférieure ou égale à un an d'emprisonnement ou dont le reliquat est inférieur ou égal à un an ;

— à l'initiative de M. Éric Ciotti, la localisation des futurs établissements pénitentiaires a été précisée : dans cette perspective, une **cartographie des besoins de places de prison sera établie dans le ressort de chaque direction interrégionale de l'administration pénitentiaire, afin de mettre en adéquation le besoin et l'offre** ;

— à l'initiative de MM. Gaël Yanno et Éric Ciotti, la présentation du nouveau programme immobilier (NPI) a été complétée pour prévoir qu'il comportera notamment **la fermeture de l'actuel centre pénitentiaire de la Nouvelle-Calédonie et la construction d'un nouveau centre pénitentiaire sur ce même territoire** ;

— s'agissant de la présentation de la **nouvelle typologie des établissements pénitentiaires** que le rapport annexé prévoit de substituer à l'actuelle distinction entre les maisons d'arrêt et les établissements pour peine, votre Commission a, à l'initiative de votre rapporteur, précisé que **les critères de**

cette nouvelle typologie seront définis par la loi ; elle a également, à l'initiative conjointe de votre rapporteur et de M. Éric Ciotti, substitué à la catégorie des établissements à « sécurité normale » la catégorie – plus pertinente – des **établissements à « *sécurité intermédiaire* »** ;

— s'agissant des moyens qui pourront être mis en œuvre pour accélérer la construction et l'ouverture de nouveaux établissements et atteindre l'objectif de 80 000 places d'ici à 2017, votre Commission a, à l'initiative de M. Éric Ciotti, ajouté un alinéa prévoyant que « *l'administration pénitentiaire et l'agence pour l'immobilier de la justice, en concertation avec le ministère de la Défense, évalueront notamment la* ***faisabilité d'une reconversion des bâtiments ou des emprises appartenant à la défense nationale*** *en vue d'y établir des établissements pénitentiaires, et notamment des structures allégées de type centres de détention ouverts, quartiers courtes peines ou de semi-liberté* ».

2. Des compléments apportés aux dispositions tendant à renforcer l'évaluation de la dangerosité et le suivi des personnes condamnées

En matière d'évaluation de la dangerosité et de suivi des personnes condamnées, votre Commission a, à l'initiative de votre rapporteur, procédé à trois séries modifications tendant à améliorer la prise en compte de la dangerosité (a), les dispositions relatives aux expertises psychiatriques (b) ainsi que celles relatives au suivi des personnes condamnées (c).

a) L'amélioration de la prise en compte de la dangerosité

Tout d'abord, les orientations relatives à l'amélioration de l'évaluation des personnes condamnées prévues dans le rapport annexé ont été complétées, afin que soient solennellement énoncés dans la loi les **objectifs de la politique d'exécution des peines en matière de prise en compte de la dangerosité psychiatrique et criminologique des personnes placées sous main de justice**.

Ces nouvelles orientations en matière de prise en compte de dangerosité se traduisent par trois nouveaux champs d'action :

● Premièrement, afin de remédier à l'insuffisance de la prise en compte de la dangerosité criminologique, le rapport annexé a été complété pour prévoir qu'**une nouvelle impulsion sera donnée à l'enseignement de la criminologie**. Pour ce faire, le rapport annexé prévoit que **les universités et les écoles des métiers de la justice seront encouragées à donner à cette discipline une plus grande visibilité** afin de répondre aux attentes de terrain de l'ensemble des praticiens et, plus particulièrement, des experts psychiatres, mais aussi des magistrats, des personnels pénitentiaires et des membres des commissions pluridisciplinaires des mesures de sûreté.

● Deuxièmement, le rapport annexé a été complété pour prévoir que sera engagée une **réflexion sur les outils et les méthodes à la disposition des praticiens**. En effet, la **méthode actuarielle d'évaluation de la dangerosité**, qui repose sur des tables actuarielles mettant en évidence les différents facteurs de récidive à partir d'études statistiques comparant des groupes de criminels récidivistes et de criminels d'occasion, pourtant très répandue dans les pays anglo-saxons ou au Canada, est aujourd'hui insuffisamment utilisée en France. Prenant acte de ce que « *la dangerosité criminologique ne se réduit pas à la seule dangerosité psychiatrique* », le rapport annexé prévoit donc qu'il conviendra « *d'intégrer ces méthodes actuarielles dans les outils et méthodes permettant aux praticiens d'émettre des avis circonstanciés, fondés sur des critères précis* ».

● Troisièmement, le **rôle que devra jouer, dans l'avenir, le répertoire des données à caractère personnel collectées dans le cadre des procédures judiciaires (RDCPJ), dans l'évaluation de la dangerosité criminologique des personnes placées sous main de justice**, est rappelé par le rapport annexé. Comme il l'a déjà souligné dans le présent rapport, votre rapporteur estime indispensable que l'entrée en service effective du RDCPJ puisse avoir lieu au plus tard au début de l'année 2013, afin de permettre la pleine effectivité du dispositif voulu par le législateur pour prévenir la dangerosité.

b) L'amélioration des dispositions relatives aux expertises psychiatriques

Le projet de loi comprend deux dispositions relatives aux expertises psychiatriques, que votre Commission a, à l'initiative de votre rapporteur, améliorées à deux égards :

— tout d'abord, l'**article 6**, qui ouvre au JAP la faculté, dans le cadre de la libération conditionnelle des personnes condamnées à de longues peines, de substituer à l'expertise réalisée par deux psychiatres une **expertise réalisée par un psychiatre et un psychologue**, a été précisé pour prévoir que **le psychologue désigné devra avoir la qualité d'expert judiciaire** inscrit sur les listes établies par les cours d'appel, et **être titulaire d'un diplôme, certificat ou titre sanctionnant une formation universitaire fondamentale et appliquée en psychopathologie** ;

— en second lieu, l'**article 7**, qui institue un **mécanisme de bourse destiné à inciter les futurs psychiatres à exercer les fonctions d'expert psychiatre ou de médecin coordonnateur**, a été précisé pour prévoir que les bénéficiaires de la bourse devront également, en contrepartie de l'allocation reçue et en sus de l'obligation de solliciter leur inscription sur les listes d'experts et de médecins coordonnateurs, **suivre une formation spécifique en sciences criminelles, en psychologie ou en psychiatrie criminelle ou légale, ou toute autre formation relative à l'expertise judiciaire ou à la prévention de la récidive**.

c) L'amélioration des dispositions relatives au suivi des personnes condamnées

● Tout d'abord, à l'initiative de M. Dominique Raimbourg, le rapport annexé à l'article 1er a été complété pour que les **programmes de prévention de la récidive**, dont le projet de loi prévoit la généralisation à tous les établissements pénitentiaires, incluent obligatoirement non seulement un volet spécifique relatif à la délinquance sexuelle mais aussi un **volet relatif à l'étude des comportements**.

● En deuxième lieu, l'**article 4**, dont l'objet est de confier prioritairement à une personne habilitée la réalisation des **enquêtes présentencielles** dans le but de recentrer l'activité des SPIP sur le suivi des personnes condamnées, a été modifié, à l'initiative de votre rapporteur, afin de prévoir que **ces enquêtes pourront être confiées au SPIP**, non pas uniquement en cas d'absence dans le ressort de la juridiction de toute personne habilitée, mais – de façon plus souple et plus large – **en cas d'impossibilité matérielle de les confier à une personne habilitée**.

● Enfin, l'**article 5**, relatif à l'information du JAP sur le caractère régulier du suivi par une personne détenue du traitement médical qu'il lui a proposé, a été modifié sur deux points, à l'initiative de votre rapporteur. D'une part, afin de ne pas mettre à mal la confidentialité des échanges entre le médecin et son patient, qui est nécessaire à l'efficacité des soins, a été adopté un amendement remplaçant l'information directe du JAP par le médecin traitant sur le caractère régulier du suivi du traitement, qu'instituait initialement le projet de loi, par la **remise par le médecin au condamné d'attestations indiquant s'il suit ou non son traitement de façon régulière**. D'autre part, l'article a été complété pour prévoir que **la décision de condamnation ainsi que les différentes expertises médicales réalisées au cours de la procédure pénale seront adressées par le JAP au médecin traitant**, lorsque celui-ci en fait la demande.

B. UN PROJET DE LOI COMPLÉTÉ PAR DES DISPOSITIONS RELATIVES À L'EXÉCUTION DES PEINES DE CONFISCATION

La commission des Lois a adopté, à l'initiative du président Jean-Luc Warsmann, cinq articles additionnels contenus dans un nouveau chapitre III relatif à l'exécution des peines de confiscation. L'objet de ces articles est de faciliter l'exécution des peines complémentaires de confiscation, dans le prolongement de l'adoption unanime de la loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale et de l'audition par la Commission, le 30 novembre 2011, de la directrice générale de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) [(1)].

(1) Le compte rendu de cette audition figure en annexe au présent rapport.

L'article 9 *bis* vise à étendre le champ des confiscations en valeur, aujourd'hui résiduel. En l'état actuel du droit, la confiscation en valeur n'est prévue que dans l'hypothèse où le bien confisqué n'a pas été saisi en amont ou ne peut être représenté. L'article supprime cette restriction et précise que, de manière générale, la confiscation peut être ordonnée en valeur, ce qui permettra de faciliter le recouvrement et l'exécution des peines de confiscation : dans ce cadre en effet, les juridictions ne sont pas contraintes de confisquer des biens déterminés de manière limitative dans leur décision mais peuvent prononcer des peines de confiscation déterminées d'après l'estimation de la valeur du produit des infractions, ce qui permet l'exécution de la décision de confiscation sur l'ensemble des biens du condamné, à hauteur du montant fixé par la juridiction, même si ces biens ne sont identifiés qu'ultérieurement ou n'ont pas de lien direct avec la commission de l'infraction.

L'article 9 *ter* étend aux biens dont le condamné a la libre disposition, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, le champ des confiscations élargies prévues aux cinquième [(1)] et sixième [(2)] alinéas de l'article 131-21 du code pénal. Une telle extension permettra de répondre aux parades trouvées par certains délinquants qui ont recours à des prête-noms ou à des structures sociales afin de ne pas apparaître comme juridiquement propriétaires des biens, alors même qu'ils en auraient la disposition et en seraient les propriétaires économiques réels.

Les articles 9 *quater* et 9 *sexies* procèdent à des aménagements précisant le champ des confiscations dont l'AGRASC doit assurer l'exécution. L'agence n'a pas vocation à se substituer au service des domaines pour la gestion et le recouvrement des avoirs saisis ou confisqués lorsque ceux-ci sont des biens meubles simples. Ces articles limitent expressément le champ de compétence de l'agence aux biens dont la gestion lui a été confiée au stade de la saisie ainsi qu'aux biens complexes, pour lesquels elle est susceptible d'apporter une réelle plus-value. L'article 9 *sexies* redonne compétence au service des domaines pour l'aliénation des véhicules confisqués après immobilisation et mise en fourrière lors de la constatation de certaines infractions au code de la route, compétence que la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure avait confiée à l'AGRASC mais que celle-ci, dont ce n'est pas le rôle, n'a pas les moyens d'assumer.

Enfin, **l'article 9 *quinquies* précise les règles applicables en matière de partage, entre la France et un État étranger hors Union européenne, des sommes issues d'une décision de confiscation d'un bien situé en France émanant d'une juridiction de cet État étranger**.

---

(1) Cet alinéa prévoit, dans le cadre d'infractions punies d'au moins cinq ans d'emprisonnement, que la confiscation peut porter sur tous les biens du condamné dont l'origine n'est pas justifiée.

(2) Cet alinéa prévoit, pour certaines infractions limitativement énumérées par la loi (terrorisme, trafic de produits stupéfiants, blanchiment, notamment), que la confiscation peut porter sur l'ensemble du patrimoine du condamné.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Au cours de sa séance du mercredi 21 décembre 2011, la Commission examine, après engagement de la procédure accélérée, le projet de loi de programmation pour l'exécution des peines (n° 4001).

Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'engage.

M. Michel Mercier, garde des Sceaux, ministre de la Justice et des libertés. Le rapporteur ayant fait une présentation exhaustive du texte, je me contenterai de quelques remarques.

Tout d'abord, je tiens à insister sur la nécessité de l'exécution des décisions de justice. Pour le condamné, une peine qui n'est pas exécutée perd une grande partie de son sens. Pour les magistrats, une telle situation revient à nier la valeur de leur travail. Nous leur devons d'appliquer leurs décisions. Enfin et surtout, pour nos concitoyens, voir une personne condamnée continuer à vivre à côté d'eux comme si de rien n'était est chose totalement incompréhensible.

Par conséquent, bien que les peines ne soient pas nécessairement exécutées en prison, nous avons besoin de davantage de places dans les établissements pénitentiaires, lesquels doivent être différenciés selon les peines prononcées.

Je tiens également à rappeler l'importance de la prise en charge des mineurs délinquants dans le cadre des centres éducatifs fermés. Tout le monde reconnaît maintenant l'intérêt de ces structures, dont nous allons doubler les capacités d'accueil.

Enfin, comme votre rapporteur, je suis très attaché à l'évaluation de la dangerosité, même si nous ne pouvons nous en remettre pour cela à aucune science « dure ». Afin de réduire autant que possible le risque d'erreur, le champ des évaluations pluridisciplinaires sera élargi : l'évaluation ne se limitera plus à un simple entretien avec le médecin psychiatre. D'autres intervenants contribueront à éclairer les magistrats.

M. Éric Ciotti. Je me réjouis de cette loi de programmation. C'est un texte important et très attendu, qui s'appuie sur un diagnostic pertinent et qui prévoit, dans un cadre durable, des moyens matériels pour remédier à la situation actuelle.

L'exécution des peines est une condition essentielle pour qu'existe un lien de confiance entre nos concitoyens et la justice : lorsque les peines sont mal ou peu exécutées, on finit par douter de cette dernière. De plus, la bonne exécution des peines est non seulement un dû pour les victimes, mais aussi un moyen de prévenir la récidive. C'est pourquoi nous devons nous mobiliser en sa faveur.

C'est ce que le garde des Sceaux a fait, à la demande du Président de la République : le taux d'exécution des peines a augmenté dans des proportions considérables depuis le début de l'année 2011, et le stock des peines de prison en attente d'exécution, qui était très élevé, s'est notablement réduit. Je tiens à saluer l'action du garde des Sceaux, M. Michel Mercier.

Le 7 juin 2011, j'ai remis au Président de la République un rapport sur l'exécution des peines comportant un état des lieux, ainsi que cinquante propositions concrètes. Je suis heureux de voir qu'un grand nombre de ces préconisations a été repris, et qu'une loi de programmation nous est soumise, comme je le proposais.

Le présent texte repose sur un bon diagnostic des causes du grippage de la chaîne d'exécution des peines. Au rang de celles-ci figure en bonne place l'insuffisance des capacités carcérales. Il y a aujourd'hui 83 places de prison pour 100 000 habitants en France, soit 50 % de moins que la moyenne de l'Union européenne. C'est un des taux les plus faibles en Europe.

Pour y remédier, il est prévu de créer 24 000 places de prison et 20 CEF supplémentaires. Nous sortirons ainsi d'une certaine hypocrisie qui a consisté à légitimer des aménagements de peine systématiques pour compenser la faiblesse de ces capacités carcérales. Je ne conteste pas l'intérêt des aménagements de peine lorsqu'ils sont individualisés. En revanche, il me semble que leur caractère systématique, voire automatique, remet en cause les décisions prononcées par les tribunaux au nom du peuple français.

La généralisation et la réorganisation des bureaux d'exécution des peines vont également dans le bon sens – je rappelle qu'ils ne sont pas toujours ouverts aux mêmes heures que les juridictions. Il en est de même pour l'augmentation des moyens : il y aura plus de magistrats, plus de greffiers et plus de conseillers d'insertion et de probation. À cela s'ajoutera l'amélioration de la prévention des risques de récidive, déjà évoquée par M. Jean-Paul Garraud.

C'est donc un texte très complet et très ambitieux qui nous est présenté. Il nous donnera les moyens nécessaires pour améliorer la justice de notre pays.

M. Philippe Goujon. Comme l'a rappelé le Président de la République, le 13 septembre dernier, au centre pénitentiaire de Réau, « *une justice efficace, c'est une justice dont les décisions sont suivies d'effets* ». C'est une nécessité pour assurer la sécurité de notre société et pour faire disparaître le sentiment d'impunité de certains délinquants. En la matière, cette loi de programmation apporte une réponse très attendue par nos concitoyens et par les victimes.

Tout d'abord, un mineur délinquant faisant l'objet d'une mesure ou d'une sanction éducatives sera convoqué dans un délai de cinq jours. Or, chacun sait l'importance prise par la délinquance des mineurs.

Du point de vue quantitatif, le projet de loi tend à faciliter la construction d'établissements pénitentiaires et de centres éducatifs fermés, solution à laquelle tout le monde s'est désormais rallié. De plus, des places sont spécifiquement prévues pour les courtes peines – sur ce point, je rappelle que 50 % des peines en attente d'exécution ont une durée inférieure ou égale à trois mois. Cela permettra de tenir compte de la moindre dangerosité de ces condamnés, tout en réduisant le coût de leur prise en charge.

Pour ma part, j'aimerais savoir quel est le nombre de places prévues pour les courtes peines en Île-de-France, région déficitaire dans ce domaine.

Quelle sera, par ailleurs, la répartition géographique des trois nouveaux centres nationaux d'évaluation de la dangerosité ? Pour le moment, les centres de Fresnes et de Réau n'accueillent, chacun, qu'une cinquantaine de détenus.

J'en viens à la catégorisation des établissements en fonction de leur niveau de sécurité, qui est un apport important de ce texte. Pouvez-vous nous en dire plus sur l'articulation entre les quartiers pour courtes peines, dont la sécurité sera allégée, et ceux dont la sécurité sera renforcée ? Coexisteront-ils au sein des mêmes établissements ?

Pour ce qui est des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA), huit établissements supplémentaires, comportant 440 places au total, devaient ouvrir en 2011 et 2012. Où en est-on aujourd'hui ? A-t-on déjà décidé où sera situé le second établissement spécialisé dans la prise en charge des détenus souffrant de troubles graves du comportement, qui doit être créé sur le modèle de l'établissement implanté aujourd'hui à Château-Thierry ?

Du point de vue qualitatif, l'évaluation de la dangerosité des criminels sera renforcée grâce à la constitution d'équipes pluridisciplinaires et à l'instauration d'une incitation financière. C'est là un aspect indispensable de l'évolution de la politique pénale.

Le respect du traitement médical est tout aussi important. Auteur d'un rapport sur les criminels souffrant de troubles psychiatriques, j'ai pu constater que nous n'avons guère progressé sur ce sujet.

Le recentrage des SPIP sur leur cœur de métier sera également très positif, et je me réjouis de la généralisation des bureaux d'exécution des peines.

J'ajoute que les victimes auront toute leur place dans cette programmation grâce à la généralisation des bureaux d'aide aux victimes dans les années à venir. Cela nous permettra de mieux prendre en compte leurs préoccupations et celles de tous ceux qui ont affaire à la justice pénale.

Avec ce texte, nous allons donc mieux protéger la société contre les criminels dangereux et dissuader, par l'efficacité de la réponse pénale, les vocations délinquantes.

M. Dominique Raimbourg. Comme les collègues qui viennent de s'exprimer, je me réjouis du dépôt de ce texte : témoignage de l'échec de votre politique, il permettra au peuple français de se prononcer en connaissance de cause ! Mais la convergence de vues s'arrête là, car je porte un jugement très négatif sur ce projet de loi.

J'y vois, tout d'abord, le résultat d'une mauvaise gouvernance : le Président de la République a lui-même annoncé, le 13 septembre dernier, à Réau, qu'il fallait porter à 80 000 le nombre de places du parc pénitentiaire. Or il lui revient de présider, et aux ministres de gouverner. Il a tort de se mêler de cette question, car la Constitution ne lui attribue pas ce rôle. Chaque fois qu'il l'a fait au cours des cinq dernières années, ce fut d'ailleurs un échec. Ce sera sans doute le cas cette fois encore, … pour la dernière fois !

Ce qui nous est aujourd'hui proposé est d'autant plus extraordinaire qu'il n'était question, en mai dernier, d'augmenter le nombre de places que de 7 500 unités. Le total devrait maintenant passer de 70 000 à 80 000 places, en plus des 16 000 personnes sous bracelet électronique. Ce projet de loi portera donc le taux de détention à environ 120 places pour 100 000 habitants, alors que nous sommes déjà passés de 75 à 100 pour 100 000 depuis 2001 sans la moindre amélioration dans la perception de l'insécurité. Je rappelle que nous sommes aujourd'hui dans la moyenne – la France est certes en dessous de l'Espagne et de la Grande-Bretagne, mais elle est au même niveau que l'Allemagne et la Belgique.

Il y a là tous les éléments d'un échec que le Président de la République, en campagne pour sa réélection, ne parviendra pas à masquer par l'ultime effort que représente ce projet de loi examiné en procédure accélérée – un comble pour une loi de programmation !

Mauvaise gouvernance, donc, mais également mauvais diagnostic. Dire qu'il y a 80 000 peines d'emprisonnement en attente d'exécution ne signifie pas que ces peines ne sont pas exécutées. Sur ce total, 56 000 peines sont inférieures à six mois et peuvent par conséquent être aménagées.

On a tort de mêler, dans ce texte, la gestion d'un flux de peines de courte durée avec la prévention de la récidive de criminels dangereux – ceux que l'on peut qualifier, en termes non juridiques, de grands prédateurs. Sur le premier point, l'analyse selon laquelle des peines resteraient inexécutées est statistiquement vraie, mais factuellement fausse car, je le répète, ce sont des peines aménageables. Or le texte ne programme aucun effort budgétaire en faveur des SPIP et des conseillers d'insertion et de probation (CIP), en vue de développer l'exécution des peines en milieu ouvert. Sur le second point, les difficultés restent importantes, même si le projet de loi comprend des avancées en matière de diagnostic criminel et cherche à répondre à la pénurie de psychiatres.

À ce sujet, il faudra bien, un jour ou l'autre – même si cette question est un peu marginale –, s'attaquer à ce qui apparaît comme du travail non déclaré au

sein du ministère de la Justice. En effet, les honoraires des psychiatres, ceux des interprètes et ceux des délégués du procureur ne font pas toujours l'objet de déclarations. Les associations agréées, contraintes de rémunérer leur personnel dans des conditions normales, s'en agacent de plus en plus. On ne peut plus s'accommoder d'une telle situation, qui dure depuis près de dix ans.

En matière de récidive, la délinquance sexuelle est sans cesse mise en avant. Mais le problème de la récidive n'est manifeste que pour les grands délinquants. Dans les catégories « moyennes », les délinquants sexuels sont les moins récidivistes.

Enfin, la pertinence des partenariats public-privé et, surtout, leur coût n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation. Il s'agit certes d'une solution facile à mettre en œuvre à court terme, mais très onéreuse à long terme. Les analystes financiers – en particulier la Cour des comptes – et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ne cessent d'ailleurs de nous mettre en garde contre cette procédure.

Pour ne pas nous exposer au reproche selon lequel nous critiquons beaucoup et proposons peu, nous avons déposé une série d'amendements. Le premier vise à prévenir la surpopulation pénale en libérant le condamné le plus proche de la sortie lorsqu'une nouvelle entrée risque d'entraîner un surnombre. Ce système de libération conditionnelle systématique aurait le mérite de répondre à l'obligation de suivi à l'extérieur.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Cet amendement a été déclaré irrecevable au titre de l'article 40.

M. Dominique Raimbourg. Dans ce cas, j'en proposerai une nouvelle version en séance publique.

Je propose également le renforcement du contrôle à l'extérieur grâce à la création de cellules de suivi des anciens détenus, cellules qui pourraient comprendre des policiers. C'est en effet une des tâches de la police de proximité – que nous mettrons à nouveau en place – que de surveiller les délinquants n'ayant pas exécuté la totalité de leur peine.

En résumé, nous souhaitons améliorer le contrôle et le suivi des condamnés à l'extérieur et y associer des acteurs nouveaux. Selon nous, la généralisation de l'enfermement ne peut être une solution.

M. Jean-Jacques Urvoas. Mes questions s'adresseront aussi bien au garde des Sceaux qu'au rapporteur.

Même si l'accroissement du parc carcéral n'est pas une surprise – le Gouvernement l'a souvent annoncé –, il est paradoxal dans la mesure où le rapport annexé au projet de loi évoque le « *risque de désocialisation et de récidive* » induit par l'incarcération. Je note au passage que ce rapport est parfois rédigé en

une sorte de sabir gouvernemental. Que signifie la phrase : « *le maintien d'un parc uniforme est sous-optimal sur le plan économique* » ?

Saisie par la commission des Finances de notre assemblée, la Cour des comptes a rappelé, en octobre dernier, que 51 % des places de prison étaient d'ores et déjà gérées dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP). Les loyers versés par l'État représentaient, en crédits de paiement, 80 millions d'euros en 2010, et cette somme passera à 114 millions en 2012, soit une augmentation de 42 %. Au-delà même du problème que pose, sur le plan des principes, le recours au secteur privé, l'augmentation continue des loyers à laquelle l'administration pénitentiaire se condamne pour trente ou quarante ans obère tout autre type d'investissement. Pourtant, comme l'a rappelé la Cour des comptes, aucun dispositif de contrôle ou de comparaison entre les offres du secteur privé et celles du secteur public ne permet de s'assurer qu'à coût égal, le premier fournit une prestation au moins équivalente à celle qu'aurait fourni le second. Le dernier centre ayant fait l'objet d'un partenariat public-privé, celui de Mont-de-Marsan, a coûté 64 millions d'euros ; or on s'est aperçu, aussitôt après son ouverture, que le système électrique était gravement défectueux.

S'agissant des emplois, vous annoncez l'arrivée de 120 magistrats et de 89 greffiers dans les services d'exécution et d'application des peines. S'agit-il de créations nettes ou de redéploiement ? Aucune création d'emplois n'est prévue dans les SPIP, pourtant en première ligne pour assurer le respect des mesures de mise à l'épreuve, de suivi socio-judiciaire et de surveillance judiciaire. Par ailleurs, 120 postes d'éducateur doivent être créés en 2013 et 2014. Pourquoi attendre deux ans, dans la mesure où les personnes recrutées ne pourront pas être en activité avant 2016 ?

Le projet de loi prévoit la généralisation des bureaux d'aide aux victimes, avec la création de 148 bureaux en plus des 38 existants. On peut s'en féliciter, mais il n'en reste pas moins que le budget consacré à l'aide aux victimes a baissé en 2012 pour la troisième année consécutive. La réduction atteint 300 000 euros, soit 3 %. Le nombre d'associations financées passera ainsi de 180 en 2010 à 170 en 2012, le nombre de salariés de 466 à 450, et celui des permanences dédiées aux victimes dans les juridictions de 179 à 163.

Le rapport annexé précise que le diagnostic à visée criminologique – DAVC – est « *actuellement expérimenté* ». Pourtant, les organisations syndicales affirment que cet outil n'a fait l'objet d'aucune évaluation opérationnelle, ou du moins que celle-ci n'a pas été rendue publique. Le Parlement ne pourrait-il pas être informé de la manière la plus complète possible, avant que n'ait lieu la généralisation proposée, des résultats obtenus dans les sites pilotes ? La seule information dont je dispose provient d'un rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des services judiciaires, jugeant la grille d'évaluation du DAVC « *excessivement complexe et prescriptive* ». Cela n'augure rien de bon.

La création d'équipes mobiles de SPIP me semble relever une nouvelle fois d'un choix de mutualiser la pénurie. L'étude d'impact associée à la loi pénitentiaire prévoyait, avant même son entrée en vigueur, le recrutement de 1 000 conseillers d'insertion et de probation (CIP). Deux ans plus tard, l'objectif n'est atteint qu'au tiers et aucun recrutement n'est prévu en 2012 ni en 2013.

Quant au développement des centres éducatifs fermés, il masque la diminution importante des lieux de placement. En 2010, il y avait 1 625 places à la disposition des magistrats ; il n'y en a que 1 557 en 2011 – soit 68 fermetures. En outre, la création de 20 CEF correspond à autant de transformations d'établissements existants : 88 lieux de placement – soit un par département – seront en effet fermés en 2012. Je me demande d'autre part si les 60 nouveaux éducateurs s'ajoutent aux 60 postes prévus par le projet de loi de finances pour 2012, ou si vous contentez de recycler une annonce déjà faite. Enfin, je remarque qu'à force de concentrer les – faibles – moyens de la protection judiciaire de la jeunesse sur les CEF, on oublie de s'occuper des primo-délinquants, ce qui est dommage.

Pour finir, le recours à la méthode « *Lean* », invention du secteur marchand et des grandes entreprises industrielles, et qui vise à la contraction des effectifs assignés à une même tâche, me semble une conséquence directe de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Est-ce pertinent, notamment dans le cas des greffes, déjà exsangues et sans cesse chargés de nouvelles missions ?

M. Jacques Alain Benisti. En ce qui concerne l'évaluation de la dangerosité des délinquants sexuels et la prévention des risques de récidive, la seule bonne méthode consiste à faire appel à au moins deux experts psychiatres et un criminologue. Aujourd'hui, malheureusement, on a recours à des psychiatres dépourvus de spécialisation, et qui ne peuvent donc être qualifiés d'experts.

S'agissant des CEF, dans les huit que j'ai visités, tous les responsables en réclamaient la réorganisation. Il convient en particulier de constituer une plateforme de réinsertion destinée à la prise en charge des multirécidivistes après leur passage en centre éducatif fermé. Leur suivi est aujourd'hui un véritable problème : lorsque le juge ne décide pas de renouveler le placement, les mineurs quittant le centre reviennent là où ils ont commis leurs délits, ce qui favorise la récidive. Le rapport que j'ai remis au Premier ministre comprend un certain nombre de propositions pour y remédier.

Enfin, je me réjouis de la création de 148 bureaux d'aide aux victimes supplémentaires. Toutefois, les victimes d'agression étant soumises, pour faire valoir leurs droits, à un véritable parcours du combattant, nous ne devons pas en rester là, mais engager aussi une réflexion sur la simplification des procédures.

M. Philippe Gosselin. Dans un souci d'exemplarité et pour lutter contre le sentiment d'impunité, il est essentiel d'exécuter les décisions de justice. Au-delà

d'une obligation juridique, c'est une obligation morale. Pour autant, et contrairement à ce que laissent entendre nos collègues de l'opposition, cela n'implique pas une politique du « tout sécuritaire ». Même si nos besoins en places de prison sont importants, le taux de détention en France reste inférieur à la moyenne européenne. S'engager dans la voie du tout carcéral n'aurait d'ailleurs aucun sens – les peines alternatives individualisées peuvent constituer de meilleures réponses dans un certain nombre de cas – et le rapport annexé ne cède pas à ce travers.

Nous avons un devoir vis-à-vis des victimes, trop souvent négligées, et confrontées à des procédures trop complexes. Dans un rapport d'information sur l'accès au droit, nous avions, avec Mme George Pau-Langevin, insisté sur la nécessité de généraliser les bureaux d'aide aux victimes. L'ouverture de bureaux supplémentaires est donc une très bonne nouvelle, et j'espère que la mesure sera mise en œuvre rapidement. Dans le même temps, il est nécessaire d'engager une réflexion approfondie sur la simplification des procédures, afin que les victimes aient enfin le sentiment d'être prises en considération.

Si nous parvenons à lutter contre le sentiment d'impunité et si les victimes retrouvent leur juste place, alors l'exemplarité de la justice sera restaurée.

M. Marc Dolez. Les principaux syndicats de magistrats ou d'éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse ont manifesté leur opposition à ce projet de loi, en s'inquiétant notamment de l'accent mis sur l'incarcération et l'enfermement.

En ce qui concerne la création de 24 000 places supplémentaires, je partage l'inquiétude de l'Observatoire international des prisons qui, dans une note récente, dénonçait une politique économiquement coûteuse et contre-productive pour ce qui est de la prévention de la récidive.

S'agissant de ce dernier point, ce n'est pas la loi qui nous semble faire défaut, mais plutôt les moyens humains et matériels accordés aux juges d'application des peines, aux services pénitentiaires et aux services d'insertion et de probation.

On peut s'interroger sur l'utilité d'ouvrir de nouvelles places destinées aux condamnés à de courtes peines. Si ceux-ci ne présentent pas de dangerosité particulière, pour quelle raison devraient-ils nécessairement subir une incarcération ? Toutes les études montrent qu'une exécution de la peine en milieu ouvert est préférable pour prévenir la récidive.

Enfin, compte tenu des moyens et des recrutements qu'il annonce, ce projet nous semble irréaliste dans la mesure où le budget de la justice pour 2012 ne fait que compenser les suppressions d'emplois décidées au cours des dernières années.

M. Guénhaël Huet. Je ne peux qu'apprécier un texte dans lequel la logique juridique converge avec le bon sens social.

Les peines doivent être exécutées : personne ne peut s'opposer à un principe aussi élémentaire, surtout depuis que l'individualisation des peines a été inscrite par le législateur dans le code pénal, en 1994. En outre, en l'absence d'exécution, à quoi serviraient les efforts accomplis par la majorité pour lutter contre la récidive ?

La réalité finit toujours par rattraper ceux qui se réfugient dans un intellectualisme de mauvais aloi. Nos collègues du groupe socialiste n'ont, du reste, pas de leçon à nous donner, eux qui n'ont rien fait, lorsqu'ils étaient au pouvoir, pour augmenter le nombre de places de prison.

Enfin, on ne peut dénier au Président de la République le droit de s'exprimer et de fixer des orientations que le Gouvernement sera chargé de mettre en œuvre. C'est même la logique d'un système institutionnel qui nous est cher.

M. le rapporteur. Il appartient en effet au Président de la République de fixer certains objectifs.

J'observe tout d'abord que, malgré un contexte budgétaire contraint, la justice bénéficie d'un effort budgétaire considérable : plus de 3,5 milliards d'euros d'ici à 2017 et près de 7 000 équivalents temps plein supplémentaires.

Pour répondre à M. Jean-Jacques Urvoas, les éducateurs seront recrutés très vite, à partir de 2012, mais ils devront être formés. C'est pourquoi leur prise de fonction n'interviendra qu'en 2014.

Une expérimentation du diagnostic à visée criminologique (DAVC) a bien eu lieu, notamment à Bordeaux, et c'est une vraie réussite.

La France compte 96 personnes incarcérées pour 100 000 habitants, soit beaucoup moins que dans bon nombre de pays européens. Pour les pays appartenant au Conseil de l'Europe, le taux moyen de détention est de 143,8 pour 100 000. Il est donc nettement supérieur au taux actuellement observé en France, et même au taux prévisible compte tenu des mesures que nous souhaitons appliquer en matière d'exécution des peines. Il n'y a par conséquent pas de quoi s'affoler : nous n'avons pas fait le choix du « tout carcéral », contrairement à ce qui vient d'être dit.

Je suis d'accord avec ce qui a été dit sur l'évaluation de la dangerosité. L'expertise est en effet un vrai sujet, et c'est pourquoi un amendement vous sera présenté pour améliorer la formation des internes en psychiatrie et pour augmenter le nombre des experts-psychiatres sur les listes établies par les cours d'appel.

La création de centres éducatifs fermés ne se fait pas au détriment des actuels foyers. Le nombre de places va augmenter dans les premiers comme dans les seconds.

Enfin, il est exact que la nouvelle typologie des établissements pénitentiaires est un apport très important du rapport annexé. Quant à leur localisation, c'est au Gouvernement d'en décider.

La Commission en vient à l'examen des articles.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE IER

Dispositions de programmation en matière d'exécution des peines

(Division et intitulé nouveaux)

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL 63 du rapporteur.*

Article premier et rapport annexé

Approbation du rapport annexé présentant les objectifs de la politique d'exécution des peines pour les années 2013 à 2017

Le présent article a pour objet d'approuver le rapport annexé sur les objectifs de la politique d'exécution des peines proposée par le Gouvernement au Parlement pour les années 2013 à 2017.

L'exercice n'est pas nouveau. La loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 avait déjà utilisé la même procédure de renvoi à un rapport annexé déclinant les grands objectifs, la stratégie et les moyens pour la justice pour les années 2003 à 2007. Plus récemment, la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure a également renvoyé à un rapport annexé précisant les objectifs et les moyens de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de la sécurité civile pour les années 2009 à 2013.

Le recours, une nouvelle fois, à cette procédure a été rendu possible par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, qui a consacré à l'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution la possibilité d'adopter des lois de programmation qui « *déterminent les objectifs de l'action de l'État* » dans tous les domaines et non plus uniquement dans le champ de « *l'action économique et sociale* » (1).

En effet, à la suite de l'abrogation de l'ordonnance du 2 janvier 1959 (2) et avant la révision constitutionnelle de 2008, les lois de programmation intervenant dans des domaines régaliens – autres que l'action économique et sociale – étaient dépourvues de fondement constitutionnel. L'article 67 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) (3) ayant abrogé, à compter du 1er janvier 2005, l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959, qui prévoyait que « *les autorisations de programme peuvent être groupées dans des lois dites " lois de programme "* », la définition de celles-ci reposait uniquement sur l'article 34 de la Constitution, qui limitait leur contenu au seul domaine économique ou social.

---

(1) Ancienne rédaction de l'article 34 de la Constitution.
(2) Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.
(3) Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances

Dans ces conditions, des lois de programmation intervenant, par exemple, dans un domaine régalien, comme les lois de programmation militaire, répondaient à la définition donnée par l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959, mais non à celle de l'article 34 de la Constitution. Lors de la révision intervenue le 23 juillet 2008, le constituant a entendu « *donner par conséquent un fondement constitutionnel à des lois de programmation intervenant dans le domaine régalien* » (1).

C'est d'ailleurs ce qu'a confirmé le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 10 mars 2011 sur la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (2). Alors que les requérants dénonçaient le caractère non normatif et, partant, inintelligible de l'article 1er qui dispose que « *le rapport annexé sur les objectifs et les moyens de la sécurité intérieure à horizon 2013 est approuvé* », le Conseil a rejeté ce grief, estimant que l'article 1er de la loi ne faisait que mettre en œuvre l'article 34 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Il convient, à cet égard, de souligner que cette décision s'inscrit dans le prolongement de la jurisprudence antérieure du Conseil constitutionnel, lequel a longtemps estimé que des dispositions dépourvues de portée normative, notamment les rapports annexés aux lois, n'étaient pas pour autant contraires à la Constitution. Cette position rejoignait celle définie par le Conseil d'État à propos du rapport annexé à la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 (3). Le Conseil constitutionnel a notamment fait application de cette jurisprudence à propos des rapports annexés à la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (4) et à la loi d'orientation et de programmation pour la justice (5).

Durcissant sa jurisprudence sur la normativité de la loi dans sa décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 sur la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel a jugé « *qu'aux termes de l'article VI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : "* La loi est l'expression de la volonté générale *" ; qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative* ». Le Conseil constitutionnel ayant pris soin de ménager, dans sa décision, une exception pour les lois faisant l'objet « *de dispositions particulières prévues par la Constitution* », il a explicité, sous la

---

(1) Rapport (n° 157) de M. Jean-Luc Warsmann au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice, 30 juillet 2002, p. 235.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

(3) Conseil d'État, assemblée, 5 mars 1999, Confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public.

(4) Conseil constitutionnel, décision n° 2002-460 DC du 22 août 2002, Loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure.

(5) Conseil constitutionnel, décision n° 2002-461 DC du 22 août 2002, Loi d'orientation et de programmation pour la justice.

forme d'un commentaire publié dans les *Cahiers du Conseil constitutionnel*, la portée précise qu'il entendait donner à cette dérogation à l'exigence de normativité de la loi : « *Sous réserve des dispositions spéciales prévues pour les lois de finances, les lois de financement de la sécurité sociale et les lois de programmes, les dispositions de la loi doivent être revêtues d'une portée normative* » [(1)].

Cette jurisprudence a pour effet de condamner les dispositions législatives dépourvues de portée normative, à l'exception des orientations figurant dans les rapports annexés aux lois de finances, aux lois de financement de la sécurité sociale et aux lois de programme déterminant les objectifs de l'action économique et sociale de l'État. Les lois de programmation, dont la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a étendu le contenu à l'ensemble des domaines régaliens, se sont, depuis cette date, substituées aux anciennes lois de programme. La jurisprudence précitée et désormais bien établie du Conseil constitutionnel a naturellement vocation à s'appliquer. Ainsi, si les orientations présentées dans le présent rapport annexé au projet de loi de programmation relative à l'exécution des peines n'ont pas de valeur normative, le grief tiré du défaut de portée normative de cette loi ne saurait être utilement soulevé à l'encontre des orientations annexées à celui-ci.

Si le rapport annexé au présent projet de loi est dénué de portée normative, son approbation par le Parlement emporte plusieurs avantages. En premier lieu, ce rapport formalise, avec solennité, les engagements pris conjointement par le Gouvernement et le Parlement en matière d'exécution des peines, soulignant ainsi le caractère prioritaire de l'action qui s'engage pour les années 2013 à 2017. En deuxième lieu, il a le mérite d'associer la représentation nationale à la définition de la politique qui sera conduite en matière d'exécution des peines : sans le recours à cette méthode, des pans entiers – de nature réglementaire – de cette politique publique échapperaient, dans une large mesure, à l'appréciation du Parlement. En troisième et dernier lieu, la définition d'objectifs précis, s'appuyant sur une programmation budgétaire pluriannuelle, garantit la continuité et la prévisibilité de l'action résolue qui sera menée en matière d'exécution des peines, dans le prolongement des réformes mises en œuvre depuis 2002 dans ce domaine.

Dans cette perspective, le rapport annexé présente les trois objectifs qui façonneront, pendant les cinq prochaines années, notre politique d'exécution des peines : garantir la rapidité et l'effectivité des peines prononcées, notamment des peines d'emprisonnement ferme (1) ; renforcer les moyens de prévention de la récidive (2) ; améliorer la prise en charge des mineurs délinquants (3).

Votre rapporteur ne reviendra pas sur chacun des différents aspects du rapport annexé, lesquels sont analysés et commentés dans l'exposé général [(2)]. Les principales modifications apportées par votre Commission au rapport annexé sont également présentées au début du présent rapport [(3)].

---

(1) Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 17, 2004.*
(2) Voir le II. de l'exposé général.
(3) Voir le III. de l'exposé général.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement les amendements de précision CL 64 et CL 65, les amendements rédactionnels CL 66, CL 67 et CL 68, les amendements de précision CL 69 et CL 70 et l'amendement rédactionnel CL 71, tous présentés par le rapporteur.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** successivement les amendements CL 24 et CL 25 de M. Dominique Raimbourg.*

*Puis elle **adopte** plusieurs amendements du rapporteur : l'amendement de précision CL 45, les amendements rédactionnels CL 72 et CL 73, l'amendement de précision CL 74 et les amendements rédactionnels CL 75 et CL 76.*

*Elle **adopte** ensuite, suivant l'avis favorable du rapporteur, l'amendement CL 2 rectifié de M. Éric Ciotti.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 77 et CL 78, puis les amendements de précision CL 79 et CL 80, tous quatre présentés par le rapporteur.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 1 de M. Gaël Yanno.

M. Éric Ciotti. L'amendement est défendu.

M. le rapporteur. Avis favorable, sous réserve d'une rectification. L'amendement tend à inscrire dans la loi la création d'un nouveau centre pénitentiaire en Nouvelle-Calédonie. Sur le principe, je suis tout à fait d'accord compte tenu de la situation sur place, et je note d'ailleurs que le rapport annexé prévoit déjà la construction d'un centre supplémentaire en Guyane. Mais je ne peux me prononcer sur la localisation précise de ce centre.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Les auteurs de l'amendement acceptent-ils de supprimer les mots : *« sur un site différent de l'actuel, dans la commune de Nouméa ou de Dumbéa »* ?

M. Éric Ciotti. M. Yanno, avec lequel j'ai cosigné cet amendement, ne pouvait être présent aujourd'hui, mais je pense qu'il en sera d'accord.

*La Commission **adopte** l'amendement ainsi **rectifié**.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements de précision ou rédactionnels du rapporteur : CL 81, CL 82, CL 83, CL 84, CL 85, CL 86, CL 87, CL 88 et CL 46.*

*Elle **adopte** ensuite les amendements identiques CL 17 du rapporteur et CL 4 de M. Éric Ciotti.*

*Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CL 29 de M. Dominique Raimbourg.*

*Elle **adopte** ensuite successivement les amendements rédactionnels ou de précision CL 90, CL 91, CL 92 et CL 93 présentés par le rapporteur.*

*Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CL 30 de M. Dominique Raimbourg.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, elle **adopte** l'amendement CL 3 rectifié de M. Éric Ciotti, celui-ci **retirant** ensuite son amendement CL 7.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CL 31 de M. Dominique Raimbourg.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels ou de précision CL 94, CL 95, CL 96, CL 47, CL 97, CL 98, CL 48 et CL 50, présentés par le rapporteur.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CL 32 de M. Dominique Raimbourg.*

*Elle **adopte** ensuite successivement plusieurs amendements rédactionnels ou de précision du rapporteur : CL 99, CL 100, CL 101, CL 103, CL 104, CL 105, CL 106, CL 107, CL 108, CL 109, CL 110, CL 53 rectifié, CL 111, CL 112, CL 113, CL 114, CL 115 et CL 116.*

Elle en vient ensuite à l'amendement CL 162 du rapporteur.

M. le rapporteur. Nous en avons parlé : je propose de compléter le rapport annexé par un volet destiné à améliorer l'évaluation de la dangerosité psychiatrique et criminologique. Il s'agit, d'une part, d'encourager les universités et les écoles des métiers de la justice à promouvoir davantage la criminologie dans leurs cursus et, d'autre part, d'intégrer l'approche actuarielle aux outils et méthodes à la disposition des praticiens.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels ou de précision du rapporteur : CL 117, CL 118, CL 119, CL 120, CL 121 et CL 122.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** ensuite l'amendement CL 34 de M. Dominique Raimbourg.*

*Puis elle **adopte** l'amendement de coordination CL 54 du rapporteur.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** ensuite l'amendement CL 35 de M. Dominique Raimbourg.*

*Puis elle **adopte** les amendements rédactionnels CL 123, CL 124 et CL 125 du rapporteur.*

La Commission examine ensuite l'amendement CL 36 de M. Dominique Raimbourg.

M. Dominique Raimbourg. Défendu.

M. le rapporteur. Avis favorable, sous réserve que M. Raimbourg accepte de supprimer le II de son amendement. En effet, le statut des criminologues, qu'il est proposé d'intégrer aux équipes chargées des programmes de prévention de la récidive, n'est malheureusement pas assez précisément défini en France. Je renvoie M. Raimbourg à ma proposition de loi tendant à créer une École nationale de psycho-criminologie.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Monsieur Raimbourg, acceptez-vous de supprimer ce paragraphe ?

M. Dominique Raimbourg. Oui.

*La Commission **adopte** l'amendement CL 36 ainsi **rectifié**.*

*Puis elle **adopte** l'amendement de précision CL 126 du rapporteur et son amendement de coordination CL 55.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CL 37 de M. Dominique Raimbourg.*

*Puis la Commission **adopte** successivement l'amendement rédactionnel CL 127 et l'amendement de précision CL 128 du rapporteur.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CL 38 de M. Dominique Raimbourg.*

*Elle **adopte** successivement plusieurs amendements rédactionnels ou de précision du rapporteur : CL 129, CL 130, CL 56 et CL 154.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** ensuite l'amendement CL 39 de M. Dominique Raimbourg.*

*Puis elle **adopte** l'amendement de précision CL 131 du rapporteur.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CL 40 de M. Dominique Raimbourg.*

*Elle **adopte** ensuite successivement les amendements rédactionnels CL 132, CL 133, CL 134, CL 135, CL 136 et CL 137 du rapporteur.*

*Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CL 41 de M. Dominique Raimbourg.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement de précision CL 138 du rapporteur.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CL 42 de M. Dominique Raimbourg.*

*Elle **adopte** successivement les amendements de précision CL 139, CL 140, CL 141 et CL 143 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 1er et le rapport annexé **modifiés**.*

Article 2

(art. 2 de la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire)

Extension des marchés de conception-réalisation aux opérations d'entretien et de maintenance et faculté de recourir à la procédure de dialogue compétitif

Le présent article, qui modifie l'article 2 de la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, a un double objet. D'une part, il intègre l'exploitation et la maintenance d'établissements pénitentiaires parmi les missions susceptibles d'être confiées par l'État, au titre d'un marché de conception-réalisation, à une personne ou à un groupement de personnes, de droit public ou de droit privé. D'autre part, il ouvre la possibilité de recourir à la procédure du dialogue compétitif dans le cadre de la passation d'un marché confiant, à un opérateur extérieur, ces mêmes opérations de conception, de réalisation, d'exploitation et de maintenance d'un établissement pénitentiaire.

1. L'extension des marchés de conception et réalisation de prisons aux opérations d'entretien et de maintenance

Actuellement, la construction de nouveaux établissements pénitentiaires peut être envisagée et réalisée grâce à quatre outils juridiques, prévus par le droit de la commande publique, à savoir :

— la **maîtrise d'ouvrage publique**, régie par la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite loi « MOP », qui constitue l'instrument privilégié pour la construction de palais de justice. L'article 7 de la loi du 12 juillet 1985 dispose que, pour la réalisation de l'ouvrage, la mission de maître d'œuvre doit être distincte de celle de l'entrepreneur. Elle ne permet donc pas l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage dans un couple concepteur-constructeur. Une dérogation est cependant apportée par l'article 18 de cette loi qui prévoit que « *le maître de l'ouvrage peut confier par contrat à un groupement de personnes de droit privé ou, pour les seuls ouvrages d'infrastructure, à une personne de droit privé, une mission portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux, lorsque des motifs d'ordre technique rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage* ». Cette dérogation est cependant limitée, d'un triple point de vue. En premier lieu, sa mise en œuvre est soumise à la présence de motifs d'ordre technique ou d'engagement contractuel

sur un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique. En deuxième lieu, cette exception n'intéresse que les groupements ou personnes de droit privé. Enfin, l'article 18 ne concerne pas les opérations d'aménagement ;

— les **marchés de conception-réalisation** qui, en application de l'article 2 de la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, autorise l'État, par dérogation à loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique, à confier à un prestataire unique, public ou privé, une mission portant à la fois sur la conception, la construction et l'aménagement d'établissements pénitentiaires, *à l'exclusion des opérations d'exploitation et de maintenance*. En effet, afin de faciliter la construction de nouvelles prisons, la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation de la justice a levé la triple contrainte liée à la maîtrise d'ouvrage publique, en modifiant à cette fin l'article 2 de la loi précitée du 22 juin 1987, lequel dispose désormais que « *par dérogation aux dispositions des articles 7 et 18 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, l'État peut confier à une personne ou à un groupement de personnes, de droit public ou de droit privé, une mission portant à la fois sur la conception, la construction et l'aménagement d'établissements pénitentiaires* » ;

— les **contrats dits d'autorisation d'occupation temporaire-location avec option d'achat (AOT-LOA)**, introduits par la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure et étendus au domaine de la justice par la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation de la justice. Dans cette formule, l'administration pénitentiaire a pu confier à un opérateur privé par convention de bail non seulement le financement, la conception et la construction mais également la responsabilité de l'entretien et de la maintenance en intégrant au sein du contrat de construction les services « bâtimentaires », moyennant le versement de loyers pendant 30 ans avant d'en devenir propriétaire et l'obligation pour le partenaire privé d'assurer pendant cette période le nettoyage, l'entretien, la maintenance du lieu, et le renouvellement complet du matériel avant livraison des établissements pénitentiaires. Comme l'a indiqué la Cour des comptes dans son rapport d'enquête sur les partenariats publics-privés pénitentiaires, communiqué à la commission des Finances de l'Assemblée nationale en octobre 2011, sept établissements, soit 4 480 places, ont été construits dans le cadre du programme 13 200 places *via* cette formule juridique de bail dite AOT-LOA, qui ne couvre que les services dits bâtimentaires.

— les **contrats de partenariat public-privé** (PPP), créés par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat [(1)], dont l'article 1er permet au pouvoir adjudicateur qu'est l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), 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*

(1) L'ordonnance du 17 juin 2004 a été modifiée par la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat.

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 ». Ces contrats de partenariat couvrent à la fois la conception-réalisation, le financement de l'établissement, les services « bâtimentaires » ainsi que les services à la personne couverts par la gestion déléguée de la loi du 22 juin 1987 tels que le nettoyage, la restauration des détenus et des personnels, l'hôtellerie et la buanderie, le transport, la cantine, l'accueil des familles, la formation et le travail. Trois établissements de 2 060 places en totalité, dont le centre de détention de Réau (800 places), le centre pénitentiaire de Lille-Annoeullin (690 places) et la maison d'arrêt et le quartier dits « courtes peines » (QCP) de Nantes (570 places), sont construits selon cette procédure. Un contrat de partenariat a été signé en février 2008 pour 27 ans avec THEIA autour du groupe BOUYGUES Construction qui s'est associé à IDEX (entretien et maintenance), SOGERES (restauration) et PRÉFACE (formation professionnelle) pour les concevoir, les réaliser, les financer, les entretenir et les gérer. La mise en service de ces établissements doit intervenir courant 2011 et en 2012.

Dans la mesure où le présent projet de loi prévoit de porter la capacité d'accueil du parc carcéral français à 80 000 places d'ici 2017, ce qui nécessitera, en cinq ans seulement, la construction de plus de 24 000 nouvelles places. Le contexte budgétaire particulièrement contraint dans lequel s'inscrit la mise en place de ce nouveau programme exige de diminuer le coût de construction des établissements pénitentiaires.

Afin d'y parvenir, les **deux premiers alinéas du présent article** modifient l'article 2 de la loi précitée du 22 juin 1987, afin d'étendre les marchés de conception-réalisation pour la construction de prisons aux opérations d'exploitation et de maintenance de ces dernières. En effet, en l'état actuel, la procédure relative aux marchés de conception-réalisation ne permet pas de confier au prestataire ou groupement de prestataires l'exploitation et la maintenance des ouvrages. Dans ces conditions, en vue de réaliser au sein d'un même contrat l'ensemble de ces opérations, l'administration est contrainte de recourir aux contrats de partenariat public-privé.

Or, comme le souligne l'étude d'impact qui accompagne le présent projet de loi, les contrats de partenariat s'appuient sur des conditions de financement privé, « *généralement plus onéreuses que celles de l'État* ». En effet, « *lorsque ces conditions de financement sont particulièrement éloignées de celles de l'État, 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* ».

Dans son rapport précité d'octobre 2011 sur les partenariats publics-privés pénitentiaires, la Cour des comptes a également souligné les difficultés que peuvent soulever les partenariats public-privé (PPP) pénitentiaires, à savoir :

— le coût des partenariats publics-privés n'est pas nécessairement inférieur à celui d'une construction et d'une gestion publiques ;

— le budget de l'administration pénitentiaire risque de se « rigidifier » en raison de l'importance prise par les contrats de partenariat public-privé et notamment de la montée en puissance des loyers versés aux prestataires privés ;

— les crédits des établissements à gestion publique pourraient tendre à devenir une variable d'ajustement face au coût contraint que représentent les loyers versés au titre des partenariats publics-privés ;

— les coûts d'investissement liés aux partenariats publics-privés sont depuis 2009 pris en compte dans le calcul du déficit public, posant ainsi la question de leur soutenabilité budgétaire dans un contexte budgétaire particulièrement dégradé.

Dans cette perspective, afin de bénéficier des avantages liés à l'inclusion des prestations d'exploitation et de maintenance dans un contrat comprenant également la conception et la construction, sans pour autant confier le financement et la maîtrise d'ouvrage au cocontractant de l'administration, le présent article étend le marché de conception-réalisation pour les établissements pénitentiaires aux opérations d'exploitation et de maintenance.

Cette extension du champ des marchés de conception-réalisation tend à rapprocher ce mode de dévolution de la commande publique des contrats de partenariat, sans toutefois parvenir à une identité parfaite entre les deux. En effet, des différences d'ordre juridique et technique demeurent. Dans le cadre d'un marché de la conception-réalisation, même élargi à l'exploitation et à la maintenance, l'État restera maître d'ouvrage, contrairement au contrat de partenariat. Il assumera en conséquence toutes les responsabilités qui lui incombent à ce titre et gérera tous les aléas. Il porte enfin l'ensemble des investissements pendant la période de construction, ce qui n'est pas le cas dans le cadre des contrats de partenariat.

Il convient en outre de rappeler que le Conseil constitutionnel s'est déjà prononcé, pour ce qui est du domaine pénitentiaire, sur la conformité à la Constitution des marchés de conception-réalisation prévus à l'article 2 de la loi du 22 juin 1987. En effet, dans sa décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002 relative à la loi d'orientation et de programmation pour la justice, le Conseil a considéré « *qu'aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle n'impose de confier à des personnes distinctes la conception, la construction et l'aménagement d'un ouvrage public* ». Dans ces conditions, en dérogeant, pour les marchés de conception-réalisation, aux articles 7 et 18 de la loi du 12 juillet 1958 relative à la maîtrise d'ouvrage public, « *le législateur n'a porté atteinte à aucune règle ni à*

aucun principe de valeur constitutionnelle », sous réserve toutefois que soient exclues de cette mission confiée à un tiers extérieur à l'administration, les fonctions de direction, de greffe et de surveillance, qui sont « *des tâches inhérentes à l'exercice par l'État de ses missions de souveraineté* ». Le présent article opère une stricte application de cette réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel, dans la mesure où le marché de conception-réalisation pourra certes porter sur l'exploitation et la maintenance, « *à l'exclusion des fonctions de direction, de greffe et de surveillance* ».

Si le marché de conception-réalisation, incluant désormais les opérations d'exploitation et de maintenance, tend à se rapprocher du contrat de partenariat, sans se confondre avec, il n'en respecte pas moins la jurisprudence du Conseil constitutionnel concernant les contrats de partenariat public-privé. En effet, dans sa décision n° 2008-567 du 24 juillet 2008, le Conseil considère qu'aucune règle, ni aucun 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. **Dans ces conditions, ce qui est constitutionnellement acceptable pour les contrats de partenariat public-privé l'est *a fortiori* pour des marchés de conception-réalisation ainsi élargis aux opérations d'exploitation et de maintenance.**

Le Conseil constitutionnel a relevé que la généralisation de tels montages – les contrats de partenariat public-privé – dérogerait au droit commun de la commande publique ou de la domanialité publique. Le marché de conception-réalisation ainsi élargi, par le présent article, aux opérations d'exploitation et de maintenance, s'effectuera, quant à lui, dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage publique. L'État restant propriétaire de l'ouvrage, ce qui n'est pas le cas pour un contrat de partenariat public-privé, le marché de conception-réalisation s'inscrira dans le cadre habituel des règles de la domanialité publique.

Le Conseil a également estimé, dans cette même décision, que la loi pouvait prévoir des dérogations au droit commun de la commande publique pour 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.

À la lumière de cette jurisprudence, la complexité représentée par la construction d'un ou plusieurs prisons et l'efficacité recherchée dans la conduite de ces opérations justifient pleinement la dérogation aux règles de droit commun applicables à la passation des marchés publics en vue de confier une mission globale de conception, de réalisation, d'exploitation et de maintenance des bâtiments pénitentiaires.

Si la conformité à la Constitution du marché de conception-réalisation ainsi élargi aux opérations de maintenance et d'exploitation est acquise, il convient de souligner que le recours à un tel marché permettra également, selon l'étude d'impact qui accompagne le présent projet de loi, de diminuer le coût global des établissements pénitentiaires ainsi construits grâce à :

— une meilleure attention aux choix de conception et de construction pour assurer des coûts d'exploitation et de maintenance optimisés ;

— la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance – notamment environnementale – vérifiables en cours de construction et pouvant conduire à des pénalités sur la rémunération en phase d'exploitation s'ils ne sont pas atteints ;

— une réduction des interfaces entre la phase de construction et la phase d'exploitation grâce à une responsabilisation globale des prestataires.

En définitive, grâce à ces avantages liés à l'extension des marchés de conception-réalisation aux opérations d'exploitation et de maintenance, le Gouvernement entend diminuer le coût à la place des quartiers pour courtes peines de 40 % par rapport au coût à la place d'un établissement classique et de 10 % par rapport à celui des quartiers « nouveau concept », sans que l'étude d'impact ne précise pour autant la méthode de calcul permettant de parvenir à un tel résultat.

2. Le recours à la procédure de dialogue compétitif pour la passation d'un marché de conception, de réalisation, d'entretien et de maintenance des prisons

Aux termes de l'article 2 de la loi précitée du 22 juin 1987, un marché de conception et réalisation d'établissements pénitentiaires, même élargi aux opérations d'exploitation et de maintenance, ne peut être conclu suivant la procédure de dialogue compétitif, prévue par l'article 69 du code des marchés publics, pour les opérations de constructions neuves.

En effet, le II de l'article 69 du code des marchés publics autorise la passation des marchés de conception-réalisation selon la procédure du dialogue compétitif pour les seules opérations de réhabilitation de bâtiment : « *Dans le cas des opérations limitées à la réhabilitation de bâtiments, (...) les marchés de conception-réalisation peuvent également être passés selon la procédure du dialogue compétitif* ». Dès lors que les marchés de conception-réalisation prévus à l'article 2 de la loi précitée du 22 juin 1987 portent sur des constructions neuves et non des opérations de réhabilitation, ils ne peuvent être passés que sur appel d'offres restreint avec jury.

Or, le dialogue compétitif n'est pas dénué d'avantages. En effet, cette procédure (*cf. infra*) permet non seulement à l'administration d'ajuster et de consolider l'expression de ses besoins, mais également aux différents candidats de concevoir une offre qui réponde de façon optimale à ces besoins. Par ailleurs, elle répond à un cadre juridique défini et harmonisé, au niveau européen, par 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. L'article 29 de cette directive autorise le recours au dialogue compétitif pour des marchés particulièrement complexes.

LA PROCÉDURE DE DIALOGUE COMPÉTITIF

Le dialogue compétitif est une procédure de publicité et de mise en concurrence qui offre à la personne publique la possibilité de **dialoguer avec les candidats**, en vue d'**améliorer la qualité** et de **stimuler l'innovation des offres** qui lui sont faites pour répondre à ses besoins.

- **Définition de la procédure**

L'instauration du dialogue compétitif résulte d'une réflexion menée par les instances européennes, sur la mise en place d'une procédure permettant tout à la fois, d'une part, d'**établir un dialogue technique entre les candidats et l'acheteur public**, pour des marchés complexes dans le cadre desquels ce dernier ignore les solutions, en particulier techniques ou économiques, à mettre en œuvre pour répondre à ses besoins et, d'autre part, de **garantir une concurrence effective entre les candidats** à travers le respect des principes d'égalité de traitement et de confidentialité notamment.

L'article 1er de la **directive n° 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 définit le dialogue compétitif comme « *une procédure, à laquelle tout opérateur économique peut demander à participer et dans laquelle le pouvoir adjudicateur conduit un dialogue avec les candidats admis à cette procédure, en vue de développer une ou plusieurs solutions aptes à répondre à ses besoins et sur la base de laquelle ou desquelles les candidats sélectionnés seront invités à remettre une offre* ». Cette définition a été transposée, sous une forme légèrement modifiée, à l'article 36 du code des marchés.

Le dialogue compétitif, **procédure européenne de publicité et de mise en concurrence européenne, a été transposé en droit français** pour la passation de plusieurs types de contrats : marchés publics, contrats de partenariat, baux emphytéotiques hospitaliers et baux conclus entre l'État et le titulaire d'une autorisation temporaire d'occupation du domaine public, portant sur des bâtiments et installations à construire pour les besoins de la justice, de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des armées ou des services du ministère de la défense.

- **Conditions de recours à la procédure**

En application de l'article 36 du code des marchés publics, il ne peut être recouru à une procédure de dialogue compétitif que lorsque le pouvoir adjudicateur « *n'est objectivement pas en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins* » ou lorsqu'il « *n'est objectivement pas en mesure d'établir le montage juridique ou financier du projet* ». En conséquence, le recours à la procédure de dialogue compétitif n'est possible que pour des marchés d'une **particulière complexité** dans lesquels la personne publique n'est pas en mesure de définir les moyens techniques permettant de répondre à ses besoins ou d'établir le montage juridique ou financier d'un projet.

- **Déroulement de la procédure**

Le déroulement de la procédure de dialogue compétitif s'opère en **trois temps** : lancement de la procédure et sélection des candidats admis à discuter ; dialogue avec les candidats admis ; remise, analyse des offres et choix de l'attributaire du contrat.

Le **lancement de la procédure** de dialogue compétitif comporte l'obligation de publier un avis d'appel public à la concurrence dans le but de permettre à la personne responsable du marché, de sélectionner des candidats avec une publicité suffisante et une mise en concurrence effective.

Après avoir sélectionné les candidats admis à présenter une proposition, la personne publique engage avec chacun d'eux un **dialogue**. Ce dialogue vise à susciter des propositions de la part des candidats, en vue d'identifier et de définir les moyens les plus performants pour répondre aux besoins de la personne publique, exprimés par elle dans le programme fonctionnel. Après le dialogue proprement dit, s'ouvre une **phase de remise, d'analyse des offres et de choix du candidat**, qui s'inspire largement d'une procédure d'appel d'offres restreint.

Source : Ludovic Babin et Étienne Amblard, JurisClasseur Contrats et Marchés Publics*, fascicule 64-10, septembre 2008.*

Or, la particulière complexité qui s'attache à la construction d'un ou plusieurs établissements pénitentiaires neufs justifie pleinement, dans le respect des exigences posées par le droit européen et français de la commande publique, le recours à cette procédure de dialogue compétitif. Par conséquent, le **troisième et dernier alinéa du présent article** ouvre, pour les opérations de réhabilitation comme les constructions de prisons neuves, la faculté de recourir à la procédure du dialogue compétitif dans le cadre de la passation d'un marché de conception-réalisation, désormais étendu à l'exploitation et à la maintenance (*cf. supra*). L'étude d'impact indique que « *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* ».

*

* *

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission ***rejette*** *l'amendement de suppression CL 22 de M. Dominique Raimbourg.*

Puis elle ***adopte*** *l'article 2* ***sans modification****.*

Article 3

Prorogation jusqu'au 31 décembre 2016 du recours à la procédure accélérée d'expropriation pour cause d'utilité publique pour la construction d'établissements pénitentiaires

Le présent article proroge, jusqu'au 31 décembre 2016, l'application de la procédure d'expropriation dite « d'extrême urgence », prévue par l'article L. 15-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, en vue de la prise de possession immédiate des terrains bâtis et non bâtis, dont l'acquisition est nécessaire aux opérations de construction et d'extension des établissements pénitentiaires prévues dans le présent projet de loi de programmation.

La première application de cette procédure dite « d'extrême urgence » en matière d'expropriation pour la construction ou l'extension d'établissements pénitentiaires a été initiée, pour la période allant de 2003 à 2007, par l'article 4 de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice. Le présent article, dont la rédaction est identique à l'article 4 de la loi précitée du 9 septembre 2002, se contente de proroger le recours à cette procédure jusqu'au 31 décembre 2016.

1. La procédure d'expropriation dite « d'extrême urgence »

Le régime de droit commun dissocie les trois opérations fondamentales qui ne peuvent que se succéder : déclaration d'utilité publique, transfert de propriété, fixation des indemnités.

Alors que la procédure normale se déroule en moyenne en un an à compter de la déclaration d'utilité publique, voire plus en cas de contentieux, deux procédures permettent de raccourcir les délais en matière d'expropriation, une fois la déclaration d'utilité publique prononcée, et ce, au stade de la phase indemnitaire et de la prise de possession des terrains :

— la procédure d'urgence simple, prévue par les articles L. 15-4 et L. 15-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, permet seulement de réduire les délais de la phase indemnitaire et autorise la prise de possession moyennant le paiement ou la consignation préalable des indemnités, éventuellement provisionnelles, fixées par le juge ;

— la procédure dite « d'extrême urgence », prévue par les articles L. 15-6 du code de l'expropriation, se rapporte au déroulement de toute la procédure d'expropriation, de la phase administrative à la prise de possession. Prévue à l'origine pour les seuls travaux intéressant la défense nationale, cette procédure a été progressivement étendue à des travaux civils, avec ou sans intérêt stratégique : autoroutes, voies de chemin de fer, voies de tramways ou de transport en commun, oléoducs, réorganisation de la région parisienne, préparation des jeux olympiques de 1968 et 1992 et de la coupe du monde de football en 1998, mesures de sauvegarde des populations exposées à un risque naturel [(1)] dans le cadre de la loi du 2 février 1995, acquisitions foncières liées aux opérations de construction ou d'extension d'établissements pénitentiaires [(2)], aménagement de la nouvelle branche du tram-train T4 en Île-de-France jusqu'à Clichy-sous-Bois et Montfermeil [(3)].

Régie par l'article L. 15-7 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, la procédure dite « d'extrême urgence » peut être utilisée lorsque l'exécution de travaux régulièrement déclarés d'utilité publique risque d'être retardée par des difficultés tenant à la prise de possession d'un ou plusieurs terrains. S'appliquant aux seuls terrains non bâtis, elle ne comprend pas d'enquête préalable et suit le cours suivant : l'administration intéressée soumet au Conseil d'État un projet motivé accompagné d'un plan indiquant la commune où sont situés les terrains qu'elle se propose d'occuper et la description générale des ouvrages projetés ; l'autorisation de prise de possession est donnée à l'État maître d'œuvre par un décret spécial en Conseil d'État.

---

(1) En application de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

(2) En application de l'article 4 de la loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice.

(3) En application de l'article 53 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Dans les vingt-quatre heures de la réception de ce décret, le préfet prend des arrêtés autorisant l'administration intéressée à prendre possession des terrains, selon des modalités fixées par les articles 1er, 4, 5 et 7 de la loi du 29 décembre 1892 sur l'occupation temporaire nécessaire à l'exécution des travaux publics. Ces dispositions imposent la notification de la mesure au propriétaire et la rédaction d'un procès-verbal de prise de possession en présence du propriétaire. Les agents de l'administration peuvent alors pénétrer dans les propriétés privées.

Toutefois, la prise de possession des terrains par l'administration ne peut avoir lieu qu'après paiement ou, en cas d'obstacle au paiement, consignation d'une indemnité provisionnelle égale à l'évaluation du service des domaines ou à l'offre de l'autorité expropriante, si elle est supérieure. Si l'administration ne paie, ni ne consigne cette provision, l'autorisation d'occuper les terrains cesse d'être valable. 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'administration est tenue dans le mois qui suit la prise de possession de poursuivre la procédure d'expropriation. Si elle ne poursuit pas, comme le dernier alinéa de l'article L. 15-7 le lui impose, la procédure d'expropriation dans le mois qui suit la prise de possession, le propriétaire a la faculté de saisir le juge afin que ce dernier prononce le transfert de propriété s'il n'a pas encore été ordonné et, « *en tout état de cause, fixe le prix du terrain et éventuellement l'indemnité spéciale prévue à l'alinéa 1er de l'article L. 15-8* ». Le juge de l'expropriation peut ainsi attribuer, le cas échéant, une indemnité spéciale aux intéressés qui justifient d'un préjudice causé par la rapidité de la procédure.

En définitive, la procédure d'extrême urgence présente un double avantage, en vue de réduire les délais de mise en œuvre du processus d'acquisition foncière. En premier lieu, le pouvoir de prononcer l'envoi en possession de terrains est transféré du juge de l'expropriation à l'administration. En second lieu, cet envoi en possession peut intervenir avant que l'ordonnance de transfert ne soit rendue. Dans ces conditions, la mise en œuvre de l'article L. 15-9 du code précité permet indéniablement de raccourcir les délais, puisque l'État peut prendre possession des terrains sans attendre que soit opéré le transfert de propriété par voie d'ordonnance judiciaire et que les indemnités soient fixées par le juge.

La mise en œuvre de la procédure d'extrême urgence est toutefois strictement encadrée, afin de garantir les droits des personnes expropriées. D'une part, elle ne peut s'appliquer qu'à des terrains non bâtis, situés dans l'emprise de l'ouvrage. D'autre part, elle ne peut intervenir que si l'exécution des travaux risque d'être retardée par des difficultés tenant à la prise de possession de ces terrains. Enfin, la prise de possession doit être autorisée par un décret pris sur avis conforme du Conseil d'État, en respectant la procédure précitée de l'article L. 15-7 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, à savoir la production par l'administration d'un projet motivé, accompagné d'un plan

parcellaire répertoriant les terrains concernés et d'une description générale des ouvrages projetés.

Dans sa décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989 sur la loi portant diverses dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles, le Conseil constitutionnel a d'ailleurs déclaré que cette procédure d'expropriation dite « d'extrême urgence » était conforme à la Constitution et notamment à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, lequel dispose que « *la propriété étant un droit inaliénable et sacré, nul ne peut en être privé si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ». Il a ainsi estimé qu'à cet égard, « *n'est pas méconnue l'importance des attributions conférées à l'autorité judiciaire en matière de protection de la propriété immobilière par les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République* », dès lors que la procédure de l'article L. 15-9 ne fait nullement échec à l'intervention du juge judiciaire pour la fixation définitive du montant de l'indemnité. Il a également considéré que « *les règles de procédures, qui sont justifiées par des motifs impérieux d'intérêt général et sont assorties de garanties au profit des propriétaires intéressés, ne portent pas atteinte au principe d'égalité* ».

2. Son extension, jusqu'au 31 décembre 2016, au profit de la construction et de l'extension d'établissements pénitentiaires

S'inscrivant dans le prolongement de l'article 4 de la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, le présent article fait application de cette procédure dite « d'extrême urgence » aux opérations de construction et d'extension d'établissements pénitentiaires envisagées au titre de la présente programmation [(1)]. Cependant, il étend cette procédure dans son champ d'application, d'une part, et le limite dans le temps, d'autre part, tout en assurant une protection efficace des occupants.

En premier lieu, le **I du présent article** précise que, par dérogation aux dispositions de l'article L. 15-9 du code de l'expropriation dont l'application se limite aux terrains non bâtis, les terrains susceptibles de faire l'objet d'une expropriation en vue de la construction ou de l'extension de prisons peuvent être non bâtis ou bâtis. La procédure d'expropriation d'extrême urgence étant limitée, aux termes de l'article L. 15-9, à l'acquisition des seuls terrains non bâtis, une mesure législative est nécessaire pour étendre à la prise de possession de terrains bâtis. Il ne s'agit pas là d'une initiative inédite, puisque le législateur a adopté sept lois prévoyant la possibilité d'appliquer à des terrains bâtis l'article L. 15-9 du code de l'expropriation.

---

(1) Voir le commentaire sur l'article 1er du présent projet de loi.

AUTORISATION DU RECOURS À LA PROCÉDURE D'EXTRÊME URGENCE POUR LA PRISE DE POSSESSION DE TERRAINS BÂTIS

Le Parlement a, à plusieurs reprises, autorisé le Gouvernement à utiliser la procédure d'extrême urgence pour la prise de possession de terrains bâtis :

— pour l'acquisition des immeubles nécessaires au logement des services administratifs des nouveaux départements créés en 1964 dans la région parisienne (loi de finances rectificative du 23 décembre 1964, article 2) ;

— pour la réalisation de la ligne expérimentale d'aérotrain (loi n° 66-1065 du 31 décembre 1966) ;

— pour l'exécution des travaux nécessaires à l'organisation des jeux olympiques de Grenoble en 1968 (loi du 29 juin 1965) et des jeux olympiques d'Albertville en 1992 (loi du 31 décembre 1987) ;

— jusqu'au 31 décembre 1997, dans la commune de Saint-Denis, pour permettre la prise de possession immédiate des immeubles dont l'acquisition était nécessaire à l'organisation de la coupe du monde de football de 1998 (loi du 31 décembre 1993) ;

— pour la réalisation d'un itinéraire à très grand gabarit entre le port de Bordeaux et Toulouse (loi du 29 mai 2001) ;

— pour la construction et l'extension d'établissement pénitentiaire dans le cadre de la précédente loi d'orientation et de programmation pour la justice (loi du 9 septembre 2002, article 4).

— pour l'aménagement de la nouvelle branche du tram-train T4 en Île-de-France jusqu'à Clichy-sous-Bois et Montfermeil (loi du 12 juillet 2010, article 53).

En deuxième lieu, le **I du présent article** limite le recours possible à cette procédure dans le temps, puisque les décrets pris sur avis conforme du Conseil d'État devront intervenir au plus tard le 31 décembre 2016. La limitation au 31 décembre 2016 de la possibilité d'adopter de tels décrets en vue de conduire des expropriations d'extrême urgence permettra de limiter le champ de cette procédure d'exception. Au terme de cette période, le dispositif institué fera l'objet d'une évaluation en vue d'une éventuelle pérennisation.

En troisième et dernier lieu, le **II du présent article** garantit la protection des occupants des immeubles concernés par l'application de cette procédure dite « d'extrême urgence », en soumettant l'administration au respect des obligations auxquelles elle est tenue en application de l'article L. 314-1 du code de l'urbanisme, lequel dispose que « *la personne publique (...) qui bénéficie d'une expropriation est tenue, envers les occupants des immeubles intéressés, aux obligations prévues* » par le chapitre IV « *Protection des occupants* » du titre Ier « *Opérations d'aménagement* » du livre III « *Aménagement foncier* » du même code. Dans le prolongement des dispositions de l'article 5 de la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, seuls deux articles de ce chapitre seront rendus applicables aux opérations de construction ou d'extension de prisons réalisées au moyen de la procédure dite « d'extrême urgence » :

— *l'article L. 314-2 du code de l'urbanisme relatif au droit au relogement dont bénéficient, sous certaines conditions, les occupants de locaux à usage d'habitation, professionnel ou mixte devant être expropriés.* Si l'éviction est définitive, tous les occupants doivent se voir proposer au moins deux solutions de relogement. Tous les occupants, les propriétaires comme les locataires, de locaux d'habitation comme de locaux professionnels ou mixtes, bénéficient des droits de priorité et de préférence définis aux articles L. 14-1 et L. 14-2 du code de l'expropriation et normalement limités, dans ces articles, aux seuls propriétaires de locaux d'habitation. Selon le premier droit, les propriétaires ou locataires expropriés sont, sous condition de ressources, prioritaires, soit pour obtenir un nouveau logement dans un local soumis à la législation sur les habitations à loyer modéré, soit pour bénéficier d'un prêt d'accession à la propriété. En vertu du droit de préférence, les propriétaires ou locataires expropriés se voient accorder, de manière préférentielle, des prêts spéciaux au titre de l'aide à la construction et proposer l'acquisition de terrains, l'acquisition ou la location de locaux mis en vente ou loués dans les zones à urbaniser en priorité et dans les périmètres de rénovation ;

— *l'article L. 314-6 du même code relatif à l'indemnisation, sous certaines conditions, des commerçants et artisans à raison de l'activité exercée dans l'immeuble devant être exproprié en vue de sa démolition.* Cette indemnisation doit intervenir avec l'acte portant transfert de propriété. Pour en bénéficier, l'intéressé doit justifier d'un préjudice causé par la réduction progressive des facteurs locaux de commercialité et s'engager à cesser son activité et, s'il est locataire, à quitter les lieux dès le versement de l'indemnité.

En définitive, l'application de la procédure d'expropriation dite « d'extrême urgence » en vue de la construction ou de l'extension de prisons revêt une importance majeure. En effet, comme le souligne l'étude d'impact qui accompagne le présent projet de loi, « *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* ». Pour mémoire, il est prévu de porter la capacité d'accueil du parc carcéral français à 80 000 places d'ici 2017, ce qui nécessitera, en cinq ans seulement, la construction de plus de 24 000 nouvelles places.

Comme l'indique l'étude d'impact précitée, « *vingt-trois 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* ».

Or, alors que 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 de construction et d'extension de prisons risque de se heurter à de fortes oppositions locales à l'implantation de ces établissements dans certains tissus urbains, où la situation foncière est particulièrement difficile. En prorogeant jusqu'au 31 décembre 2016 la procédure dite « d'extrême urgence », le présent article maintient un outil juridique permettant de surmonter ces difficultés et de sécuriser les acquisitions foncières nécessaires aux futures implantations pénitentiaires, même si, comme le souligne l'étude d'impact, « *le Gouvernement entend privilégier le cadre amiable et la voie ordinaire de l'expropriation lorsque cette procédure est conciliable avec le calendrier du présent projet de loi de programmation* ».

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement de précision CL 144 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 3 **modifié**.*

CHAPITRE II

Dispositions visant à améliorer l'exécution des peines

(Division et intitulé nouveaux)

*La Commission **adopte** l'amendement CL 145 du rapporteur.*

Article 4

(art. 41 et 81 du code de procédure pénale)

Réalisation des enquêtes présentencielles par le secteur associatif habilité

Le présent article vise à **confier prioritairement au secteur associatif habilité la réalisation des enquêtes présentencielles**, dans le but de recentrer l'activité des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) sur le suivi des personnes condamnées et la prévention de la récidive.

En effet, plusieurs types d'enquêtes présentencielles peuvent aujourd'hui être confiés indifféremment à des services pénitentiaires d'insertion et de probation ou à des personnes physiques ou morales habilitées. À la disposition du juge d'instruction et du procureur, elles permettent aux autorités judiciaires de disposer d'informations précises et fiables sur la personnalité (enquête dite de personnalité) et l'environnement social et familial (enquêtes sociales) de la personne mise en cause.

— Les enquêtes sociales rapides (articles 41, alinéa 6, et article 81, alinéa 7, du code de procédure pénale)

L'article 41, alinéa 6, du code de procédure pénale permet au procureur de la République de demander au service pénitentiaire d'insertion et de probation, à au service compétent de l'éducation surveillée ou à une personne physique ou morale habilitée dans les conditions prévues à l'article 81, alinéa 6, du même code, la réalisation d'une enquête sociale rapide ou enquête « POP » (Permanence d'orientation pénale).

Cette enquête doit donner au magistrat des éléments d'information sur la situation matérielle, sociale et familiale de la personne faisant l'objet d'une enquête et l'informer des mesures susceptibles de favoriser l'insertion sociale de l'intéressé. Concrètement, il s'agit, pour la personne chargée de la réalisation de l'enquête, de s'entretenir brièvement avec la personne intéressée afin de recueillir des éléments sur son parcours personnel et, éventuellement, de vérifier ces informations par le biais de contacts pris avec ses proches.

Ces enquêtes doivent être demandées obligatoirement, par le procureur de la République, dans trois cas de figure :

- avant de requérir le placement en détention provisoire d'un majeur âgé de moins de vingt et un ans au moment de la commission de l'infraction, si la peine encourue est inférieure à cinq ans d'emprisonnement ;

- en cas de poursuites selon la procédure de comparution immédiate ;

- en cas de poursuites selon la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

L'article 81, alinéa 7, du code de procédure pénale confère un pouvoir identique au juge d'instruction. Ce dernier est en outre tenu de faire procéder à une telle enquête s'il envisage de saisir le juge des libertés et de la détention en vue du placement en détention provisoire d'un majeur âgé de moins de vingt et un ans au moment des faits, lorsque la peine encourue est inférieure à cinq ans d'emprisonnement, sauf si le procureur de la République a d'ores et déjà prescrit une telle mesure dans le cadre de l'article 41, alinéa 6.

— Les enquêtes préalables au placement en détention provisoire d'une personne ayant l'autorité parentale exclusive sur un mineur de 16 ans (article 145-5 du code de procédure pénale)

En application de l'article 145-5 du code de procédure pénale, le juge d'instruction doit également diligenter une enquête lorsqu'il envisage le placement en détention provisoire d'une personne qui déclare avoir l'autorité parentale exclusive sur un mineur de seize ans résidant habituellement chez elle. L'enquête doit alors rechercher et proposer toute mesure permettant d'éviter que l'éducation, la santé, la sécurité et la moralité du mineur ne soient « *gravement compromises* ».

— Les enquêtes préalables sur la situation familiale et sociale des étrangers bénéficiant d'une protection contre une peine d'interdiction du territoire français (article 41, alinéa 8, du code de procédure pénale)

L'article 80 de la loi n° 2003-1119 du 23 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, a introduit l'obligation, pour le procureur de la République, de faire procéder à une enquête sur la situation sociale et familiale d'un étranger déclarant bénéficier d'une protection à l'égard d'une peine d'interdiction de territoire, en application des articles 131-30-1 et 131-30-2 du code pénal.

En effet, la situation sociale et familiale de certains étrangers et les liens particuliers qu'ils ont pu établir avec la France (résidence habituelle en France depuis plusieurs années, parent d'enfant français, marié avec un ressortissant français, bénéficiaire d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle…) leur permettent, sous certaines conditions, de bénéficier d'une protection relative [(1)] ou absolue [(2)] à l'égard d'une peine d'interdiction de territoire.

Le procureur ne peut pas requérir une peine d'interdiction de territoire à l'encontre de la personne étrangère qui déclare bénéficier d'une protection relative ou absolue sans diligenter, au préalable, une enquête tendant à établir les faits allégués. Toutefois, ces dispositions ne sont pas applicables lorsque l'infraction susceptible de donner lieu au prononcé d'une peine d'interdiction de territoire fait partie des infractions à la législation des étrangers prévues aux articles 19 et 27 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, désormais codifiées aux articles L. 621-1 et L. 624-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

En l'état actuel du droit, ces enquêtes présentencielles peuvent être confiées à différents services :

- le service pénitentiaire d'insertion et de probation ;
- le service de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- à toute personne physique ou morale habilitée dans les conditions prévues par les articles R. 15-34 et suivants du code de procédure pénale ;
- dans le cas particulier des enquêtes préalables relatives à la situation de certains étrangers, à un officier de police judiciaire.

Les personnes physiques ou morales souhaitant participer à la réalisation de ces enquêtes doivent être habilitées dans les conditions prévues par l'article 8, alinéa 6, du code de procédure pénale, qui renvoie à un décret en Conseil d'État. La procédure d'habilitation est ainsi prévue aux articles R. 15-34 et suivants du code de procédure pénale. Cette habilitation est délivrée, après instruction, par

(1) Article 131-30-1 du code pénal.
(2) Article 131-30-2 du code pénal.

l'assemblée générale des magistrats du siège et du parquet du tribunal ou de la cour d'appel et donne lieu à la signature d'une convention entre la personne habilitée – le plus souvent une association –, le premier président et le procureur général de la cour d'appel. Cette convention fixe les conditions d'intervention de la personne habilitée.

La possibilité de confier ces enquêtes à des associations habilitées est utilisée depuis longtemps par les magistrats, notamment en matière d'enquêtes sociales rapides. Ainsi, plus de 10 823 enquêtes de ce type ont été réalisées par des personnes habilitées en 2010. Toutefois, cette tâche est encore principalement effectuée par les services pénitentiaires d'insertion et de probation, qui ont réalisé 16 552 enquêtes sociales rapides en 2010.

D'après l'étude d'impact jointe au projet de loi, la réalisation de ces enquêtes sociales rapides représente environ 131 ETPT, à raison de deux heures par enquête. Elle a également un impact important sur l'organisation du travail des SPIP, puisque des permanences dites « d'orientation pénale » doivent être organisées tous les jours de la semaine afin d'assurer la réalisation de ces enquêtes.

Afin de recentrer l'action des SPIP sur leur cœur de métier, à savoir le suivi des personnes condamnées et la prévention de la récidive, l'article 4 du projet de loi a pour objet de confier prioritairement la réalisation de ces enquêtes aux personnes habilitées. Ainsi, le juge d'instruction et le procureur devront confier ces enquêtes à une personne physique ou morale habilitée, « *ou, s'il n'existe pas de personne habilitée dans le ressort de la juridiction, [au] service pénitentiaire d'insertion et de probation* ». Les enquêtes présentencielles mentionnées aux alinéas 6 et 8 de l'article 41, à l'alinéa 7 de l'article 81, ainsi qu'à l'article 145-5 du code de procédure pénale seront donc réalisées, sauf exception, par les associations ou personnes habilitées, qui disposent, dans ce domaine, d'une expérience certaine.

Les SPIP ne pourront se voir confier ces enquêtes que dans le cas où aucune personne physique ou morale n'aurait été habilitée dans le ressort de la juridiction. Cette disposition permet de pallier l'éventuelle absence d'association compétente et habilitée dans certains ressorts. Toutefois, les enquêtes préalables dont la réalisation est prévue pour certains étrangers pourront toujours être confiées à des officiers de police judiciaire.

Par ailleurs, la nouvelle rédaction des articles 41 et 81 du code de procédure pénale supprime la référence aux services de la protection judiciaire de la jeunesse. En effet, les enquêtes sociales ou investigations de personnalité étant régies par l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, cette mention au sein du code de procédure pénale est superfétatoire. Le présent article permet donc de mettre fin à cette redondance et de distinguer plus nettement la procédure pénale applicable aux mineurs de celle de droit commun.

Toutefois, la rédaction initiale de l'article 4 n'était pas tout à fait satisfaisante. En effet, elle ne permettait de confier des enquêtes présentencielles au SPIP que dans le cas où aucune personne physique ou morale n'aurait été habilitée sur le ressort de la juridiction. Or, il est possible que dans certains ressorts, les personnes habilitées, bien qu'elles existent, ne soient pas en mesure, pour des raisons matérielles ou du fait de moyens humains insuffisants, d'assumer la charge d'enquêtes nouvelles. Pour cette raison, votre Commission a adopté un amendement de votre rapporteur permettant de confier l'enquête au SPIP dans tous les cas où le juge d'instruction et le procureur sont dans l'impossibilité matérielle de confier cette enquête à une personne habilitée.

*

* *

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission ***rejette*** *l'amendement de suppression CL 8 de M. Dominique Raimbourg.*

Puis elle ***adopte*** *l'amendement de coordination CL 146 du rapporteur.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 57 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement tend à assouplir le dispositif en autorisant le juge à confier l'enquête présentencielle au service pénitentiaire d'insertion et de probation dans tous les cas où il lui est matériellement impossible de la confier à une personne habilitée.

La Commission ***adopte*** *l'amendement.*

Puis elle ***adopte*** *successivement l'amendement de coordination CL 147 du rapporteur et son amendement rédactionnel CL 148.*

La Commission ***adopte*** *l'article 4* ***modifié****.*

Article 5

(art. 717-1, 721, 721-1 et 729 du code de procédure pénale)

Renforcement de l'incitation aux soins en milieu fermé

Le présent article vise à **renforcer le dispositif d'incitation aux soins en milieu fermé**, par un contrôle accru de l'effectivité des soins par le juge de l'application des peines, dans la continuité des évolutions issues de la loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle.

1. Le dispositif actuel de soins en milieu ouvert et en milieu fermé

a) En milieu ouvert : l'injonction de soins

Le suivi socio-judiciaire a été institué par la loi n° 98-468 du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs. Cette mesure, qui comporte plusieurs obligations d'ordre social ou médical [(1)], est prononcée *ab initio*, par la juridiction de jugement. Initialement destinée aux auteurs d'infractions à caractère sexuel, la peine de suivi socio-judiciaire a été progressivement étendue à d'autres types d'infractions, notamment violentes.

Initialement, le prononcé d'une injonction de soins dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire était une simple faculté pour la juridiction de jugement. Depuis la loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, l'article 131-36-4 du code pénal prévoit que **le suivi socio-judiciaire s'accompagne nécessairement d'une injonction de soins**, si une expertise médicale établit que la personne est susceptible de faire l'objet d'un traitement et si le juge n'y renonce pas. Cette injonction de soins prend effet à la libération du condamné, puisqu'elle constitue une mesure mise en œuvre en milieu ouvert. Dans le cadre de l'exécution de cette mesure, un médecin coordonnateur, désigné conformément à l'article L. 3711-1 du code de la santé publique, assure notamment l'interface entre le médecin traitant et le juge de l'application des peines.

Le non-respect de l'injonction de soins constitue une violation des obligations imposées par le suivi socio-judiciaire. Il peut ainsi justifier l'emprisonnement de la personne condamnée à un suivi socio-judiciaire [(2)]. Afin que le juge de l'application des peines soit informé de tout refus ou interruption des soins imposés dans le cadre d'une injonction de soins, **le médecin traitant a la faculté, sans que puisse lui être opposé le secret médical, d'informer directement le juge de l'application des peines de toute interruption du traitement** (article L. 3711-3, alinéa 1, du code de la santé publique).

Par ailleurs, depuis la loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale, **le médecin traitant a l'obligation d'informer le médecin coordonnateur ou, si celui-ci est indisponible, le juge de l'application des peines, de tout refus ou interruption du traitement qui interviendrait contre avis médical**. Cette obligation est justifiée, d'une part, par le fait que le non-

---

(1) Les obligations susceptibles d'être prononcées dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire sont celles du sursis avec mise à l'épreuve prévues aux articles 132-44 et 132-45 du code pénal, mais peuvent également consister en une injonction de soins.

(2) Article 131-36-1, alinéa 3, du code pénal: « La décision de condamnation fixe également la durée maximum de l'emprisonnement encouru par le condamné en cas d'inobservation des obligations qui lui sont imposées. Cet emprisonnement ne peut excéder trois ans en cas de condamnation pour délit et sept ans en cas de condamnation pour crime. Les conditions dans lesquelles le juge de l'application des peines peut ordonner, en tout ou partie, l'exécution de l'emprisonnement sont fixées par le code de procédure pénale *».*

respect des obligations du suivi socio-judiciaire peut conduire à l'emprisonnement de la personne condamnée, et, d'autre part, par les conséquences que peut revêtir l'interruption du traitement au regard de la dangerosité de la personne considérée.

b) En milieu fermé : l'incitation aux soins

En milieu fermé, la prise en compte de certains principes issus de la **déontologie médicale** a conduit le législateur à préférer initialement, pour les personnes incarcérées, une **simple incitation aux soins** à une obligation réelle. En effet, la prise en charge thérapeutique semble plus efficace lorsque le patient consent aux soins qui lui sont prodigués [(1)].

Toutefois, pour les personnes condamnées à un suivi socio-judiciaire avec injonction de soins, dans la mesure où **80 % des injonctions de soins sont précédées par une période de détention** [(2)], **il est indispensable, dans la perspective d'une atténuation de la dangerosité et de prévention de la récidive, que le traitement puisse être entamé en détention**. C'est la raison pour laquelle le législateur a prévu plusieurs dispositifs destinés à inciter fortement les personnes condamnées à un suivi socio-judiciaire, ainsi que celles condamnées à une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru, à engager un traitement pendant leur incarcération.

Plusieurs leviers d'incitation aux soins peuvent être mobilisés : **l'information** du condamné sur la possibilité de suivre un traitement ; **l'octroi de mesures favorables** au condamné qui accepte de suivre un traitement ; **l'exclusion du bénéfice de certaines mesures favorables** en cas de refus du condamné de suivre un traitement en détention.

En premier lieu, **la personne condamnée est informée, à plusieurs reprises, de la possibilité d'entreprendre un traitement en milieu fermé** :

● lors du prononcé de la condamnation de suivi socio-judiciaire avec injonction de soins, par le président du tribunal (article 131-36-4 du code pénal) ;

● lors de l'exécution de la peine, par le juge de l'application des peines, qui peut proposer un tel traitement à la personne condamnée pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru (article 717-1 du code de procédure pénale) ;

● lorsque la personne a été condamnée à un suivi socio-judiciaire avec injonction de soins, l'information est délivrée immédiatement par le juge de l'application des peines puis, en cas de refus, au moins une fois par an (article 763-7 du code de procédure pénale).

---

(1) L'article R. 4127-36 du code de la santé publique rappelle ainsi que « le consentement de la personne examinée ou soignée doit être recherché dans tous les cas *».*

(2) Rapport sur l'évaluation du dispositif de l'injonction de soins, Inspections générales des affaires sociales et des services judiciaires, février 2011.

Un deuxième axe d'incitation est également mobilisé, au-delà de l'information de la personne condamnée. En effet, **le refus d'un traitement proposé en détention a une incidence sur les mesures d'aménagement et de réductions de peine** dont la personne condamnée peut bénéficier :

● les crédits de réduction de peine octroyés aux personnes condamnées pour des crimes ou délits, commis sur mineur, de meurtre ou assassinat, de torture ou actes de barbarie, de viol, d'agression ou d'atteinte sexuelle peuvent leur être retirées par le juge de l'application des peines si elles refusent de suivre, pendant leur incarcération, le traitement qu'il leur a proposé (article 721, alinéa 3, du code de procédure pénale) ;

● aux termes de l'article 721-1 du même code, sauf décision contraire du juge de l'application des peines, les personnes condamnées pour un crime ou un délit pour lequel le suivi socio-judiciaire est encouru ne peuvent bénéficier d'aucune réduction de peine supplémentaire si elles ont refusé le traitement qui leur a été proposé ;

● en application de l'article 729 du même code, ces mêmes personnes ne peuvent se voir accorder une libération conditionnelle si elles ont refusé le traitement proposé.

Mais le dispositif d'incitation aux soins mis en place par le législateur comporte également des éléments positifs. Ainsi, en application de l'article 721-1 du code de procédure pénale, **des réductions de peine supplémentaires peuvent être accordées aux personnes qui suivent une thérapie permettant de limiter les risques de récidive**. Le suivi d'un traitement peut alors être considéré comme participant d'un effort sérieux de réadaptation sociale. Afin de permettre au juge d'évaluer les efforts de réinsertion faits par la personne condamnée, le médecin traitant doit délivrer à la personne condamnée des attestations de traitement, que cette dernière remet au juge dans le but d'obtenir des réductions de peine supplémentaires [(1)].

Le cinquième alinéa de l'article 717-1 du code de procédure pénale dispose en outre que **les articles L. 3711-1 à L. 3711-3 du code de la santé publique sont applicables au médecin traitant intervenant dans le cadre d'une incitation aux soins en milieu fermé**. L'article L. 3711-1 du code précité définit le mode de désignation ainsi que les missions du médecin coordonnateur, tandis que l'article L. 3711-2 porte sur les documents transmis au médecin traitant et sur les attestations que celui-ci délivre afin de permettre au condamné de justifier auprès du juge de l'accomplissement de son injonction de soins. Enfin, l'article L. 3711-3 indique les informations que le médecin traitant peut ou doit délivrer au juge ou au médecin coordonnateur, ainsi que la nature des traitements auxquels il peut recourir.

---

(1) Article 717-1 du code de procédure pénale.

Toutefois, le renvoi à ces articles ne signifie pas qu'un médecin coordonnateur doive être nommé toutes les fois qu'une personne détenue accepte les soins proposés. D'après la circulaire d'application [(1)] de la loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 qui a introduit ces dispositions, « *le renvoi aux dispositions du code de la santé publique ne signifie nullement qu'un médecin coordonnateur devra être désigné par le JAP pour toutes les personnes condamnées pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encoure. Ce n'est évidemment que lorsque le suivi socio-judiciaire a été prononcé (ou que l'injonction de soins de ce suivi est ordonnée dans le cadre d'une surveillance judiciaire ou d'une libération conditionnelle) qu'une telle désignation demeure nécessaire* ». De la même façon, le renvoi à l'article L. 3711-3 ne fait peser sur le médecin traitant de la personne détenue l'obligation d'informer le juge de l'application des peines en cas d'interruption des soins contre avis médical.

Seules certaines dispositions prévues dans le cadre de l'injonction de soins s'appliquent au médecin traitant d'une personne détenue. Ces dispositions permettent théoriquement aux médecins coordonnateurs d'apporter leur assistance aux médecins traitants de personnes détenues. Elles ont également pour but d'autoriser le juge de l'application des peines à délivrer les pièces de procédure au médecin traitant, et d'autoriser le médecin traitant à informer le juge de toute interruption du traitement.

TABLEAU COMPARATIF DES DISPOSITIFS PRÉVUS PAR LA LOI EN MATIÈRE D'INJONCTION DE SOINS ET D'INCITATION AUX SOINS

	Injonction de soins	**Incitation aux soins**
Période de l'exécution des soins	Après l'exécution de la peine d'emprisonnement, pendant l'exécution de la peine de suivi socio-judiciaire	Pendant la détention
Conséquences possibles de l'absence de suivi de soins	En cas de non-respect de l'obligation : Mise à exécution de l'emprisonnement prévu par la juridiction qui a prononcé le suivi socio-judiciaire (article 131-36-1 CP)	En cas de refus de la proposition : Retrait de crédits de réduction de peine (article 721 CPP), non octroi de réductions de peine supplémentaires (article 721-1 CPP) et de la libération conditionnelle (article 729 CPP)
Acteurs	Médecin traitant, médecin coordonnateur, juge de l'application des peines	Médecin traitant, juge de l'application des peines
Obligations du médecin traitant	En cas d'interruption ou de refus des soins contre l'avis du médecin traitant, obligation d'informer le médecin coordonnateur ou, à défaut, le juge de l'application des peines (article L. 3711-3, alinéa 2 CSP)	Délivrance obligatoire d'attestation de traitement à la personne condamnée (article 717-1 CPP)

(1) Circulaire relative à la présentation des dispositions résultant de la loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales et du décret n° 2006-835 du 30 mars 2006 relatives à l'exécution et à l'application des peines, NOR : JUSD0630080C.

2. Le renforcement de l'incitation aux soins en milieu fermé et l'amélioration de la qualité du traitement mis en œuvre par le médecin traitant

Le présent article prévoit un **renforcement de l'incitation aux soins en milieu fermé**, en améliorant la qualité de l'information du juge de l'application des peines sur la réalité du suivi du traitement qu'il a proposé au condamné et en rendant ses leviers d'action, en matière de réductions de peine et de libération conditionnelle, plus efficaces. Par ailleurs, l'article a été complété par une disposition destinée à expliciter de façon claire la règle, déjà existante, prévoyant que le médecin traitant doit se voir communiquer, à se demande, la décision de condamnation et les expertises médicales antérieures.

— L'information du juge de l'application des peines sur la réalité du suivi du traitement par le condamné

Le I de l'article 5, dans le texte initial du projet de loi, tendait à **permettre au juge de l'application des peines d'être informé, directement par le médecin traitant, du caractère effectif et régulier des soins**. En effet, à l'heure actuelle, l'information du juge de l'application des peines repose entièrement sur le condamné. Dans le dispositif initialement envisagé, le médecin traitant était tenu de faire parvenir au juge de l'application des peines, tous les trois mois, une copie de l'attestation qu'il remettait à la personne détenue. L'information du juge, au lieu de reposer, comme aujourd'hui, sur la fourniture d'attestations médicales par la personne condamnée, aurait été directement acquise auprès du médecin traitant.

Si le dispositif envisagé par la rédaction initiale de l'article 5 était, sur un plan strictement juridique, compatible avec les dispositions du code pénal relatives au secret médical, puisqu'il créait un nouveau cas de divulgation obligatoire [(1)], votre rapporteur a considéré que la transmission directe des attestations au juge de l'application des peines par le médecin traitant n'était pas opportune. En effet, **dans un milieu carcéral où les relations de confiance s'établissent déjà difficilement, il convient de préserver autant que possible les conditions de confidentialité des soins qui assurent leur efficacité**. C'est pourquoi votre Commission a adopté un amendement de votre rapporteur prévoyant que **le médecin traitant délivrera au condamné des attestations indiquant si le patient suit son traitement de façon régulière, à charge pour le condamné de remettre ces attestations au juge de l'application des peines**.

Le I de l'article 5 apporte également une **définition plus précise du contenu de l'attestation** que le médecin traitant doit remettre à la personne détenue. Alors qu'en l'état actuel du droit il s'agit d'une « *attestation de suivi du traitement* », le texte initial du projet de loi prévoyait que l'attestation indiquait si le patient suit ou non de façon régulière le traitement proposé par le juge de

---

(1) Si le non-respect du secret professionnel est sanctionné par l'article 226-13 du code pénal, l'article 226-14 du même code dispose que cette infraction ne s'applique pas dans les cas où la loi impose ou autorise la révélation du secret en question.

l'application des peines. Un élément supplémentaire, d'ordre qualitatif, tenant à la régularité du suivi, était donc introduit. Par ailleurs, cette rédaction permettait de s'assurer que le suivi portait bien sur le traitement proposé par le juge de l'application des peines, et non pas sur des soins d'autre nature. L'amendement de votre rapporteur, adopté par votre Commission, a repris cette rédaction, qui constitue un indéniable progrès.

Enfin, le I de l'article 5 prévoyait initialement que l'information délivrée au juge de l'application des peines devait intervenir « *trimestriellement ou à chaque fois que le juge en fait la demande* ». Toutefois, l'amendement de votre rapporteur mentionné précédemment et adopté par votre Commission, qui revient sur le dispositif initialement envisagé, ne prévoit pas de temporalité particulière : il reviendra au pouvoir réglementaire de définir le rythme auquel le médecin devra remettre ces attestations à la personne détenue, comme c'est le cas actuellement.

— Les moyens d'action à la disposition du juge de l'application des peines pour assurer le suivi effectif et régulier des soins proposés

Les II, III et IV du présent article visent à donner au juge de l'application des peines des **moyens plus efficaces d'inciter la personne condamnée à suivre régulièrement le traitement** auquel elle a consenti sur sa proposition.

Le II porte sur les crédits de réduction de peine. Le nouvel alinéa permet au juge de **retirer les crédits de réduction de peine** accordés de plein droit à tout condamné, non plus seulement dans le cas où la personne condamnée pour les crimes les plus graves [(1)] refuse de suivre le traitement proposé, mais désormais également dans le cas où cette personne ne suit pas de façon régulière ledit traitement.

Le III prévoit que **des réductions de peine supplémentaires ne pourront pas être octroyées,** sauf décision contraire du juge de l'application des peines, à la personne qui ne suit pas de façon régulière le traitement proposé, alors que jusqu'ici, cette possibilité n'était ouverte au juge que dans le cas où la personne refusait de suivre le traitement proposé.

Le IV étend les dispositions prévues en matière de **libération conditionnelle** en cas de refus du traitement par la personne condamnée, aux cas où ledit traitement ne serait pas suivi de façon régulière.

Ces dispositions complètent et renforcent utilement le dispositif actuel. En effet, dans le cadre du nouveau dispositif, la personne condamnée sera non seulement incitée à accepter les soins proposés par le juge de l'application des peines mais, plus encore, à les suivre de façon effective et régulière, ce qui contribuera à renforcer la prévention de la récidive.

---

(1) Crimes ou délits, commis sur un mineur, de meurtre ou d'assassinat, de torture ou d'actes de barbarie, de viol, d'agression sexuelle ou d'atteinte sexuelle.

— La transmission par le JAP au médecin traitant de la décision de condamnation et des expertises médicales antérieures

Votre Commission a, par le même amendement que celui mentionné précédemment, clarifié la formulation de la règle, déjà existante, prévoyant que le médecin traitant doit se voir communiquer, à se demande, la décision de condamnation et les expertises médicales antérieures. En effet, comme votre rapporteur l'a déjà souligné précédemment, l'actuel renvoi aux dispositions du code de la santé publique ne permet pas de savoir précisément quelles dispositions des articles L. 3711-1 à L. 3711-2 s'appliquent au médecin traitant exerçant en milieu fermé. C'est pourquoi le texte adopté par votre Commission remplace ce renvoi par l'ajout, à l'article 717-1 du code de procédure pénale, de l'obligation pour le juge de transmettre au médecin traitant, si celui-ci en fait la demande, la décision de condamnation ainsi que les expertises médicales réalisées au cours de la procédure judiciaire.

*

* *

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission ***rejette*** *l'amendement de suppression CL 9 de M. Dominique Raimbourg.*

Elle en vient ensuite à l'amendement CL 59 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit d'améliorer le dispositif envisagé par le Gouvernement, qui est calqué sur la procédure en vigueur en milieu ouvert depuis la loi du 10 mars 2010. Pour garantir la confidentialité, mieux vaut que le détenu transmette lui-même au magistrat, sans passer par son médecin traitant, les attestations qui prouvent qu'il se conforme au traitement proposé par le juge. Au demeurant, il a tout intérêt à le faire s'il ne veut pas se priver d'éventuelles réductions de peine.

La Commission ***adopte*** *l'amendement CL 59.*

Puis elle ***adopte*** *l'article 5* ***modifié****.*

Article 6

(art. 730-2 du code de procédure pénale)

Faculté de recourir à un psychologue et à un psychiatre pour l'expertise conditionnant la libération conditionnelle des personnes condamnées à un crime pour lequel le placement en rétention de sûreté est possible

Le présent article reconnaît au juge de l'application des peines la possibilité, dans le cadre de la libération conditionnelle des personnes condamnées à de longues peines pour une infraction pour laquelle le placement en rétention de sûreté est possible, de substituer à l'expertise réalisée par deux psychiatres une

expertise réalisée par un psychiatre et un psychologue. Il modifie, à ce titre, l'article 730-2 du code de procédure pénale, issu de l'article 16 de 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.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 730-2 du code de procédure pénale prévoit qu'aucune libération conditionnelle ne pourra, à compter du 1er janvier 2012, être accordée par le tribunal de l'application des peines aux personnes condamnées soit à la réclusion criminelle à perpétuité, soit à une peine d'une durée égale ou supérieure à quinze ans pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru [(1)], soit à une peine d'une durée égale ou supérieure à dix ans pour une infraction pour laquelle le placement en rétention de sûreté est possible en application de l'article 706-53-13 du même code [(2)], sans un avis préalable et obligatoire 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 – comme les centres nationaux d'évaluation de Fresnes et Réau – et assortie d'une expertise médicale.

S'il s'agit d'une infraction pour laquelle le placement en rétention de sûreté est possible en application de l'article 706-53-13 du code de procédure pénale, l'expertise médicale, qui vient à l'appui de l'évaluation pluridisciplinaire de dangerosité, est alors réalisée *par deux experts psychiatres*, qui se prononcent notamment sur l'opportunité de recourir à un traitement inhibiteur de libido.

Or, comme l'indique l'étude d'impact qui accompagne le présent projet de loi, « *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* » [(3)]. En effet, alors que le nombre d'experts psychiatres est resté stable depuis dix ans, avec 537 médecins actuellement inscrits sur les listes des cours d'appels, le nombre d'expertises psychiatriques réalisées sur des auteurs d'infractions pénales a, pour sa part, littéralement explosé, avec une augmentation de près de 150 % entre 2002 et 2009. En définitive, le nombre annuel d'expertises réalisées par expert psychiatre est passé de 61 en 2002 à 151 en 2009.

Afin de répondre à l'insuffisance de l'offre actuelle en matière d'expertise psychiatrique, sans pour autant mettre fin au double regard incontournable sur

---

(1) Meurtre ou assassinat précédé ou accompagné d'un viol, de tortures ou d'actes de barbarie (article 222-48-1 du code pénal), viol simple ou aggravé (art. 222-48-1 du code pénal), meurtre et assassinat (article 221-9-1 du code pénal), torture ou acte de barbarie (article 222-48-1 du code pénal), enlèvement ou séquestration (article 224-10 du code pénal), agression sexuelle et exhibition sexuelle (article 222-48-1 du code pénal), corruption de mineur (article 227-31 du code pénal), destruction ou dégradation d'un bien sous l'effet d'un incendie ou d'une substance explosive (article 322-18 du code pénal) et violences commises au sein du couple (article 222-48-1 du code pénal).

(2) Assassinat, meurtre, tortures ou actes de barbarie, viol, enlèvement ou séquestration, lorsqu'ils ont été commis soit sur une victime mineure, soit avec une circonstance aggravante, soit en récidive.

(3) Étude d'impact sur le présent projet de loi, 21 novembre 2011, p. 37.

l'évaluation de la dangerosité du détenu, le présent article permet au juge de l'application des peines, par décision spécialement motivée, de substituer à la double expertise réalisée par deux psychiatres une expertise réalisée conjointement par un médecin psychiatre et un psychologue titulaire d'un diplôme ou certificat sanctionnant une formation universitaire en psychopathologie ou en psychologie pathologique.

Cependant, la rédaction initiale du présent article prévoyait la présence d'un psychologue, sans qu'il soit pour autant précisé si celui-ci devait être un expert judiciaire inscrit sur les listes dressées par les cours d'appel. Afin de lever cette ambiguïté, votre Commission a adopté un **amendement de votre rapporteur** précisant que, dans le cadre de la double expertise conditionnant la libération conditionnelle des personnes condamnées pour une infraction pour laquelle la rétention de sûreté est possible, **le psychologue qui accompagnera l'expert psychiatre devra être, d'une part, un expert judiciaire inscrit en cette qualité sur les listes établies par les cours d'appel et, d'autre part, titulaire d'un diplôme, certificat ou titre sanctionnant une formation universitaire fondamentale et appliquée en psychopathologie**, conformément à la rédaction de l'article 44 de la loi n° 85-772 du 25 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre social.

Cette faculté désormais reconnue au juge de l'application des peines garantira un examen approfondi de la personnalité du détenu qui sollicite une libération conditionnelle, tout en renforçant le caractère pluridisciplinaire de cette évaluation.

Selon les données statistiques transmises à votre rapporteur, sur les 8 000 personnes ayant bénéficié, en 2010, d'une libération conditionnelle, la moitié d'entre elles rentre dans le champ d'application de la double expertise médicale prévue par l'article 730-2 du code de procédure pénale. Ainsi, le présent article permettra, dans ces 4 000 affaires, de substituer au deuxième psychiatre un psychologue expérimenté et reconnu comme tel par une formation universitaire de haut niveau.

Si cette mesure renforcera le caractère pluridisciplinaire du double regard sur la situation du détenu sollicitant une libération conditionnelle, elle générera également une économie maximale de plus de 300 000 euros chaque année. En effet, une expertise psychiatrique coûte 254 euros, quand un examen médico-psychologique est rémunéré à hauteur de 178 euros. Dans ces conditions, alors que le maintien d'une expertise médicale confiée à deux experts psychiatres coûterait en année pleine 2,032 millions d'euros au budget de l'État, la possibilité de confier cette expertise à un expert psychiatre et à un psychologue coûterait, pour sa part, 1,728 million d'euros. Si l'économie ainsi réalisée chaque année – de l'ordre de 300 000 euros – reste très marginale, le principal intérêt de cette faculté désormais reconnue au juge de l'application des peines est de pouvoir diligenter plus rapidement des expertises psychiatriques, dont le nombre ne cesse de croître.

Si le recours à un psychologue et à un psychiatre dans le cadre de la double expertise conditionnant la libération conditionnelle des personnes condamnées à un crime pour lequel le placement en rétention de sûreté est possible permettra de réduire les besoins en experts psychiatres face à une offre insuffisante, cette mesure ne dispense pas pour autant les pouvoirs publics, comme le souligne à juste titre l'étude d'impact qui accompagne le présent projet de loi, de mener « *un effort particulier (...) pour assurer le recrutement de psychiatres spécialisés* » [(1)].

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement de précision CL 60 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 6 **modifié**.*

Article 7

(art. L. 632-7 [nouveau] du code de l'éducation)

Création d'un contrat d'engagement destiné aux internes en psychiatrie et relatif à la prise en charge psychiatrique des personnes placées sous main de justice

Cet article a pour objet d'**encourager l'exercice, par les médecins psychiatres, des fonctions d'expert judiciaire et de médecin coordonnateur**, en créant un contrat d'engagement relatif à la prise en charge psychiatrique des personnes placées sous main de justice.

Sur le modèle du contrat d'engagement de service public (CESP) créé par l'article 46 de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, le présent article prévoit la création, dans le code de l'éducation, d'un article L. 632-7 détaillant les modalités d'un contrat d'engagement relatif à la prise en charge psychiatrique des personnes placées sous main de justice.

L'objectif de ce contrat est, d'une part, d'inciter les jeunes psychiatres à s'installer dans des zones géographiques ne disposant pas d'un nombre suffisant d'experts judiciaires et de médecins coordonnateurs et, d'autre part, à y exercer effectivement ces fonctions. En effet, à l'heure actuelle, les 537 médecins psychiatres inscrits sur les listes d'experts judiciaires et les 237 médecins coordonnateurs, inégalement répartis sur le territoire, ne permettent pas de répondre à l'ensemble des besoins de la justice.

Dans le cas des expertises judiciaires, la **pénurie de psychiatres** susceptibles de les réaliser se traduit par un **allongement important des délais**

---

(1) Étude d'impact sur le présent projet de loi, 21 novembre 2011, p. 38.

d'expertise, ce qui peut, dans certains cas, retarder la mise en œuvre de mesures judiciaires, notamment d'aménagement de peines. Dans le cadre de l'injonction de soins faisant intervenir un médecin coordonnateur dont les missions sont définies à l'article L. 3711-1 du code de la santé publique, la situation est encore plus préoccupante. En effet, l'**absence totale de médecins coordonnateurs dans 17 départements** et la pénurie de certains autres fait qu'aujourd'hui environ **1 750 mesures d'injonctions de soins ne sont pas suivies**.

Pour répondre au manque de médecins psychiatres prêts à assumer ces fonctions, cet article crée un contrat d'engagement propre aux internes en psychiatrie.

— Le premier alinéa du I de l'article 7 détermine les parties contractantes. Comme pour le CESP, le contrat est passé entre des étudiants en médecine et le centre national de gestion (CNG) mentionné à l'article 116 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière. Établissement public à caractère administratif placé sous tutelle du ministre chargé de la santé, le CNG est notamment chargé de la gestion statutaire et du développement des ressources humaines des praticiens hospitaliers et des directeurs de la fonction publique hospitalière. Dans le cadre plus particulier de ce contrat, seuls les internes ayant choisi pour spécialité la psychiatrie peuvent le signer. Un arrêté conjoint des ministres de la Justice, de la Santé et du Budget détermine tous les ans le nombre de contrats de ce type susceptibles d'être passés. L'étude d'impact [(1)] indique que vingt internes par an pourraient bénéficier de cette mesure.

— Les deuxième et troisième alinéas établissent les termes du contrat. Le deuxième alinéa prévoit que les internes en psychiatrie perçoivent une allocation mensuelle, versée par le centre national de gestion jusqu'à la fin de leurs études médicales. L'étude d'impact [(2)] indique que l'allocation serait de 1 200 euros bruts durant la dernière année d'études, comme c'est actuellement le cas pour le CESP. Le troisième alinéa définit la contrepartie du versement de cette allocation. Les internes signataires de ce contrat sont soumis à une triple obligation :

● exercer, à compter de la fin de leur formation, dans un ressort choisi sur une liste limitative ;

● demander leur inscription sur la liste des experts judiciaires près la cour d'appel de leur lieu d'exercice ;

● demander leur inscription sur la liste des médecins coordonnateurs prévue par l'article L. 3711-1 du code de la santé publique.

---

(1) Étude d'impact jointe au présent projet de loi de programmation, p. 38.
(2) Idem.

La durée d'engagement est égale au double de celle pendant laquelle l'allocation mensuelle leur a été versée. Toutefois, un engagement minimum de deux ans est prévu quelle que soit la durée de versement de l'allocation.

— Le quatrième alinéa précise les règles d'affectation des jeunes psychiatres. Les internes ayant signé ce contrat choisissent le ressort dans lequel ils exerceront sur une liste établie par un arrêté conjoint des ministres de la Justice et de la Santé. Les ressorts géographiques figurant sur cette liste doivent être caractérisés par un déficit d'experts judiciaires ou de médecins coordonnateurs. Ce choix doit être effectué durant leur dernière année d'étude.

— Le cinquième alinéa fixe les modalités de rupture du contrat. Les internes contractants peuvent se dégager de leurs obligations contractuelles moyennant le paiement d'une indemnité dont le recouvrement est assuré par le CNG. Celle-ci ne peut être supérieure au montant total de l'allocation versée. Les modalités exactes de calcul et de versement de cette indemnité sont fixées par arrêté.

— Le sixième alinéa prévoit un décret d'application. Celui-ci doit notamment expliciter les conditions dans lesquelles les psychiatres en exercice peuvent demander un changement d'affectation. Cet alinéa prévoit également que le décret d'application fixe « *les conditions dans lesquelles le fait de refuser des désignations en qualité d'expert ou de médecin coordonnateur peut être regardé comme une rupture de l'engagement mentionné au troisième alinéa* ».

En effet, les obligations mentionnées à l'alinéa 3 portent explicitement sur la demande d'inscription sur les listes d'expert judiciaire et de médecin coordonnateur. Toutefois, il est évident que l'engagement contractuel porte, au-delà de la simple demande d'inscription sur ces listes, sur la réalisation effective des missions qui y sont attachées. Il importe donc qu'un décret précise les conditions dans lesquelles le refus, par le médecin psychiatre, de sa désignation en tant qu'expert ou médecin coordonnateur, peut être analysé comme une rupture du contrat. Il s'agit ici d'éviter que des refus réitérés ne vident le contrat de sa substance.

À l'inverse, le décret dessinera *a contrario* les cas dans lesquels le médecin psychiatre peut refuser de réaliser une expertise judiciaire ou de suivre une personne condamnée à une injonction de soins, sans que cela puisse être considéré comme une rupture du contrat. Sans cela, il serait possible de confier un nombre illimité d'expertises au médecin psychiatre, avec un possible effet d'éviction sur son activité de soins habituelle, ce qui n'est pas souhaitable. Sur ce point, le médecin coordonnateur est, quant à lui, préservé par la limite de 20 patients posée par l'article 1er de l'arrêté du 24 janvier 2008 pris pour l'application des articles R. 3711-8 et R. 3711-11 du code de la santé publique relatif aux médecins coordonnateurs [1]. Ce décret, qui doit donc définir des

(1) JORF *n° 0024 du 29 janvier 2008.*

minima et des *maxima*, apportera des précisions indispensables au bon fonctionnement de ce dispositif.

Le II de l'article 7 étend ces dispositions à l'outre-mer, les rendant applicables à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie.

Le III aligne le régime de recouvrement de la cotisation sociale sur les revenus d'activités due pour cette allocation sur celui de l'allocation versée dans le cadre d'un contrat CESP. La cotisation due au titre de cette allocation est ainsi directement précomptée par le CNG.

Toutefois, il a semblé à votre rapporteur qu'une amélioration du dispositif était nécessaire. En effet, afin de se prémunir contre un éventuel refus, de la part des cours d'appel, d'inscrire sur leurs listes des médecins psychiatres peu expérimentés, votre Commission a adopté un amendement de votre rapporteur visant à subordonner l'octroi de l'allocation mensuelle aux internes en psychiatrie, en sus de l'obligation de solliciter leur inscription sur les listes d'experts et de médecins coordonnateurs, au suivi d'une formation en sciences criminelles, en psychiatrie légale ou criminelle, en psychologie légale ou criminelle, relative à l'expertise judiciaire ou relative à la prévention de la récidive. Le suivi d'une telle formation, combiné à la mise en place d'un système de tutorat prévu par le rapport annexé à l'article 1er, permettra ainsi de compenser le relatif manque d'expérience de ces jeunes médecins qui pourrait, à défaut d'une telle formation, constituer un obstacle à leur inscription sur les listes d'experts et de médecins coordonnateurs.

*

* *

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission ***rejette*** *l'amendement de suppression CL 10 de M. Dominique Raimbourg.*

Puis elle ***adopte*** *l'amendement rédactionnel CL 149 du rapporteur.*

Elle en vient ensuite à l'amendement CL 61 du rapporteur.

M. le rapporteur. Le contrat d'engagement relatif à la prise en charge psychiatrique des personnes placées sous main de justice est censé inciter les internes en psychiatrie à s'inscrire sur les listes d'experts. Pour éviter qu'on ne leur reproche leur manque d'expérience, je propose que les internes concernés ne perçoivent leur allocation qu'à condition de s'engager à suivre une formation spécifique en sciences criminelles, en psychologie ou en psychiatrie criminelle ou légale, ou toute autre formation relative à l'expertise judiciaire ou à la prévention de la récidive. En somme, ils devront s'engager encore plus tôt dans ce cursus pour montrer leur volonté de devenir experts.

La Commission ***adopte*** *l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CL 161 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 7 **modifié**.*

Article 8

(art. L. 315-2 du code de l'action sociale et des familles)

Dispense d'appel à projet pour la création d'établissements et de services relevant du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse

Le présent article vise à faciliter la construction de centres éducatifs fermés, en étendant la dispense de procédure d'appel à projet prévue à l'article L. 315-2 du code de l'action sociale et des familles pour certains services et établissements, à l'ensemble des établissements et services sociaux et médico-sociaux relevant du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse.

1. La procédure d'appel à projet introduite par la loi HPST

— Une nouvelle procédure d'autorisation pour la création, la transformation ou l'extension des établissements sociaux et médico-sociaux

La loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST) a profondément rénové la procédure d'autorisation relative aux établissements sociaux et médico-sociaux. En effet, avant l'entrée en vigueur de la loi, la procédure d'autorisation de création de places nouvelles dans ces établissements était insatisfaisante. La plupart des projets présentés aux autorités publiques recevaient un avis positif de la commission régionale de l'organisation sociale et médico-sociale (CROSS) et étaient autorisés par l'autorité publique compétente. Toutefois, cette autorisation n'était pas corrélée à un quelconque financement, si bien que les porteurs de projet devaient s'inscrire sur une liste d'attente de plusieurs années avant que leur projet puisse réellement aboutir.

La procédure d'appel à projet mise en place par le 8° de l'article 124 de loi HPST a contribué à modifier la procédure d'autorisation relative à la création, l'extension ou la transformation d'établissements sociaux et médico-sociaux. L'initiative des projets revient aux autorités, qui déterminent en amont les besoins en établissements sociaux et médico-sociaux. Dans le cadre de cette procédure, l'autorité publique lance ensuite un appel à projet, sur la base d'un cahier des charges précis. Les opérateurs répondent à cet appel à projet dans un délai contraint et une commission de sélection, qui associe les représentants des usagers, classe les projets en fonction de leur capacité à répondre au cahier des charges. Cette procédure permet donc à l'État, en partant des besoins constatés de la population, de sélectionner les projets présentant les meilleures caractéristiques. Une fois autorisé par l'autorité compétente, le projet a vocation à être rapidement financé.

— Les établissements et services d'ores et déjà dispensés de la procédure d'appel à projet

La procédure d'appel à projet prévue à l'article L. 313-1-1 du code de l'action sociale et des familles n'est pas applicable à tous les établissements sociaux et médico-sociaux. En effet, ne sont pas soumis à ces dispositions :

● les projets de création, de transformation ou d'extension qui ne font pas appel à des financements publics ;

● les projets d'extension d'un établissement ou service social ou médico-social, lorsque celle-ci est inférieure à un seuil fixé par l'article D. 313-2 du code de l'action sociale et des familles à 30 % de la capacité initiale ou à 15 places ou lits (extension dite de « petite capacité »);

● les opérations de regroupement d'établissements ou de services, lorsque celui-ci n'entraîne pas une extension supérieure à 30 % de la capacité initiale ou à 15 places ou lits, si cette opération ne modifie pas les missions de ces établissements ;

● les opérations de transformation d'établissements ou de services si elles n'entraînent pas de modification de la catégorie du public pris en charge et de la capacité d'accueil.

Par ailleurs, l'article L. 315-2 du code de l'action sociale et des familles, qui porte sur la création, par arrêté, des établissements et services sociaux et médico-sociaux, prévoit, dans son dernier alinéa, que la procédure d'appel à projet ne s'applique pas aux établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse pour les investigations et mesures éducatives qui ne peuvent être mises en œuvre que par eux seuls. Il s'agit notamment des services gérés en régie directe par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), comme les services territoriaux éducatifs de milieu ouvert (STEMO), les services territoriaux éducatifs de milieu ouvert et d'insertion (STEMOI) et les services éducatifs auprès des tribunaux (SEAT).

Les établissements et services dispensés d'appel à projet, dans le cadre de des articles L. 313-1-1 et L. 315-2 du code de l'action sociale et des familles, restent, en revanche, soumis aux autres étapes de la procédure d'autorisation des établissements et services sociaux et médico-sociaux, prévue par les articles L. 313-2 à L. 313-9. Pour ces établissements, la demande d'autorisation est déposée directement auprès de l'autorité compétente par la personne physique ou la personne morale de droit public ou de droit privé susceptible d'en assurer la gestion. L'autorité compétente répond alors dans les six mois, délai au-delà duquel la demande est considérée comme rejetée. À l'exception de la phase d'appel à projet, la procédure d'autorisation est donc identique. De ce fait, en exemptant certains projets d'une phase qui dure au minimum quelques mois, la dispense d'appel à projet permet d'accélérer la délivrance de l'autorisation et donc la mise en œuvre du projet.

PROCÉDURES D'AUTORISATION POUR LES PROJETS DE CRÉATION, D'EXTENSION ET DE TRANSFORMATION D'ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES SOCIAUX ET MÉDICO-SOCIAUX

Application de la procédure d'appel à projet	Dispense de la procédure d'appel à projet	Dispense de nouvelle autorisation
1. Nature du financement		
Intégralement ou partiellement public (article L. 313-1-1, alinéa 2, CASF)	Intégralement privé	
2. Nature du projet		
Création *ex nihilo*		
Extension de grande capacité	Extension de petite capacité (article L. 313-1-1, alinéa 2, CASF)	
Transformation avec changement de catégorie		Transformation sans changement de catégorie (article L. 313-1-1, alinéa 8, CASF)
Regroupement avec extension de grande capacité	Regroupement sans extension ou avec une extension de petite capacité (article L. 313-1-1, alinéa 6, CASF)	
3. Cas particuliers		
	Établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse pour les mesures pour lesquelles ils disposent d'une compétence exclusive (article L. 315-2, alinéa 4, CASF).	

2. L'extension de la dispense à tous les établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse

— En l'état actuel du droit, les centres éducatifs fermés ne sont pas dispensés de la procédure d'appel à projet.

La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice a prévu la création de centres éducatifs fermés (CEF) assurant l'accueil, dans un cadre contenant, de mineurs délinquants qui ont commis des infractions d'une certaine gravité. Des mineurs de 13 à 18 ans peuvent être placés en CEF dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'un sursis avec mise à l'épreuve, d'une libération conditionnelle ou d'un placement à l'extérieur. En complétant le dispositif de placement déjà existant, les CEF ont permis de réduire sensiblement le recours à la détention provisoire pour les mineurs et ont fait la preuve de leur efficacité en termes de prévention de la récidive, comme l'a récemment montré notre collègue Sébastien Huyghe dans son avis sur les crédits

de l'administration pénitentiaire pour 2012 [1]. Ils présentent également l'avantage d'assurer une action éducative renforcée et de favoriser la socialisation des mineurs placés.

En élargissant les cas dans lesquels le juge peut décider de placer un mineur de seize ans sous contrôle judiciaire, 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 rendu nécessaire la construction de nouveaux CEF. En effet, le placement sous contrôle judiciaire de ces mineurs est dorénavant possible lorsque ceux-ci encourent une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à cinq ans pour un délit de violences volontaires, d'agression sexuelle ou un délit commis avec la circonstance aggravante de violence. Le nombre de places supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre de ces dispositions est évalué à 260 [2]. Ce sont ainsi vingt nouveaux CEF qui devront ouvrir afin d'assurer l'application de cette réforme.

Les CEF peuvent être des établissements publics ou des établissements privés, en application de l'article 33 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. Dans le second cas, les établissements privés qui en assurent la gestion doivent être habilités dans les conditions prévues par un décret. Ainsi, les CEF relèvent soit du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse, soit du secteur associatif habilité (SAH). Cela exclut donc *de facto* leur création de l'exception prévue au dernier alinéa de l'article L. 315-2 du code de l'action sociale et des familles : puisque la mesure de placement en CEF ordonnée par l'autorité judiciaire peut être mise en œuvre par d'autres établissements et services sociaux et médico-sociaux de protection judiciaire de la jeunesse que ceux relevant du secteur public, la dispense ne peut s'appliquer.

— Le projet de loi étend la dispense de procédure d'appel à projet à tous les établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse.

Le présent article prévoit de modifier le champ de la dispense prévue par le dernier alinéa de l'article L. 312-2 du code de l'action sociale et des familles. La procédure d'appel à projet ne sera pas applicable aux « *établissements et services de l'État mentionnés au 4° du I de l'article L. 312-1* » du code de l'action sociale et des familles.

Le I de l'article L. 312-1 définit les différentes catégories d'établissements et services sociaux et médico-sociaux. Au 4° sont définis les établissements et services concourant à la protection de la jeunesse. Entrent dans cette catégorie les établissements et services mettant en œuvre :

---

(1) Avis (n° 3810, tome 4) de M. Sébastien Huyghe sur le projet de loi de finances pour 2012 (Mission « Justice », programmes « Administration pénitentiaire » et « Protection judiciaire de la jeunesse »), pp. 67 à 77.

(2) Rapport annexé, p. 20. Du reste, la création de ces vingt CEF était déjà annoncée dans l'étude d'impact sur le projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, p. 92.

● les mesures éducatives et les mesures d'investigation préalables aux mesures d'assistance éducative ordonnées par l'autorité judiciaire en application de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ; ces actions de protection judiciaire de la jeunesse relèvent de la compétence des services de l'État.

● les mesures éducatives ordonnées par l'autorité judiciaire en application des articles 375 à 375-8 du code civil, prévues par le code de procédure civile ou concernant des majeurs de moins de vingt et un ans ; ces actions de protection administrative de la jeunesse (aide sociale à l'enfance) relèvent de la compétence du conseil général du département.

Tant dans le domaine de la protection administrative des mineurs qu'en matière judiciaire, ces mesures peuvent également être confiées, sauf exception, au secteur associatif habilité (SAH). En effet, les structures gérées par des associations peuvent être habilitées, par le représentant de l'État, après instruction par les services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse et avis du président du conseil général, à mettre en œuvre des décisions judiciaires et pénales. L'État finance ensuite les mesures éducatives et les mesures d'investigation pénales, tandis que le conseil général finance l'exécution des décisions judiciaires de nature civile.

Les établissements et services auxquels le dispositif du présent article fait référence sont les établissements et services de protection de la jeunesse relevant de l'État : comme l'indique l'étude d'impact [(1)] sont donc visés ici l'ensemble des établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse, dont les CEF font notamment partie.

Il ne semble pas souhaitable que les services de la protection judiciaire de la jeunesse soient mis en concurrence avec des acteurs privés pour assurer la gestion d'établissements et services répondant à une **mission régalienne**. En l'état actuel du droit, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse ne dispose plus de la liberté de répondre par elle-même aux besoins constatés.

Par ailleurs, l'**objectif de transparence et d'impartialité** affiché par la procédure d'appel à projet est inopérant dans le domaine des établissements et service de protection de la jeunesse, puisque ce sont les services de la protection judiciaire de la jeunesse eux-mêmes qui instruisent le dossier d'appel à projet pour le préfet et qui participent ensuite à la commission d'appel à projet [(2)]. Ce **conflit d'intérêts** semble devoir être résolu par l'extension de la dispense à l'ensemble des établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse.

---

(1) Étude d'impact jointe au présent projet de loi de programmation, p. 43.
(2) Articles R. 313-1 et R. 313-5 du code de l'action sociale et des familles.

Le secteur associatif habilité, qui peut également assurer la gestion de CEF et d'établissements concourant à la protection judiciaire de la jeunesse, ne bénéficiera pas d'une telle dispense.

Ainsi, au-delà des seuls CEF, tous les établissements et services de la protection judiciaire de la jeunesse, comme les centres éducatifs renforcés ou les unités éducatives d'hébergement collectif ou diversifié, bénéficieront de la dispense de procédure d'appel à projet lorsque l'État sera à l'origine de leur création ou extension, ce qui sera de nature à **faciliter la mise en œuvre par l'État de la politique pénale en direction des mineurs délinquants**. Cette évolution contribuera à l'**amélioration de l'exécution des peines pour les mineurs délinquants,** en assouplissant les conditions d'autorisation des structures destinées à accueillir ces mineurs dès lors qu'elles sont gérées directement par les services de la protection judiciaire de la jeunesse relevant de l'État.

*

* *

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission ***rejette*** *l'amendement de suppression CL 11 de M. Dominique Raimbourg.*

Puis elle ***adopte*** *l'article 8* ***sans modification****.*

Article 9

(art. 12-3 [nouveau] de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante)

Convocation dans les cinq jours par les services de la protection judiciaire de la jeunesse d'un mineur faisant l'objet d'une mesure ou sanction éducative

Le présent article instaure, à compter du 1er janvier 2014, un délai maximal de cinq jours ouvrables pour la convocation par le service de la protection judiciaire de la jeunesse d'un mineur à l'encontre duquel est prononcée une décision exécutoire ordonnant une mesure ou une sanction éducative. Il entend ainsi réduire significativement les délais de prise en charge des mineurs dans le secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse, délais qui certes se sont sensiblement améliorés ces dernières années, mais qui restent encore trop élevés dans certains départements.

Comme le rappelle l'étude d'impact qui accompagne le présent projet de loi, « *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* » (1).

(1) Op. cit., *p. 44.*

Dans la mesure où la non-réitération est étroitement corrélée à la durée qui sépare la date du jugement de la mise en place effective de la mesure judiciaire, il est impératif, pour prévenir efficacement la récidive des mineurs délinquants, de réduire au maximum les délais de prise en charge par les services de la protection judiciaire de la jeunesse et ce, sur l'ensemble du territoire national. En effet, comme le souligne l'étude d'impact précitée, « *il n'est pas rare qu'un mineur réitère des faits de délinquance alors même que la première mesure prise à son encontre n'a pas encore été exécutée* » [(1)].

Cette situation s'explique notamment par la longueur de ces délais, qui peuvent atteindre 30 jours dans certains départements très sensibles, alors que la moyenne nationale s'établissait, en 2010, à 13 jours. Comme le montre le tableau qui figure ci-dessous, le délai de prise en charge en milieu ouvert par les services éducatifs de la protection judiciaire de la jeunesse était, en 2010, supérieur ou égal à dix jours dans 40 % des départements français, alors qu'il n'était inférieur à cinq jours que dans un tiers d'entre eux seulement.

DÉLAIS DE PRISE EN CHARGE PAR LES SERVICES ÉDUCATIFS DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE DANS LES 101 DÉPARTEMENTS FRANÇAIS

	2009		**2010**	
Délai de prise en charge en jours calendaires	Nombre de départements [(2)]	*En pourcentage*	Nombre de départements	*En pourcentage*
Supérieur ou égal à 20 jours	23	22,8 %	18	17,8 %
Compris entre 10 et 20 jours	35	34,7 %	24	23,8 %
Compris entre 5 et 10 jours	22	21,8 %	27	26,7 %
Inférieur à 5 jours	21	20,7 %	32	31,7 %
Total	**101**	**100 %**	**101**	**100 %**

Source : ministère de la Justice et des Libertés.

Afin de réduire significativement ces délais sur l'ensemble du territoire, le premier alinéa du présent article complète l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 par **un nouvel article 12-3**, dont :

— le **premier alinéa** simplifie les modes de saisine des services éducatifs de la protection judiciaire de la jeunesse :

● en fixant à **cinq jours**, à compter de la date du jugement, le **délai maximal de prise en charge** des mesures et sanctions éducatives ainsi que des mesures restrictives de liberté par les services éducatifs de la protection judiciaire de la jeunesse. Désormais, lorsqu'un juge d'instruction ou une juridiction pour

(1) Ibid.

(2) En 2009 et 2010, 100 départements auxquels s'ajoute la collectivité départementale de Mayotte, qui a accédé, en mars 2011, au statut de département.

mineurs [1] prononcera, à l'encontre d'un mineur délinquant, une décision exécutoire ordonnant une mesure éducative, une sanction éducative de milieu ouvert – à l'exception des décisions de placement – ou bien une mesure ou peine restrictive de liberté – autre qu'une peine ferme privative de liberté [2] –, le mineur et ses représentants légaux présents se verront remettre, à l'issue de l'audition ou de l'audience, un avis de convocation à comparaître, dans un délai maximal de cinq jours ouvrables, devant le service de la protection judiciaire de la jeunesse chargé de mettre en œuvre la décision ;

● en précisant que l'**avis de convocation** à comparaître devant le service éducatif de la protection judiciaire de la jeunesse, remis au mineur et à ses représentants légaux par le juge d'instruction ou la juridiction de jugement à l'issue de l'audition ou de l'audience, **a pour effet de saisir ce service**, sans autre formalité.

— le **second alinéa** prévoit qu'en cas de **non présentation du mineur** devant le service éducatif de la protection judiciaire de la jeunesse à la date fixée dans l'avis de convocation qu'il lui a été remis par le juge d'instruction ou le juge des enfants, ces derniers peuvent le **convoquer** devant lui, s'ils le jugent utile, ou, dans un délai maximal de dix jours, le convoquer devant le service de la protection judiciaire de la jeunesse chargé de mettre en œuvre la mesure.

Ainsi, en fixant dès le jugement la date de convocation du mineur par les services de la protection judiciaire de la jeunesse, les juridictions pour mineurs disposeront désormais d'un outil efficace pour garantir l'effectivité des mesures prononcées. En outre, l'intervention éducative rapide des services de la protection judiciaire de la jeunesse offrira au mineur une prise en charge adaptée dans des délais très resserrés, les seuls qui permettent de prévenir la récidive et de favoriser une plus grande implication des parents.

Les mesures ou sanctions éducatives – à l'exception des décisions de placement – ainsi que les peines restrictives de liberté – autre que les peines fermes privatives de liberté – concernées par la mise en place de ce délai maximal de prise en charge de cinq jours ouvrables sont les suivantes :

— les enquêtes sociales ainsi que les mesures d'investigation, de contrôle judiciaire, de liberté surveillée préjudicielle, de liberté surveillée ou d'activité de jour prononcées par le juge des enfants, en application de l'article 8 de l'ordonnance du 2 février 1945 ;

— les mesures de contrôle judiciaire ainsi que les stages de formation civique prononcés par le juge des enfants, le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention, en application de l'article 10-2 de l'ordonnance du 2 février 1945 ;

---

(1) Juge pour enfants et tribunal pour enfants.

(2) Contrôle judiciaire, assignation à résidence avec surveillance électronique, peine d'emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve, peine de travail d'intérêt général.

— les mesures d'assignation à résidence sous surveillance électronique prononcées par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention, en application de l'article 10-3 de l'ordonnance du 2 février 1945 ;

— les mesures de réparation prononcées par le procureur de la République ou le juge des enfants, en application de l'article 12-1 de l'ordonnance du 2 février 1945 ;

— les mesures d'activité du jour prononcées par le tribunal pour enfant, en application de l'article 15 de l'ordonnance du 2 février 1945 ;

— les sanctions éducatives en milieu ouvert prononcées par le tribunal pour enfant, en application de l'article 15-1 de l'ordonnance du 2 février 1945 ;

— les décisions de mise sous protection judiciaire prononcées par le tribunal pour enfant, en application de l'article 16 *bis* de l'ordonnance du 2 février 1945 ;

— les mesures d'activités de jour prononcées par le tribunal pour enfant, en application de l'article 16 *ter* de l'ordonnance du 2 février 1945 ;

— les mesures de liberté surveillée prononcées par le tribunal pour enfant, en application de l'article 19 de l'ordonnance du 2 février 1945.

Au total, comme le rappelle l'étude d'impact qui accompagne le présent projet de loi, l'ensemble de ces mesures ou sanctions éducatives et de ces peines restrictives de liberté, auxquelles s'appliquera désormais un délai maximal de prise en charge de cinq jours, concernera chaque année environ 47 700 décisions. En effet, en 2009 et en 2010, ce sont 52 000 décisions – pour un peu moins de 40 000 mineurs – qui ont été confiées, en moyenne, au secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse.

Or, le délai de cinq jours prévu par le présent article ne concernera que les mineurs qui comparaîtront effectivement devant le juge d'instruction ou la juridiction pour mineurs. Le nombre de ces mineurs qui, chaque année, ne comparaissent pas est aujourd'hui évalué à environ 10 %. Ainsi, ce sont bien 47 700 décisions qui devront désormais être prises en charge dans un maximum de cinq jours par les services éducatifs de la protection judiciaire de la jeunesse.

MESURES PÉNALES, SANCTIONS ÉDUCATIVES ET PEINES CONFIÉES EN MILIEU OUVERT AUX SERVICES ÉDUCATIFS DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

	2009	2010
Mise sous protection judiciaire	3 352	3 800
Contrôle judiciaire	5 419	5 655
Liberté surveillée	4 328	3 871
Liberté surveillée préjudicielle	10 633	10 339
Réparation	17 393	18 119
Sursis Mise à l'épreuve	4 906	4 542
Suivi socio-judiciaire	36	19
Travail d'intérêt général	2 343	2 257
Sanctions éducatives	1 070	1 213
Stage de citoyenneté	1 822	2 192
Aménagement de peine	201	156
Mesures d'activités de jour	478	616
Total des mesures en milieu ouvert	**51 981**	**52 779**

Source : ministère de la Justice et des Libertés.

Or, une telle réduction du délai de prise en charge, en particulier dans les départements à forte délinquance, exige un renforcement en éducateurs des services de la protection judiciaire de la jeunesse. En effet, comme le rappelle le rapport annexé au présent projet de loi, « *l'objectif de réduire le délai de prise en charge à moins de cinq jours ne pourra être atteint par la seule optimisation des moyens existants, et nécessitera un renforcement ciblé des effectifs dans vingt-neuf départements retenus prioritaires* ». Le tableau ci-dessous présente, pour chacun de ces vingt-neuf départements, les délais de prise en charge par les services éducatifs de la protection judiciaire de la jeunesse.

DÉLAIS DE PRISE EN CHARGE PAR LES SERVICES ÉDUCATIFS DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE DANS LES 29 DÉPARTEMENTS PRIORITAIRES

	MILIEU OUVERT PENAL	
Délais de prise en charge en jours calendaires	*2009*	*2010*
Alpes-Maritimes	5	1
Bouches-du-Rhône	12	20
Doubs	4	4
Eure-et-Loir	12	20
Gard	25	42
Gironde	13	14
Hérault	15	7
Isère	17	16
Loire-Atlantique	29	35
Maine-et-Loire	14	8
Marne	10	6
Meurthe-et-Moselle	1	0
Moselle	4	3
Nord	3	6
Pas-de-Calais	2	2
Bas-Rhin	5	3
Haut-Rhin	17	13
Rhône	30	28
Paris	29	21
Seine-Maritime	12	8
Seine-et-Marne	20	18
Yvelines	14	10
Var	8	12
Essonne	37	30
Hauts-de-Seine	19	16
Seine-Saint-Denis	14	13
Réunion	10	27
Val-de-Marne	41	30
Val-d'Oise	27	16
Moyenne nationale	**15**	**13**

Source : ministère de la Justice et des Libertés.

Afin de renforcer les effectifs éducatifs en milieu ouvert dans ces vingt-neuf départements et ainsi ramener à cinq jours les délais de prise en charge par les services de la protection judiciaire de la jeunesse, le rapport annexé au présent projet de loi prévoit la création de 120 équivalents temps travaillé (ETPT) d'éducateurs pour un coût annuel estimé à 3,72 millions d'euros. Afin de laisser un délai suffisant au recrutement de ces cent vingt éducateurs entre 2013 et 2014, le quatrième et dernier alinéa du présent article diffère l'application – au 1er janvier 2014 – du nouvel article 12-3 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

*
* *

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission ***rejette*** *l'amendement de suppression CL 12 de M. Dominique Raimbourg.*

Puis elle ***adopte*** *les amendements rédactionnels CL 150 et 151 du rapporteur.*

Elle en vient ensuite à l'amendement CL 62 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit de laisser au juge des enfants la faculté de prendre toute mesure qu'il jugera appropriée, suivant les circonstances de l'espèce, si le mineur ne se présente pas devant le service de la protection judiciaire de la jeunesse à la date fixée par la convocation.

M. le garde des Sceaux. Mon avis est défavorable. Le Conseil d'État nous a imposé l'ajout de l'alinéa en question afin que le texte reste bien de niveau législatif. En outre, rien n'empêche le juge des enfants de décider immédiatement d'un placement : votre argument ne semble donc pas fondé.

M. le rapporteur. J'étudierai ce point, mais je maintiens qu'une nouvelle convocation risquerait de faire perdre du temps inutilement.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Peut-être pourriez-vous redéposer votre amendement afin qu'il puisse être examiné lors de notre réunion prévue à l'article 88 de notre Règlement.

M. le rapporteur. Soit.

L'amendement est ***retiré****.*

La Commission ***adopte*** *l'amendement rédactionnel CL 152 du rapporteur.*

Puis elle ***adopte*** *l'article 9* ***modifié****.*

Après l'article 9

La Commission examine l'amendement CL 18 de M. Dominique Raimbourg.

M. Dominique Raimbourg. Défense et protection des victimes, simplification et efficacité de la procédure : voilà un bon amendement.

M. le rapporteur. Défavorable. Vous proposez de permettre aux maires d'exercer les droits reconnus à la partie civile, sans pouvoir demander de dommages et intérêts pour les habitants de la commune. Cela n'a rien à voir avec le projet de loi : il s'agit non d'exécution des peines, mais d'action civile. En outre, du point de vue juridique, l'amendement est imprécis. Enfin, la défense de

l'intérêt général relève d'un magistrat, le procureur de la République, et non du maire. Cet amendement est un cavalier, et le Conseil constitutionnel ne s'y trompera pas.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Puis elle en vient à l'amendement CL 19 de M. Dominique Raimbourg.

M. Dominique Raimbourg. Cet amendement est encore plus favorable aux victimes que le précédent, puisqu'il leur permet de se constituer partie civile sans attendre trois mois après le dépôt de leur plainte auprès du procureur de la République.

M. le rapporteur. Défavorable. N'oublions pas que, même si le procureur n'engage pas les poursuites demandées, une victime peut porter plainte avec constitution de partie civile devant un juge d'instruction.

M. Dominique Raimbourg. Non : elle doit prouver que le procureur n'a pas répondu à sa plainte simple dans un délai de trois mois. C'est ce délai que nous proposons de supprimer.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** successivement les amendements CL 20 et CL 16 de M. Dominique Raimbourg.*

CHAPITRE III

Dispositions relatives à l'exécution des peines de confiscation

(Division et intitulé nouveaux)

Le présent chapitre a été introduit dans le projet de loi à l'initiative du président Jean-Luc Warsmann. Il contient cinq articles dont l'objet est de faciliter l'exécution des peines complémentaires de confiscation, dans le prolongement de l'adoption de la loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale et de l'audition récente par la commission des Lois de la directrice générale de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) [1].

*

* *

(1) Le compte rendu de cette audition figure en annexe.

La Commission est saisie de l'amendement CL 155 du président Jean-Luc Warsmann.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Cet amendement ajoute au projet de loi un nouveau chapitre, destiné à recueillir cinq articles additionnels dont l'objet est de faciliter l'exécution des peines complémentaires de confiscation, dans le prolongement de la loi du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale et de l'audition par notre Commission, le 30 novembre dernier, de la directrice générale de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués, l'AGRASC.

La Commission ***adopte*** *l'amendement.*

Article 9 bis *(nouveau)*

(art. 131-21 du code pénal ; art. 706-141-1 [nouveau] du code de procédure pénale)

Extension du champ des confiscations en valeur

Cet article, issu de l'adoption par votre Commission d'un amendement du président Jean-Luc Warsmann, vise à étendre le champ des confiscations en valeur.

Pour être véritablement dissuasive, la sanction pénale doit pouvoir s'accompagner de la privation des profits que son auteur a pu en tirer, qu'il s'agisse d'un « grand délinquant », impliqué dans les trafics de grande envergure de la criminalité organisée ou d'un petit trafiquant qui empoisonne la vie de la cité. Constatant que notre arsenal pénal n'offrait pas aux enquêteurs et aux magistrats tous les moyens juridiques nécessaires pour assurer la saisie au cours de l'enquête ou de l'instruction, puis, sur décision de la juridiction de jugement, la confiscation des biens des délinquants, le président Jean-Luc Warsmann avait déposé, avec notre collègue Guy Geoffroy, le 12 novembre 2008, une proposition de loi relative à la saisie et la confiscation en matière pénale. Ce texte, enrichi par un travail parlementaire approfondi, a abouti à l'adoption, à l'unanimité de l'Assemblée nationale, de la loi du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale.

Cette loi répond à un double enjeu : elle modernise et simplifie les procédures de saisie et confiscation pénales, dans le respect des droits des justiciables, et améliore les conditions de gestion des biens saisis, dans l'intérêt de l'État, mais aussi des justiciables et des victimes. Cette loi a ainsi créé un établissement public nouveau, l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués, dont l'une des missions principales est d'assister les juridictions pour la saisie, la gestion et le recouvrement des biens complexes, nécessitant pour leur gestion ou leur valorisation des actes d'administration.

Toutefois, malgré les avancées fondamentales permises par cette loi et dont l'audition des responsables de l'Agence a pu montrer l'étendue, la législation doit être à nouveau adaptée afin de mieux répondre aux parades trouvées par les

délinquants pour échapper aux sanctions qu'ils encourent. Dans cette perspective, le président Jean-Luc Warsmann a présenté un premier amendement renforçant le dispositif législatif de saisies et confiscations pénales par **l'extension des possibilités de saisies et confiscations en valeur.**

En l'état actuel du droit, l'article 131-21 du code pénal ne prévoit qu'un cas subsidiaire de confiscation en valeur : la première phrase du neuvième alinéa de cet article dispose que « *Lorsque la chose confisquée n'a pas été saisie ou ne peut être représentée, la confiscation est ordonnée en valeur.* ». Notre droit ne prévoit ainsi la confiscation en valeur que de manière résiduelle, dans l'hypothèse où le bien confisqué n'a pas été saisi ou ne peut être représenté. Le **I** du présent article supprime cette restriction et précise désormais de manière générale que la confiscation peut être ordonnée en valeur.

L'extension du champ d'application des confiscations en valeur permettra de faciliter le recouvrement et l'exécution des peines de confiscation : en décidant une confiscation en valeur, les juridictions ne sont pas contraintes de confisquer des biens déterminés de manière limitative dans leur décision ; elles peuvent prononcer des peines de confiscation déterminées d'après l'estimation de la valeur du produit des infractions, et non pas en fonction des avoirs qui auront pu être identifiés et saisis au cours de la procédure, ce qui autorise **l'exécution de la décision de confiscation sur l'ensemble des biens du condamné, à hauteur du montant fixé par la juridiction**, même si ces biens ne sont identifiés qu'ultérieurement ou n'ont pas de lien direct avec la commission de l'infraction. Au stade de l'exécution de la décision de confiscation, pourront être choisis les biens sur lesquels cette décision sera exécutée le plus facilement.

Dans l'esprit de la loi du 9 juillet 2010, qui a prévu que tous les biens susceptibles d'être confisqués en application de l'article 131-21 du code pénal doivent pouvoir faire l'objet d'une saisie pénale au cours de la phase d'enquête, afin de garantir l'exécution ultérieure de la confiscation, le régime juridique de la saisie en valeur est corrélativement précisé par le **II** du présent article.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 156 du président Jean-Luc Warsmann.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Cet amendement vise à étendre le champ des confiscations en valeur. Désormais, lorsqu'une personne sera condamnée pour une infraction, l'on calculera le produit tiré de l'infraction en valeur et l'on pourra saisir et confisquer ses biens à hauteur du montant correspondant, sans plus avoir à prouver qu'ils ont été acquis grâce au produit de l'infraction. Ainsi, si un trafiquant poursuivi habite une superbe propriété achetée il y a dix ans, qui ne peut avoir été financée par le produit de l'infraction

poursuivie et commise au plus tôt trois ans auparavant – c'est-à-dire le délai de prescription en matière délictuelle –, il sera néanmoins possible de la saisir pour rembourser la société, de même que tout autre bien acquis avant ou après les faits. L'amendement renforce ainsi notre arsenal juridique en offrant de nouvelles possibilités de saisie – pour éviter que la personne poursuivie n'organise son insolvabilité – puis, le cas échéant, de confiscation.

Suivant l'avis favorable du rapporteur et après que M. Dominique Raimbourg a fait part de son accord avec ce dispositif, la Commission ***adopte*** *l'amendement à l'unanimité.*

Article 9 ter *(nouveau)*

(art. 131-21 du code pénal ; art. 706-148 du code de procédure pénale)

Extension de la confiscation dite « élargie » aux biens dont le condamné a la libre disposition, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi

Cet article est issu de l'adoption par votre Commission d'un amendement du président Jean-Luc Warsmann.

L'instauration par la loi du 9 juillet 2010 de procédures de saisies pénales et la création de AGRASC ont eu pour objet de renforcer l'exécution des peines de confiscations prononcées par les juridictions pénales en garantissant que les biens confisqués puissent être saisis dès le stade de l'enquête et gérés de manière satisfaisante par un établissement public spécialisé dans la gestion et le recouvrement des biens complexes.

Pour les infractions les plus graves, les cinquième et sixième alinéas de l'article 131-21 du code pénal prévoient que la confiscation porte :

— dans le cadre d'infractions punies d'au moins cinq ans d'emprisonnement, sur tous les biens du condamné dont l'origine n'est pas justifiée,

— et pour certaines infractions limitativement énumérées (terrorisme, trafic de produits stupéfiants, blanchiment, notamment), sur l'ensemble du patrimoine du condamné.

L'exécution de cette peine de confiscation « élargie », dont le champ d'application est actuellement limité aux biens dont le condamné est propriétaire, apparaît cependant en pratique trop souvent mise en échec par le recours à des prête-noms ou à l'interposition de structures sociales permettant au condamné de ne pas apparaître comme étant juridiquement propriétaire des biens, alors même qu'il en aurait la disposition et en serait le propriétaire économique réel.

Afin de pallier cette difficulté et de garantir l'exécution effective de la peine de confiscation élargie prévue par le code pénal, il est proposé par le **I** de cet

article d'étendre cette peine aux biens dont le condamné a la libre disposition, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, et non plus seulement aux biens dont il est le propriétaire.

L'article 706-148 du code de procédure pénale, relatif aux saisies de patrimoine, est modifié à titre de coordination par le **II** de cet article.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 157 du président Jean-Luc Warsmann.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Cet amendement vise à lutter contre le recours à des prête-noms ou à des structures sociales, pratique qui permet au condamné de ne pas apparaître comme étant juridiquement propriétaire de biens dont il a la disposition et dont il est le propriétaire économique réel. On cite souvent l'exemple de la voiture de luxe censée appartenir à une petite amie qui n'aurait pas eu les moyens de l'acheter avec son salaire. Sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, il s'agit, s'il apparaît que le condamné est le propriétaire économique réel, d'étendre à ces biens le dispositif de saisie et de confiscation.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission ***adopte*** *l'amendement à l'unanimité.*

Article 9 quater *(nouveau)*

(art. 707-1 et 706-160 du code de procédure pénale)

Champ des confiscations dont l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués assure l'exécution

Cet article, issu de l'adoption par votre Commission d'un amendement du président Jean-Luc Warsmann, précise à l'article 707-1 du code de procédure pénale le champ des confiscations dont l'AGRASC doit assurer l'exécution.

La rédaction issue de la loi du 9 juillet 2010 précitée pourrait laisser penser le législateur a entendu confier à l'Agence l'exécution de l'ensemble des confiscations, en dehors des confiscations prononcées en valeur, ce qui n'est pas le cas. L'Agence n'a en effet pas vocation à se substituer au service des domaines – qui dispose d'une compétence par défaut pour la vente de tous les biens confisqués – pour la gestion et le recouvrement des avoirs saisis ou confisqués lorsque ceux-ci sont des biens meubles simples. Pour ces biens, l'intervention de l'AGRASC n'apporte aucune plus-value et alourdit inutilement les circuits et délais de traitement des dossiers ; l'Agence ne dispose en outre pas des moyens matériels lui permettant de faire face à une telle mission. C'est ce que la directrice

générale de l'Agence a fait valoir, à bon droit, lors de son audition par la commission des Lois [1].

Le **I** du présent article revient, par conséquent, à une rédaction plus conforme au souhait du législateur, tel qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 9 juillet 2010, en **limitant expressément le champ de compétence de l'Agence aux biens dont la gestion lui a été confiée au stade de la saisie ainsi qu'aux biens complexes, pour lesquels elle est susceptible d'apporter une réelle plus-value.**

L'article 706-160 du code de procédure pénale, relatif aux missions de l'AGRASC, est modifié par coordination par le **II** de cet article.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 158 du président Jean-Luc Warsmann.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Cet amendement précise le champ des confiscations dont l'AGRASC doit assurer l'exécution, conformément au souhait exprimé par sa directrice générale lors de son audition par la Commission.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission ***adopte*** *l'amendement à l'unanimité.*

Article 9 quinquies *(nouveau)*

(art. 713-40 du code de procédure pénale)

Exécution en France d'une décision de confiscation émanant d'une juridiction étrangère, hors Union européenne

Cet article est issu de l'adoption par votre Commission d'un amendement du président Jean-Luc Warsmann visant à modifier l'article 713-40 du code de procédure pénale relatif à **l'exécution en France d'une décision de confiscation émanant d'une juridiction étrangère**.

La loi du 9 juillet 2010 renvoie à un décret la définition des modalités d'un partage éventuel du produit de la vente des avoirs confisqués à la demande d'un État étranger, par dérogation au principe général qui veut que l'exécution sur le territoire de la République d'une décision de confiscation émanant d'une juridiction étrangère entraîne transfert à l'État français de la propriété des biens confisqués. Ce décret n'a, à ce jour, pas été publié du fait d'une rédaction trop imprécise de la loi.

---

(1) Le compte rendu figure en annexe.

Le présent article précise donc les règles générales applicables à un tel partage dès lors que les sommes recouvrées excèdent 10 000 euros (en deçà de ce montant, l'intégralité des sommes revient à la France) : il est prévu que les sommes sont dévolues pour moitié à l'État français et pour moitié à l'État requérant. Cette règle de partage s'applique déjà à l'ensemble des sommes recouvrées et au produit de la vente des biens confisqués lorsque la décision émane d'une juridiction d'un État membre de l'Union européenne mais ne peut en revanche, en l'état actuel du droit, s'appliquer qu'au produit de la vente de ces biens lorsque la décision de confiscation émane d'un État n'appartenant pas à l'Union européenne, interdisant ainsi le partage des sommes confisquées sur un compte bancaire ou en espèces. L'objet de cet article est de remédier à cette différence de traitement injustifiée.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 159 du président Jean-Luc Warsmann.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Il s'agit de faciliter l'exécution en France des décisions de confiscation émanant de juridictions étrangères. Puisqu'une difficulté juridique a empêché le Gouvernement d'y pourvoir par décret, l'amendement propose le dispositif suivant : lorsqu'une juridiction d'un pays extérieur à l'Union européenne punit une infraction commise sur le territoire de ce pays par la confiscation de biens situés en France, ces biens sont intégralement conservés par le Trésor public français lorsque leur valeur est inférieure à 10 000 euros et partagés pour moitié avec l'État requérant au-delà de cette somme. Il y va de notre intérêt, de celui de la loi, mais aussi de la justice française, puisque nous pourrons demander une mesure de réciprocité aux États concernés. Et le Trésor public ne s'en trouvera pas mal, non plus...

La Commission, suivant l'avis favorable du rapporteur, ***adopte*** *l'amendement à l'unanimité.*

Article 9 sexies *(nouveau)*

(art. L. 325-1-1 du code de la route)

Compétence du service des domaines en matière d'aliénation des véhicules confisqués après immobilisation et mise en fourrière lors de la constatation de certaines infractions au code de la route

Cet article, issu de l'adoption par votre Commission d'un amendement du président Jean-Luc Warsmann, revient sur une modification introduite par la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, qui a confié à l'AGRASC une compétence

en matière d'aliénation des véhicules confisqués après immobilisation et mise en fourrière dès la constatation de certaines infractions routières [1].

Lors de son audition récente par votre commission des Lois [2], la directrice générale de l'Agence a expliqué que l'AGRASC n'apportait aucune plus-value réelle dans le cadre de cette mission, dans la mesure où ces véhicules ne nécessitent aucun acte de gestion ; en pratique d'ailleurs, l'Agence, qui ne peut faire face à cette charge importante compte tenu de ses moyens et de ses effectifs, délègue cette mission au service des domaines, qui est traditionnellement compétent et dispose des infrastructures adaptées.

Le présent article entend, par conséquent, redonner directement cette compétence au service des domaines.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 160 du président Jean-Luc Warsmann.

M. le président Jean-Luc Warsmann. À la demande de l'AGRASC, cet amendement lui retire une compétence qui ne relève pas de ses missions : l'aliénation des voitures confisquées à la suite de délits routiers.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission ***adopte*** *l'amendement à l'unanimité.*

CHAPITRE IV

Dispositions diverses

(Division et intitulé nouveaux)

La Commission ***adopte*** *l'amendement CL 153 du rapporteur.*

Article 10

Application outre-mer du projet de loi

Le présent article énumère limitativement les dispositions du projet de loi qui s'appliqueront expressément dans les îles Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie :

---

(1) Délits et contraventions de la cinquième classe, prévus par le code de la route ou le code pénal pour lesquels la peine de confiscation du véhicule est encourue.

(2) Le compte rendu figure en annexe.

— les dispositions relatives à la consécration du recours par principe à des personnes habilitées (notamment du secteur associatif) pour la conduite des enquêtes pré-sentencielles concernant les personnes qui font l'objet d'une enquête, en remplacement des services d'insertion et de probation (article 4) ;

— les dispositions relatives à l'obligation faite au médecin traitant d'informer le juge de l'application des peines du caractère régulier et effectif du suivi des soins, en milieu carcéral, par une personne condamnée pour les crimes ou délits pour lesquels le suivi socio-judiciaire est encouru (article 5) ;

— les dispositions relatives au renforcement du cadre dans lequel le juge décide du retrait des réductions de peine, de l'octroi de réduction de peines supplémentaires et de la libération conditionnelle au regard du caractère régulier et effectif des soins en milieu fermé (article 5) ;

— les dispositions relatives à la possibilité ouverte au juge, dans le cadre de la libération conditionnelle des personnes condamnées à de longues peines, de substituer à l'expertise réalisée par deux psychiatres une expertise réalisée par un psychiatre et un psychologue (article 6) ;

— les dispositions relatives à l'instauration, à compter du 1er janvier 2014, d'un délai maximal de cinq jours ouvrables pour la convocation par le service de la protection judiciaire de la jeunesse d'un mineur à l'encontre duquel est prononcée une décision exécutoire ordonnant une mesure ou une sanction éducative (article 9).

À la lumière des informations transmises à votre rapporteur, il ne semble pas nécessaire de prévoir une application des articles 2 et 3 – destinés à faciliter la construction de nouvelles places de prison (1) – dans les îles Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, dans la mesure où les projets de construction d'établissements pénitentiaires y ont déjà été lancés. De la même manière, au regard des compétences aujourd'hui exercées par ces mêmes collectivités en matière d'enseignement supérieur et d'action médico-sociale, il n'est pas non plus apparu opportun de prévoir une application des articles 7 et 8 du projet de loi (2).

*La Commission **adopte** l'article 10 **sans modification**.*

*Puis elle **adopte** l'ensemble du projet de loi **modifié**.*

*

* *

(1) Voir le commentaire sur les articles 2 et 3 du présent projet de loi.
(2) Voir le commentaire sur les articles 7 et 8 du présent projet de loi.

M. le garde des Sceaux. Je voulais ajouter que je répondrai bien sûr aux orateurs dans mon intervention liminaire en séance publique.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je remercie le rapporteur pour le travail qu'il a accompli.

*

* *

En conséquence, la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi de programmation pour l'exécution des peines, dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF (ARTICLES)

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
	Projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines	**Projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines** *CHAPITRE IER* ***Dispositions de programmation en matière d'exécution des peines*** *(Division et intitulé nouveaux)* **(amendement CL63)**
	Article 1er Le rapport définissant les objectifs de la politique d'exécution des peines, annexé à la présente loi, est approuvé.	Article 1er *(Alinéa sans modification)*
Loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire	Article 2 L'article 2 de la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire est ainsi modifié :	Article 2 *(Sans modification)*
Art. 2. – Par dérogation aux dispositions des articles 7 et 18 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, l'État peut confier à une personne ou à un groupement de personnes, de droit public ou de droit privé, une mission portant à la fois sur la conception, la construction et l'aménagement d'établissements pénitentiaires.	1° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Cette mission peut en outre porter sur l'exploitation ou la maintenance d'établissements pénitentiaires, à l'exclusion des fonctions de direction, de greffe et de surveillance. » ;	
L'exécution de cette mission résulte d'un marché passé entre l'État et la personne ou le groupement de personnes selon les procédures prévues par le code des marchés publics. Si le marché est alloti, les offres portant simultanément sur plusieurs lots peuvent faire l'objet d'un jugement global.	2° Après la première phrase du deuxième alinéa, il est inséré une phrase ainsi rédigée : « Ce marché peut notamment être passé selon la procédure du dialogue compétitif prévue aux articles 36 et 67 du code des marchés publics, dans les conditions prévues par ces articles. »	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
Les marchés passés par l'État pour l'exécution de cette mission ne peuvent comporter de stipulations relevant des conventions mentionnées aux articles L. 34-3-1 et L. 34-7-1 du code du domaine de l'État et à l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales. Dans les établissements pénitentiaires, les fonctions autres que celles de direction, de greffe et de surveillance peuvent être confiées à des personnes de droit public ou de droit privé habilitées, dans des conditions définies par un décret en Conseil d'État. Ces personnes peuvent être choisies dans le cadre des marchés prévus au deuxième alinéa. **Code des marchés publics** *Art. 36 et 37. – Cf. annexe.*		
Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique *Art. L. 15-9. – Cf. annexe.*	Article 3 I. – La procédure prévue à l'article L. 15-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique pourra être appliquée en vue de la prise de possession immédiate par l'État des terrains bâtis ou non bâtis dont l'acquisition est nécessaire aux opérations de construction ou d'extension d'établissements pénitentiaires. Les décrets sur avis conforme du Conseil d'État prévus au premier alinéa de l'article L. 15-9 devront être pris au plus tard le 31 décembre 2016.	Article 3 I. – *(Sans modification)*
Code de l'urbanisme *Art. L. 314-1, L. 314-2 et L. 314-6. – Cf. annexe.* **Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique** *Art. L. 15-9. – Cf. annexe.*	II. – Les dispositions des articles L. 314-1, L. 314-2 et L. 314-6 du code de l'urbanisme s'appliquent, le cas échéant, aux opérations de construction ou d'extension d'établissements pénitentiaires réalisées en application du I.	II. – … réalisées *selon la procédure prévue à l'article L. 15-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique*. **(amendement CL144)**

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
—	—	—
		CHAPITRE II ***Dispositions visant à améliorer l'exécution des peines*** *(Division et intitulé nouveaux)* **(amendement CL145)**
Code de procédure pénale	Article 4	Article 4
Art. 41. – Le procureur de la République procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale. À cette fin, il dirige l'activité des officiers et agents de la police judiciaire dans le ressort de son tribunal. Le procureur de la République contrôle les mesures de garde à vue. Il visite les locaux de garde à vue chaque fois qu'il l'estime nécessaire et au moins une fois par an ; il tient à cet effet un registre répertoriant le nombre et la fréquence des contrôles effectués dans ces différents locaux. Il adresse au procureur général un rapport concernant les mesures de garde à vue et l'état des locaux de garde à vue de son ressort ; ce rapport est transmis au garde des sceaux. Le garde des sceaux rend compte de l'ensemble des informations ainsi recueillies dans un rapport annuel qui est rendu public. Il a tous les pouvoirs et prérogatives attachés à la qualité d'officier de police judiciaire prévus par la section II du chapitre Ier du titre Ier du présent livre, ainsi que par des lois spéciales. Il peut se transporter dans toute l'étendue du territoire national. Il peut également, dans le cadre d'une demande d'entraide adressée à un État étranger et avec l'accord des autorités compétentes de l'État concerné, se transporter sur le territoire d'un État étranger aux fins de procéder à des auditions. En cas d'infractions flagrantes, il exerce les pouvoirs qui lui sont attribués par l'article 68.	I. – L'article 41 du code de procédure pénale est ainsi modifié :	I. – *(Alinéa sans modification)*

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
Le procureur de la République peut également requérir, suivant les cas, le service pénitentiaire d'insertion et de probation, le service compétent de l'éducation surveillée ou toute personne habilitée dans les conditions prévues par l'article 81, sixième alinéa, de vérifier la situation matérielle, familiale et sociale d'une personne faisant l'objet d'une enquête et de l'informer sur les mesures propres à favoriser l'insertion sociale de l'intéressé.	1° Au sixième alinéa, les mots : « le service pénitentiaire d'insertion et de probation, le service compétent de l'éducation surveillée ou toute personne habilitée dans les conditions prévues par l'article 81, sixième alinéa, » sont remplacés par les mots : « une personne habilitée dans les conditions prévues par l'article 81, sixième alinéa ou, s'il n'existe pas de personne habilitée dans le ressort de la juridiction, le service pénitentiaire d'insertion et de probation » ;	1° Au *septième* alinéa … **(amendement CL146)** … ou, *en cas d'impossibilité matérielle*, le service … **(amendement CL57)**
Ces diligences doivent être prescrites avant toute réquisition de placement en détention provisoire, en cas de poursuites contre un majeur âgé de moins de vingt et un ans au moment de la commission de l'infraction, lorsque la peine encourue n'excède pas cinq ans d'emprisonnement, et en cas de poursuites selon la procédure de comparution immédiate prévue aux articles 395 à 397-6 ou selon la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité prévue aux articles 495-7 à 495-13.		
À l'exception des infractions prévues aux articles 19 et 27 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, en cas de poursuites pour une infraction susceptible d'entraîner à son encontre le prononcé d'une mesure d'interdiction du territoire français d'un étranger qui déclare, avant toute saisine de la juridiction compétente, se trouver dans l'une des situations prévues par les articles 131-30-1 ou 131-30-2 du code pénal, le procureur de la République ne peut prendre aucune réquisition d'interdiction du territoire français s'il n'a préalablement requis, suivant les cas, l'officier de police judiciaire compétent, le service pénitentiaire d'insertion et de probation, le service compétent de la protection judiciaire de la jeunesse, ou toute personne habilitée dans les conditions de l'article 81, sixième alinéa, afin de vérifier le bien-fondé de cette déclaration.	2° Au huitième alinéa, les mots : « le service pénitentiaire d'insertion et de probation, le service compétent de la protection judiciaire de la jeunesse, ou toute personne habilitée dans les conditions de l'article 81, sixième alinéa » sont remplacés par les mots : « une personne habilitée dans les conditions prévues par l'article 81, sixième alinéa ou, s'il n'existe pas de personne habilitée dans le ressort de la juridiction, le service pénitentiaire d'insertion et de probation ».	2° Au *neuvième* alinéa … **(amendement CL147)** … ou, *en cas d'impossibilité matérielle*, le service … **(amendement CL57)**

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
Le procureur de la République peut également recourir à une association d'aide aux victimes ayant fait l'objet d'un conventionnement de la part des chefs de la cour d'appel, afin qu'il soit porté aide à la victime de l'infraction.		
Art. 81. – Le juge d'instruction procède, conformément à la loi, à tous les actes d'information qu'il juge utiles à la manifestation de la vérité. Il instruit à charge et à décharge.		
Il est établi une copie de ces actes ainsi que de toutes les pièces de la procédure ; chaque copie est certifiée conforme par le greffier ou l'officier de police judiciaire commis mentionné à l'alinéa 4. Toutes les pièces du dossier sont cotées par le greffier au fur et à mesure de leur rédaction ou de leur réception par le juge d'instruction.		
Toutefois, si les copies peuvent être établies à l'aide de procédés photographiques ou similaires, elles sont exécutées à l'occasion de la transmission du dossier. Il en est alors établi autant d'exemplaires qu'il est nécessaire à l'administration de la justice. Le greffier certifie la conformité du dossier reproduit avec le dossier original. Si le dessaisissement momentané a pour cause l'exercice d'une voie de recours, l'établissement des copies doit être effectué immédiatement pour qu'en aucun cas ne soit retardée la mise en état de l'affaire prévue à l'article 194.		
Si le juge d'instruction est dans l'impossibilité de procéder lui-même à tous les actes d'instruction, il peut donner commission rogatoire aux officiers de police judiciaire afin de leur faire exécuter tous les actes d'information nécessaires dans les conditions et sous les réserves prévues aux articles 151 et 152.		
Le juge d'instruction doit vérifier les éléments d'information ainsi recueillis.		
Le juge d'instruction procède ou fait procéder, soit par des officiers de police judiciaire, conformément à		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
l'alinéa 4, soit par toute personne habilitée dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État, à une enquête sur la personnalité des personnes mises en examen, ainsi que sur leur situation matérielle, familiale ou sociale. Toutefois, en matière de délit, cette enquête est facultative.		
Le juge d'instruction peut également commettre, suivant les cas, le service pénitentiaire d'insertion et de probation, le service compétent de la protection judiciaire de la jeunesse ou toute association habilitée en application de l'alinéa qui précède à l'effet de vérifier la situation matérielle, familiale et sociale d'une personne mise en examen et de l'informer sur les mesures propres à favoriser l'insertion sociale de l'intéressée. À moins qu'elles n'aient été déjà prescrites par le ministère public, ces diligences doivent être prescrites par le juge d'instruction chaque fois qu'il envisage de placer en détention provisoire un majeur âgé de moins de vingt et un ans au moment de la commission de l'infraction lorsque la peine encourue n'excède pas cinq ans d'emprisonnement.	II. – Au septième alinéa de l'article 81 du même code, les mots : « suivant les cas, le service pénitentiaire d'insertion et de probation, le service compétent de la protection judiciaire de la jeunesse ou toute association habilitée en application de l'alinéa qui précède » sont remplacés par les mots : « une personne habilitée en application de l'alinéa qui précède ou, s'il n'existe pas de personne habilitée dans le ressort de la juridiction, le service pénitentiaire d'insertion et de probation ».	II. – … application *du sixième* alinéa ou, *en cas d'impossibilité matérielle*, le service … **(amendements CL57 et CL148)**
Le juge d'instruction peut prescrire un examen médical, un examen psychologique ou ordonner toutes mesures utiles.		
S'il est saisi par une partie d'une demande écrite et motivée tendant à ce qu'il soit procédé à l'un des examens ou à toutes autres mesures utiles prévus par l'alinéa qui précède, le juge d'instruction doit, s'il n'entend pas y faire droit, rendre une ordonnance motivée au plus tard dans le délai d'un mois à compter de la réception de la demande.		
La demande mentionnée à l'alinéa précédent doit faire l'objet d'une déclaration au greffier du juge d'instruction saisi du dossier. Elle est constatée et datée par le greffier qui la signe ainsi que le demandeur ou son avocat. Si le demandeur ne peut signer, il en est fait mention par le greffier. Lorsque le demandeur ou son avocat ne réside pas dans le ressort de la		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
juridiction compétente, la déclaration au greffier peut être faite au moyen d'une lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Lorsque la personne mise en examen est détenue, la demande peut également être faite au moyen d'une déclaration auprès du chef de l'établissement pénitentiaire. Cette déclaration est constatée et datée par le chef de l'établissement pénitentiaire qui la signe, ainsi que le demandeur. Si celui-ci ne peut signer, il en est fait mention par le chef de l'établissement. Ce document est adressé sans délai, en original ou copie et par tout moyen, au greffier du juge d'instruction. Faute par le juge d'instruction d'avoir statué dans le délai d'un mois, la partie peut saisir directement le président de la chambre de l'instruction, qui statue et procède conformément aux troisième, quatrième et cinquième alinéas de l'article 186-1.		
	Article 5	Article 5
Art. 717-1. – Dès leur accueil dans l'établissement pénitentiaire et à l'issue d'une période d'observation pluridisciplinaire, les personnes détenues font l'objet d'un bilan de personnalité. Un parcours d'exécution de la peine est élaboré par le chef d'établissement et le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation pour les condamnés, en concertation avec ces derniers, dès que leur condamnation est devenue définitive. Le projet initial et ses modifications ultérieures sont portés à la connaissance du juge de l'application des peines. La répartition des condamnés dans les prisons établies pour peines s'effectue compte tenu de leur catégorie pénale, de leur âge, de leur état de santé et de leur personnalité. Leur régime de détention est déterminé en prenant en compte leur personnalité, leur santé, leur dangerosité et leurs efforts en matière de réinsertion sociale. Le placement d'une personne détenue sous un régime de détention plus sévère ne saurait porter atteinte aux droits visés à l'article 22 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.	I. – Le cinquième alinéa de l'article 717-1 du code de procédure pénale est remplacé par les dispositions suivantes :	I. – *(Alinéa sans modification)*

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
Dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État, les personnes condamnées pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru exécutent leur peine dans des établissements pénitentiaires permettant d'assurer un suivi médical et psychologique adapté.		
Sans préjudice des dispositions de l'article 763-7, le juge de l'application des peines peut proposer à tout condamné relevant des dispositions de l'alinéa précédent de suivre un traitement pendant la durée de sa détention, si un médecin estime que cette personne est susceptible de faire l'objet d'un tel traitement. Ce traitement peut être celui prévu par le dernier alinéa de l'article L. 3711-3 du code de la santé publique.		
Les dispositions des articles L. 3711-1, L. 3711-2 et L. 3711-3 du code de la santé publique sont applicables au médecin traitant du condamné détenu, qui délivre à ce dernier des attestations de suivi du traitement afin de lui permettre d'en justifier auprès du juge de l'application des peines pour l'obtention des réductions de peine prévues par l'article 721-1.	« Les dispositions des articles L. 3711-1, L. 3711-2 et L. 3711-3 du code de la santé publique sont applicables au médecin traitant du condamné détenu. Ce médecin délivre à ce dernier des attestations indiquant si le patient suit ou non de façon régulière le traitement proposé par le juge de l'application des peines. Il en adresse également une copie sous pli fermé à ce magistrat, afin que celui-ci puisse notamment se prononcer, en application des articles 721, 721-1 et 729, sur le retrait des réductions de peine, l'octroi de réductions de peine supplémentaires ou l'octroi d'une libération conditionnelle. Ces attestations sont adressées trimestriellement ou à chaque fois que le juge en fait la demande. »	« *Le* médecin traitant du condamné délivre … … peines. *Le condamné remet ces attestations au juge de l'application des peines, afin qu'il* puisse se prononcer, … … conditionnelle.
		« Le juge de l'application des peines adresse au médecin traitant, à la demande de ce dernier, les rapports des expertises médicales réalisées pendant l'enquête ou l'instruction, à l'occasion du jugement, au cours de l'exécution de la peine ainsi que la décision de condamnation. Il peut également lui adresser copie de toute autre pièce utile du dossier. » **(amendement CL59)**
Deux ans avant la date prévue pour la libération d'un condamné susceptible de relever des dispositions de l'article 706-53-13, celui-ci est		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
convoqué par le juge de l'application des peines auprès duquel il justifie des suites données au suivi médical et psychologique adapté qui a pu lui être proposé en application des troisième et quatrième alinéas du présent article. Au vu de ce bilan, le juge de l'application des peines lui propose, le cas échéant, de suivre un traitement dans un établissement pénitentiaire spécialisé. Les agents et collaborateurs du service public pénitentiaire transmettent aux personnels de santé chargés de dispenser des soins aux détenus les informations utiles à la mise en œuvre des mesures de protection des personnes. *Art. 721.* – Chaque condamné bénéficie d'un crédit de réduction de peine calculé sur la durée de la condamnation prononcée à hauteur de trois mois pour la première année, de deux mois pour les années suivantes et, pour une peine de moins d'un an ou pour la partie de peine inférieure à une année pleine, de sept jours par mois ; pour les peines supérieures à un an, le total de la réduction correspondant aux sept jours par mois ne peut toutefois excéder deux mois. Lorsque le condamné est en état de récidive légale, le crédit de réduction de peine est calculé à hauteur de deux mois la première année, d'un mois pour les années suivantes et, pour une peine de moins d'un an ou pour la partie de peine inférieure à une année pleine, de cinq jours par mois ; pour les peines supérieures à un an, le total de la réduction correspondant aux cinq jours par mois ne peut toutefois excéder un mois. Il n'est cependant pas tenu compte des dispositions du présent alinéa pour déterminer la date à partir de laquelle une libération conditionnelle peut être accordée au condamné, cette date étant fixée par référence à un crédit de réduction de peine qui serait calculé conformément aux dispositions du premier alinéa. En cas de mauvaise conduite du condamné en détention, le juge de l'application des peines peut être saisi par le chef d'établissement ou sur réquisitions du procureur de la		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
République aux fins de retrait, à hauteur de trois mois maximum par an et de sept jours par mois, de cette réduction de peine. Il peut également ordonner le retrait lorsque la personne a été condamnée pour les crimes ou délits, commis sur un mineur, de meurtre ou assassinat, torture ou actes de barbarie, viol, agression sexuelle ou atteinte sexuelle et qu'elle refuse pendant son incarcération de suivre le traitement qui lui est proposé par le juge de l'application des peines, sur avis médical, en application des articles 717-1 ou 763-7. Sa décision est prise dans les conditions prévues à l'article 712-5.	II. – La dernière phrase du troisième alinéa de l'article 721 du même code est remplacée par deux phrases ainsi rédigées : « Il en est de même lorsque le juge de l'application des peines est informé par le médecin traitant, conformément aux dispositions de l'article 717-1, que le condamné ne suit pas de façon régulière le traitement qu'il lui a proposé. La décision du juge de l'application des peines est prise dans les conditions prévues à l'article 712-5. »	II. – *(Sans modification)*
Lorsque le condamné est en état de récidive légale, le retrait prévu par le troisième alinéa du présent article est alors de deux mois maximum par an et de cinq jours par mois.		
En cas de nouvelle condamnation à une peine privative de liberté pour un crime ou un délit commis par le condamné après sa libération pendant une période égale à la durée de la réduction résultant des dispositions du premier ou du deuxième alinéa et, le cas échéant, du troisième alinéa du présent article, la juridiction de jugement peut ordonner le retrait de tout ou partie de cette réduction de peine et la mise à exécution de l'emprisonnement correspondant, qui n'est pas confondu avec celui résultant de la nouvelle condamnation.		
Lors de sa mise sous écrou, le condamné est informé par le greffe de la date prévisible de libération compte tenu de la réduction de peine prévue par le premier alinéa, des possibilités de retrait, en cas de mauvaise conduite ou de commission d'une nouvelle infraction après sa libération, de tout ou partie de cette réduction. Cette information lui est à nouveau communiquée au moment de sa libération.		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
Art. 721-1. – Une réduction supplémentaire de la peine peut être accordée aux condamnés qui manifestent des efforts sérieux de réadaptation sociale, notamment en passant avec succès un examen scolaire, universitaire ou professionnel traduisant l'acquisition de connaissances nouvelles, en justifiant de progrès réels dans le cadre d'un enseignement ou d'une formation, en suivant une thérapie destinée à limiter les risques de récidive ou en s'efforçant d'indemniser leurs victimes. Sauf décision contraire du juge de l'application des peines, aucune réduction supplémentaire de la peine ne peut être accordée à une personne condamnée pour un crime ou un délit pour lequel le suivi socio-judiciaire est encouru, qui refuse pendant son incarcération de suivre le traitement qui lui est proposé par le juge de l'application des peines en application des articles 717-1 et 763-7.	III. – Le premier alinéa de l'article 721-1 du même code est complété par une phrase ainsi rédigée : « Il en est de même lorsque le juge de l'application des peines est informé par le médecin traitant, conformément aux dispositions de l'article 717-1, que le condamné ne suit pas de façon régulière le traitement qu'il lui a proposé. »	III. – *(Sans modification)*
Cette réduction, accordée par le juge de l'application des peines après avis de la commission de l'application des peines, ne peut excéder, si le condamné est en état de récidive légale, deux mois par année d'incarcération ou quatre jours par mois lorsque la durée d'incarcération restant à subir est inférieure à une année. Si le condamné n'est pas en état de récidive légale, ces limites sont respectivement portées à trois mois et à sept jours. Lorsque la personne a été condamnée pour les crimes ou délits, commis sur un mineur, de meurtre ou assassinat, torture ou actes de barbarie, viol, agression sexuelle ou atteinte sexuelle, la réduction ne peut excéder deux mois par an ou quatre jours par mois ou, si elle est en état de récidive légale, un mois par an ou deux jours par mois, dès lors qu'elle refuse les soins qui lui ont été proposés.		
Elle est prononcée en une seule fois si l'incarcération est inférieure à une année et par fraction annuelle dans le cas contraire.		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
Sauf décision du juge de l'application des peines, prise après avis de la commission de l'application des peines, les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux personnes condamnées pour l'une des infractions mentionnées à l'article 706-47 si, lorsque leur condamnation est devenue définitive, le casier judiciaire faisait mention d'une telle condamnation.		
Art. 729. – La libération conditionnelle tend à la réinsertion des condamnés et à la prévention de la récidive. Les condamnés ayant à subir une ou plusieurs peines privatives de liberté peuvent bénéficier d'une libération conditionnelle s'ils manifestent des efforts sérieux de réadaptation sociale et lorsqu'ils justifient : 1° Soit de l'exercice d'une activité professionnelle, d'un stage ou d'un emploi temporaire ou de leur assiduité à un enseignement ou à une formation professionnelle ; 2° Soit de leur participation essentielle à la vie de leur famille ; 3° Soit de la nécessité de suivre un traitement médical ; 4° Soit de leurs efforts en vue d'indemniser leurs victimes ; 5° Soit de leur implication dans tout autre projet sérieux d'insertion ou de réinsertion. Sous réserve des dispositions de l'article 132-23 du code pénal, la libération conditionnelle peut être accordée lorsque la durée de la peine accomplie par le condamné est au moins égale à la durée de la peine lui restant à subir. Toutefois, les condamnés en état de récidive aux termes des articles 132-8, 132-9 ou 132-10 du code pénal ne peuvent bénéficier d'une mesure de libération conditionnelle que si la durée de la peine accomplie est au moins égale au double de la durée de la peine restant à subir. Dans les cas prévus au présent alinéa, le temps d'épreuve ne peut	IV. – L'article 729 du même code est ainsi modifié :	IV. – *(Sans modification)*

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
excéder quinze années ou, si le condamné est en état de récidive légale, vingt années.		
Pour les condamnés à la réclusion à perpétuité, le temps d'épreuve est de dix-huit années ; il est de vingt-deux années si le condamné est en état de récidive légale.		
Lorsque la personne a été condamnée pour un crime ou un délit pour lequel le suivi socio-judiciaire est encouru, une libération conditionnelle ne peut lui être accordée si elle refuse pendant son incarcération de suivre le traitement qui lui est proposé par le juge de l'application des peines en application des articles 717-1 et 763-7. Elle ne peut non plus être accordée au condamné qui ne s'engage pas à suivre, après sa libération, le traitement qui lui est proposé en application de l'article 731-1.	1° Après la première phrase du dixième alinéa, il est inséré une phrase ainsi rédigée : « Il en est de même lorsque le juge de l'application des peines est informé par le médecin traitant, conformément aux dispositions de l'article 717-1, que le condamné ne suit pas de façon régulière le traitement qu'il lui a proposé. » ; 2° À la deuxième phrase, devenue la troisième, le mot : « Elle » est remplacé par les mots : « Une libération conditionnelle ».	
Lorsque le condamné est âgé de plus de soixante-dix ans, les durées de peines accomplies prévues par le présent article ne sont pas applicables et la libération conditionnelle peut être accordée dès lors que l'insertion ou la réinsertion du condamné est assurée, en particulier s'il fait l'objet d'une prise en charge adaptée à sa situation à sa sortie de l'établissement pénitentiaire ou s'il justifie d'un hébergement, sauf en cas de risque grave de renouvellement de l'infraction ou si cette libération est susceptible de causer un trouble grave à l'ordre public.		
	Article 6	Article 6
Art. 730-2. – Lorsque la personne a été condamnée à la réclusion criminelle à perpétuité ou lorsqu'elle a été condamnée soit à une peine d'emprisonnement ou de réclusion criminelle égale ou supérieure à quinze ans pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru, soit à une peine d'emprisonnement ou de		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
réclusion criminelle égale ou supérieure à dix ans pour une infraction mentionnée à l'article 706-53-13, la libération conditionnelle ne peut alors être accordée :		
1° Que par le tribunal de l'application des peines, quelle que soit la durée de la détention restant à subir ;		
2° Qu'après 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 ; s'il s'agit d'un crime mentionné au même article 706-53-13, cette expertise est réalisée par deux experts et se prononce sur l'opportunité, dans le cadre d'une injonction de soins, du recours à un traitement utilisant des médicaments inhibiteurs de libido, mentionné à l'article L. 3711-3 du code de la santé publique.	Au troisième alinéa de l'article 730-2 du code de procédure pénale, les mots : « réalisée par deux experts et se prononce » sont remplacés par les mots : « réalisée soit par deux experts médecins psychiatres soit par un expert médecin psychiatre et par un psychologue titulaire d'un diplôme ou certificat sanctionnant une formation universitaire en psychopathologie ou en psychologie pathologique. L'expertise se prononce ».	… par un *expert* psychologue titulaire d'un diplôme*,* certificat ou *un titre* sanctionnant une formation universitaire *fondamentale et appliquée* en psychopathologie. L'expertise … **(amendement CL60)**
Lorsque la libération conditionnelle n'est pas assortie d'un placement sous surveillance électronique mobile, elle ne peut également être accordée qu'après l'exécution, à titre probatoire, d'une mesure de semi-liberté ou de placement sous surveillance électronique pendant une période d'un an à trois ans. Cette mesure ne peut être exécutée avant la fin du temps d'épreuve prévu à l'article 729 du présent code.		
Un décret précise les conditions d'application du présent article.		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
—	—	—
	Article 7	Article 7
	I. – Au chapitre II du titre III du livre VI du code de l'éducation, il est rétabli un article L. 632-7 ainsi rédigé :	I. – *(Alinéa sans modification)*
Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière *Art. 116. – Cf. annexe.*	« *Art. L. 632-7.* – Chaque année, un arrêté conjoint du ministre de la justice et des ministres chargés de la santé et du budget détermine le nombre d'internes qui, ayant choisi pour spécialité la psychiatrie, peuvent signer avec le Centre national de gestion un contrat d'engagement relatif à la prise en charge psychiatrique des personnes placées sous main de justice.	« *Art. L. 632-7.* – … gestion *mentionné à l'article 116 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 précitée* un … **(amendement CL149)**
	« Ce contrat ouvre droit, en sus des rémunérations auxquelles les internes peuvent prétendre du fait de leur formation, à une allocation mensuelle versée par le Centre national de gestion jusqu'à la fin de leurs études médicales.	*(Alinéa sans modification)*
		« En contrepartie de cette allocation, les internes *s'engagent à suivre, pendant ou à l'issue de leurs études médicales, une formation en sciences criminelles, en psychiatrie légale ou criminelle, en psychologie légale ou criminelle, relative à l'expertise judiciaire ou relative à la prévention de la récidive. Ils* s'engagent *également* à exercer …
Code de la santé publique *Art. L. 3711-1. – Cf. annexe.*	« En contrepartie de cette allocation, les internes s'engagent à exercer en qualité de psychiatre à titre salarié ou à titre libéral et salarié, à compter de la fin de leur formation, dans un ressort choisi conformément au quatrième alinéa, ainsi qu'à demander leur inscription sur une liste d'experts près la cour d'appel et sur une liste de médecins coordonnateurs prévue par l'article L. 3711-1 du code de la santé publique permettant leur désignation dans ce ressort. La durée de leur engagement est égale au double de celle pendant laquelle l'allocation leur a été versée, sans pouvoir être inférieure à deux ans.	… choisi *en application du* quatrième alinéa *du présent article*, ainsi qu'à demander leur inscription sur *la* liste d'experts près la cour d'appel et sur *la* liste de médecins coordonnateurs prévue *à* l'article … **(amendement CL61)**
	« Au cours de la dernière année de leurs études, les internes ayant signé un contrat d'engagement relatif à la prise en charge psychiatrique des personnes placées sous main de justice choisissent le ressort dans lequel ils	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
—	—	—
	s'engagent à exercer sur une liste, établie par arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre chargé de la santé, de ressorts caractérisés par un nombre insuffisant de psychiatres experts judiciaires ou de médecins coordonnateurs.	… liste de ressorts caractérisés par un nombre insuffisant de psychiatres experts judiciaires ou de médecins coordonnateurs. *Cette liste* est établie par arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre chargé de la santé.
		(amendement CL61)
	« Les médecins ou les internes ayant signé un contrat d'engagement relatif à la prise en charge psychiatrique des personnes placées sous main de justice peuvent se dégager de leurs obligations prévues au troisième alinéa, moyennant le paiement d'une indemnité dont le montant égale au plus les sommes perçues au titre de ce contrat. Les modalités de calcul et de paiement de cette indemnité sont fixées par un arrêté conjoint du ministre de la justice et des ministres chargés de la santé et du budget. Le recouvrement en est assuré par le Centre national de gestion.	… montant *ne peut excéder* les sommes …
		(amendement CL161)
	« Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article. Il précise notamment les modalités selon lesquelles les médecins peuvent, pendant la durée de leur engagement, être autorisés à changer de ressort d'exercice et à être inscrits sur les listes d'experts ou de médecins coordonnateurs établies pour les ressorts d'autres juridictions, ainsi que les conditions dans lesquelles le refus d'accepter des désignations en qualité d'expert ou de médecin coordonnateur peut être regardé comme une rupture de l'engagement mentionné au troisième alinéa. »	« Les conditions d'application du présent article *sont fixées par* décret en Conseil d'État. Il précise … … d'experts *près la cour d'appel* ou … … lesquelles *l'absence de validation de la formation universitaire faisant l'objet du contrat et* le refus d'accepter des désignations en qualité d'expert *près la cour d'appel* ou de médecin coordonnateur *peuvent* être *considérées* comme une rupture de l'engagement mentionné au troisième alinéa. *La liste des formations universitaires mentionnées au quatrième alinéa pour lesquelles le contrat d'engagement peut être signé est déterminée par un arrêté conjoint du ministre de la justice et des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la santé.* »
Code de l'éducation		**(amendement CL61)**
Art. L. 681-1. – Sont applicables dans les îles Wallis et Futuna les articles L. 611-1, L. 611-2, L. 611-3, L. 611-4, L. 611-5, L. 612-1 à L. 612-7, L. 613-1 à L. 613-7, L. 614-1, le premier alinéa	II. – Aux articles L. 681-1, L. 683-1 et L. 684-1 du même code, la mention de l'article L. 632-7 est insérée après celle des articles L. 632-1 à L. 632-5.	II. – *(Sans modification)*

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
de l'article L. 614-3, les articles L. 622-1, L. 623-1, L. 624-1, L. 625-1, L. 631-1, L. 632-1 à L. 632-5, L. 632-12, L. 633-2 à L. 633-4, L. 641-1 à L. 641-5, L. 642-1 à L. 642-12 et L. 671-2.		
. . . . .		
Art. L. 683-1. – Sont applicables en Polynésie française les articles L. 611-1 à L. 611-5, L. 612-1 à L. 612-7, L. 613-1 à L. 613-7, L. 614-1, le premier alinéa de l'article L. 614-3, les articles L. 622-1, L. 623-1, L. 624-1, L. 625-1, L. 631-1, L. 632-1 à L. 632-5, L. 632-12, L. 633-2 à L. 633-4, L. 641-1 à L. 641-5, L. 642-1 à L. 642-12 et L. 671-2.		
Art. L. 684-1. – Sont applicables en Nouvelle-Calédonie les articles L. 611-1 à L. 611-5, L. 612-1 à L. 612-7, L. 613-1 à L. 613-7, L. 614-1, le premier alinéa de l'article L. 614-3, les articles L. 622-1, L. 623-1, L. 624-1, L. 625-1, L. 631-1, L. 632-1 à L. 632-5, L. 632-12, L. 633-2 à L. 633-4, L. 641-1 à L. 641-5, L. 642-1 à L. 642-12 et L. 671-2.		
Code de la sécurité sociale		
Art. L. 136-5. – I. – La contribution portant sur les revenus mentionnés aux articles L. 136-1, L. 136-2, L. 136-3 sous réserve de son deuxième alinéa, et L. 136-4 ci-dessus est recouvrée par les organismes chargés du recouvrement des cotisations du régime général de sécurité sociale selon les règles et sous les garanties et sanctions applicables au recouvrement des cotisations au régime général pour la même catégorie de revenus. La contribution portant sur les revenus tirés de l'activité d'artiste-auteur et visés au premier alinéa du I de l'article L. 136-2 est recouvrée dans les conditions et par les organismes agréés, prévus au chapitre II du titre VIII du livre III. La contribution portant sur les revenus non soumis à cotisations au régime général de la sécurité sociale est, sauf disposition expresse contraire, précomptée par les entreprises ou par les organismes débiteurs de ces revenus et versée aux organismes chargés du recouvrement des cotisations du régime		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
général selon les règles et sous les garanties et sanctions applicables au recouvrement des cotisations du régime général assises sur les salaires. La contribution portant sur l'allocation mentionnée à l'article L. 632-6 du code de l'éducation est précomptée par le Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière ; elle est recouvrée et contrôlée selon les règles et sous les garanties et sanctions applicables au recouvrement des cotisations du régime général de la sécurité sociale assises sur les rémunérations.	III. – Au premier alinéa du I de l'article L. 136-5 du code de la sécurité sociale, les mots : « l'allocation mentionnée à l'article L. 632-6 » sont remplacés par les mots : « les allocations mentionnées aux articles L. 632-6 et L. 632-7 ».	III. – *(Sans modification)*
. . . . .		
Code de l'action sociale et des familles	Article 8	Article 8
Art. L. 315-2. – Les établissements et les services sociaux et médico-sociaux publics sont créés par arrêté du ou des ministres compétents, par délibération de la ou des collectivités territoriales compétentes ou d'un groupement ou par délibération du conseil d'administration d'un établissement public.	Le dernier alinéa de l'article L. 315-2 du code de l'action sociale et des familles est remplacé par les dispositions suivantes :	*(Sans modification)*
Lorsque les prestations qu'ils fournissent sont éligibles à une prise en charge par l'aide sociale de l'État ou par les organismes de sécurité sociale, l'avis du représentant de l'État ou du directeur général de l'agence régionale de santé est recueilli préalablement à la délibération mentionnée au premier alinéa.		
Lorsque les prestations qu'ils fournissent sont éligibles à une prise en charge par l'aide sociale départementale, l'avis du président du conseil général est recueilli préalablement à la délibération mentionnée au premier alinéa.		
La procédure d'appel à projet prévue à l'article L. 313-1-1 n'est pas applicable aux établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse pour les investigations et mesures éducatives ordonnées par le juge qui ne peuvent être mises en œuvre, en application de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février	« La procédure d'appel à projet prévue à l'article L. 313-1-1 n'est pas applicable aux établissements et services de l'État mentionnés au 4° du I de l'article L. 312-1. »	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
1945 relative à l'enfance délinquante, par les autres établissements et services mentionnés au 4° de l'article L. 312-1.		
	Article 9	Article 9
	I. – Après l'article 12-2 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante, il est inséré un article 12-3 ainsi rédigé :	I. – *(Alinéa sans modification)*
Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante *Art. 8, 10-2, 10-3, 12-1, 15, 15-1, 16* bis*, 16* ter *et 19. – Cf. annexe.*	« *Art. 12-3*. – En cas de prononcé d'une décision exécutoire *soit* ordonnant une mesure ou une sanction éducatives prévues aux articles 8, 10-2, 10-3, 12-1, 15, 15-1, 16 *bis*, 16 *ter* et 19, à l'exception des décisions de placement, soit prononçant une peine autre qu'une peine ferme privative de liberté, il est remis au mineur et à ses représentants légaux présents, à l'issue de leur audition ou de l'audience, un avis de convocation à comparaître, dans un délai maximum de cinq jours ouvrables, devant le service de la protection judiciaire de la jeunesse désigné pour la mise en œuvre de la décision, qui se trouve ainsi saisi de la mise en œuvre de la mesure.	« *Art. 12-3*. – … exécutoire ordonnant … … placement, *ou* prononçant … **(amendements CL150 et CL151)**
	« Si le mineur ne se présente pas à la date fixée, le juge des enfants ou le juge d'instruction le convoque devant lui, s'il le juge utile, ou, dans un délai maximum de dix jours, devant le service de la protection judiciaire de la jeunesse. »	*(Alinéa sans modification)*
	II. – Les dispositions de l'article 12-3 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante *résultant du I du présent article* entrent en vigueur le 1er janvier 2014.	II. – … délinquante entrent … **(amendement CL152)**

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
—	—	—
		CHAPITRE III **Dispositions relatives à l'exécution des peines de confiscation** *(Division et intitulé nouveaux)* **(amendement CL155)**
Code pénal		*Article 9* bis *(nouveau)*
Art. 131-21. – La peine complémentaire de confiscation est encourue dans les cas prévus par la loi ou le règlement. Elle est également encourue de plein droit pour les crimes et pour les délits punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an, à l'exception des délits de presse. La confiscation porte sur tous les biens meubles ou immeubles, quelle qu'en soit la nature, divis ou indivis, ayant servi à commettre l'infraction ou qui étaient destinés à la commettre, et dont le condamné est propriétaire ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition. Elle porte également sur tous les biens qui sont l'objet ou le produit direct ou indirect de l'infraction, à l'exception des biens susceptibles de restitution à la victime. Si le produit de l'infraction a été mêlé à des fonds d'origine licite pour l'acquisition d'un ou plusieurs biens, la confiscation peut ne porter sur ces biens qu'à concurrence de la valeur estimée de ce produit. La confiscation peut en outre porter sur tout bien meuble ou immeuble défini par la loi ou le règlement qui réprime l'infraction. S'il s'agit d'un crime ou d'un délit puni d'au moins cinq ans d'emprisonnement et ayant procuré un profit direct ou indirect, la confiscation porte également sur les biens meubles ou immeubles, quelle qu'en soit la nature, divis ou indivis, appartenant au condamné lorsque celui-ci, mis en mesure de s'expliquer sur les biens dont la confiscation est envisagée, n'a pu en justifier l'origine.		*I. – La première phrase du neuvième alinéa de l'article 131-21 du code pénal est ainsi rédigée :*

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
Lorsque la loi qui réprime le crime ou le délit le prévoit, la confiscation peut aussi porter sur tout ou partie des biens appartenant au condamné, quelle qu'en soit la nature, meubles ou immeubles, divis ou indivis.		
La confiscation est obligatoire pour les objets qualifiés de dangereux ou nuisibles par la loi ou le règlement, ou dont la détention est illicite, que ces biens soient ou non la propriété du condamné.		
La peine complémentaire de confiscation s'applique dans les mêmes conditions à tous les droits incorporels, quelle qu'en soit la nature, divis ou indivis.		
Lorsque la chose confisquée n'a pas été saisie ou ne peut être représentée, la confiscation est ordonnée en valeur. Pour le recouvrement de la somme représentative de la valeur de la chose confisquée, les dispositions relatives à la contrainte judiciaire sont applicables.		*« La confiscation peut être ordonnée en valeur. »*
La chose confisquée est, sauf disposition particulière prévoyant sa destruction ou son attribution, dévolue à l'État, mais elle demeure grevée, à concurrence de sa valeur, des droits réels licitement constitués au profit de tiers.		
Lorsque la chose confisquée est un véhicule qui n'a pas été saisi ou mis en fourrière au cours de la procédure, le condamné doit, sur l'injonction qui lui en est faite par le ministère public, remettre ce véhicule au service ou à l'organisme chargé de sa destruction ou de son aliénation.		
		II. – Après l'article 706-141 du code de procédure pénale, il est inséré un article 706-141-1 ainsi rédigé :
		« Art. 706-141-1. – La saisie peut également être ordonnée en valeur. Les règles propres à certains types de biens, prévues aux chapitres III et IV du présent titre, s'appliquent aux biens sur lesquels la saisie en valeur s'exécute. »
		(amendement CL156)

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
Art. 131-21. – Cf. supra art. 9 bis.		*Article 9* ter *(nouveau)* *I. – L'article 131-21 du code pénal est ainsi modifié :* *1° Au cinquième alinéa, les mots : « appartenant au condamné lorsque celui-ci, mis en mesure de s'expliquer sur les biens dont la confiscation est envisagée, n'a pu en justifier l'origine » sont remplacés par les mots : « appartenant au condamné ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition, lorsque ni le condamné ni le propriétaire, mis en mesure de s'expliquer sur les biens dont la confiscation est envisagée, n'ont pu en justifier l'origine » ;* *2° Au sixième alinéa, après les mots : « appartenant au condamné » sont insérés les mots : « ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition ».*
Code de procédure pénale *Art. 706-148.* – Si l'enquête porte sur une infraction punie d'au moins cinq ans d'emprisonnement, le juge des libertés et de la détention peut, dans les cas prévus aux cinquième et sixième alinéas de l'article 131-21 du code pénal et sur requête du procureur de la République, autoriser par ordonnance motivée la saisie, aux frais avancés du Trésor, de tout ou partie des biens, lorsque la loi qui réprime le crime ou le délit prévoit la confiscation de tout ou partie des biens du condamné ou lorsque l'origine de ces biens ne peut être établie. Le juge d'instruction peut, sur requête du procureur de la République ou d'office après avis du ministère public, ordonner cette saisie dans les mêmes conditions. L'ordonnance prise en application du premier alinéa est notifiée au ministère public, au propriétaire du bien saisi et, s'ils sont connus, aux tiers ayant des droits sur ce bien, qui peuvent la déférer à la chambre de l'instruction par déclaration		*II. – La première phrase de l'article 706-148 du code de procédure pénale est ainsi rédigée :* *« Si l'enquête porte sur une infraction punie d'au moins cinq ans d'emprisonnement, le juge des libertés et de la détention peut, sur requête du procureur de la République, autoriser par ordonnance motivée la saisie, aux frais avancés du Trésor, des biens dont la confiscation est prévue en application des cinquième et sixième alinéas de l'article 131-21 du code pénal, lorsque la loi qui réprime le crime ou le délit le prévoit ou lorsque l'origine de ces biens ne peut être établie. »* **(amendement CL157)**

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
au greffe du tribunal dans un délai de dix jours à compter de la notification de l'ordonnance. Cet appel n'est pas suspensif. Le propriétaire du bien et les tiers peuvent être entendus par la chambre de l'instruction. Les tiers ne peuvent toutefois pas prétendre à la mise à disposition de la procédure.		
		Article 9 quater *(nouveau)*
		Le code de procédure pénale est ainsi modifié :
Art. 707-1. – Le ministère public et les parties poursuivent l'exécution de la sentence chacun en ce qui le concerne.		*1° Le deuxième alinéa de l'article 707-1 est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :*
Néanmoins, les poursuites pour le recouvrement des amendes et confiscations en valeur sont faites au nom du procureur de la République, par le comptable public compétent. L'exécution des autres confiscations est réalisée au nom du procureur de la République par l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués qui procède, s'il y a lieu, aux formalités de publication foncière aux frais du Trésor.		*« Néanmoins, les poursuites pour le recouvrement des amendes et l'exécution des confiscations en valeur sont faites au nom du procureur de la République par le comptable public compétent ou, dans les cas où la confiscation en valeur s'exécute sur des biens préalablement saisis, par l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués.*
		« L'exécution des autres confiscations est réalisée au nom du procureur de la République par l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués lorsqu'elles portent sur des biens immeubles ou des biens meubles mentionnés aux 1° et 2° de l'article 706-160 du présent code, même s'ils ne lui ont pas été préalablement confiés. L'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués procède, s'il y a lieu, aux formalités de publication. »
Le paiement du montant de l'amende doit toujours être recherché. Toutefois, le défaut total ou partiel du paiement de ce montant peut entraîner l'incarcération du condamné selon les conditions prévues par la loi.		
Pour le recouvrement des amendes, la prescription est interrompue par un commandement notifié au condamné ou une saisie signifiée à celui-ci.		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
Le procureur de la République poursuit également l'exécution des sanctions pécuniaires prononcées par les autorités compétentes des États membres de l'Union européenne, conformément aux dispositions de la décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil, du 24 février 2005, concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires, selon des modalités fixées par décret. Ce décret précise également les modalités d'application à ces sanctions des articles 707-2 et 749 à 762 du présent code, ainsi que les règles applicables à la transmission pour mise à exécution dans un État membre de l'Union européenne des sanctions pécuniaires prononcées par les autorités françaises.		
Art. 706-160. – L'agence est chargée d'assurer, sur l'ensemble du territoire et sur mandat de justice :		
1° La gestion de tous les biens, quelle que soit leur nature, saisis, confisqués ou faisant l'objet d'une mesure conservatoire au cours d'une procédure pénale, qui lui sont confiés et qui nécessitent, pour leur conservation ou leur valorisation, des actes d'administration ;		
2° La gestion centralisée de toutes les sommes saisies lors de procédures pénales ;		
3° L'aliénation ou la destruction des biens dont elle a été chargée d'assurer la gestion au titre du 1° et qui sont ordonnées, sans préjudice de l'affectation de ces biens dans les conditions prévues par l'article L. 2222-9 du code général de la propriété des personnes publiques ;		*2° Le 3° de l'article 706-160 est complété par les mots : « et des dispositions de l'article 707-1 du présent code ».* **(amendement CL158)**
4° L'aliénation des biens ordonnée ou autorisée dans les conditions prévues aux articles 41-5 et 99-2 du présent code.		
L'agence peut, dans les mêmes conditions, assurer la gestion des biens		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
saisis, procéder à l'aliénation ou à la destruction des biens saisis ou confisqués et procéder à la répartition du produit de la vente en exécution de toute demande d'entraide ou de coopération émanant d'une autorité judiciaire étrangère.		
L'ensemble de ses compétences s'exerce pour les biens saisis ou confisqués, y compris ceux qui ne sont pas visés au titre XXIX.		
La décision de transfert des biens faisant l'objet d'une saisie pénale à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués est notifiée ou publiée selon les règles applicables à la saisie elle-même.		
Dans l'exercice de ses compétences, l'agence peut obtenir le concours ainsi que toutes informations utiles auprès de toute personne physique ou morale, publique ou privée, sans que le secret professionnel lui soit opposable, sous réserve des dispositions de l'article 66-5 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.		
		Article 9 quinquies *(nouveau)*
Art. 713-40. – L'exécution sur le territoire de la République d'une décision de confiscation émanant d'une juridiction étrangère entraîne transfert à l'État français de la propriété des biens confisqués, sauf s'il en est convenu autrement avec l'État requérant.		*L'article 713-40 du code de procédure pénale est ainsi modifié :*
Les biens ainsi confisqués peuvent être vendus selon les dispositions du code du domaine de l'État.		*1° Le troisième alinéa est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :*
Les modalités du partage éventuel du produit de la vente des avoirs confisqués à la demande d'un État étranger sont définies par décret.		*« Les frais d'exécution de la décision de confiscation sont imputés sur le total des montants recouvrés.*
		« Les sommes d'argent recouvrées et le produit de la vente des biens confisqués, déduction faite des frais d'exécution, sont dévolus à l'État français lorsque ce montant est inférieur à 10 000 €, et dévolus pour

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
		moitié à l'État français et pour moitié à l'État requérant dans les autres cas. » ;
Si la décision étrangère prévoit la confiscation en valeur, la décision autorisant son exécution rend l'État français créancier de l'obligation de payer la somme d'argent correspondante. À défaut de paiement, l'État fait recouvrer sa créance sur tout bien disponible à cette fin.		*2° Le dernier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :*
		« Le montant recouvré, déduction faite de tous les frais, est partagé selon les règles prévues au présent article. »
		(amendement CL159)
Code de la route		*Article 9* sexies *(nouveau)*
Art. L. 325-1-1. – En cas de constatation d'un délit ou d'une contravention de la cinquième classe prévu par le présent code ou le code pénal pour lequel la peine de confiscation du véhicule est encourue, l'officier ou l'agent de police judiciaire peut, avec l'autorisation préalable du procureur de la République donnée par tout moyen, faire procéder à l'immobilisation et à la mise en fourrière du véhicule.		
Si la juridiction ne prononce pas la peine de confiscation du véhicule, celui-ci est restitué à son propriétaire, sous réserve des dispositions du troisième alinéa. Si la confiscation est ordonnée, le véhicule est remis à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués en vue de sa destruction ou de son aliénation. Les frais d'enlèvement et de garde en fourrière sont à la charge de l'acquéreur. Le produit de la vente est tenu, le cas échéant, à la disposition du créancier gagiste pouvant justifier de ses droits, pendant un délai de deux ans. À l'expiration de ce délai, ce produit est acquis à l'État.		*À la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article L. 325-1-1 du code de la route, les mots : « à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués » sont remplacés par les mots : « au service des domaines ».*
Si la juridiction prononce la peine d'immobilisation du véhicule, celui-ci n'est restitué au condamné qu'à l'issue de la durée de l'immobilisation fixée par la juridiction contre paiement des frais d'enlèvement et de garde en fourrière, qui sont à la charge de ce dernier.		**(amendement CL160)**

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
En cas de relaxe, le propriétaire dont le véhicule a été mis en fourrière sur autorisation du procureur de la République peut, selon des modalités précisées par arrêté du ministre de la justice, demander à l'État le remboursement, au titre des frais de justice, des frais d'enlèvement et de garde en fourrière qu'il a dû acquitter pour récupérer son véhicule.		CHAPITRE IV **Dispositions diverses** *(Division et intitulé nouveaux)* **(amendement CL153)**
	Article 10 Les articles 4, 5, 6 et 9 sont applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.	Article 10 *(Sans modification)*

TABLEAU COMPARATIF (RAPPORT ANNEXÉ)

Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
	RAPPORT DEFINISSANT LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE D'EXECUTION DES PEINES
	(amendement CL64)
La loi de programmation relative à l'exécution des peines a pour objectifs de garantir la célérité et l'effectivité de l'exécution des peines prononcées, notamment des peines d'emprisonnement ferme, de renforcer les capacités de prévention de la récidive et d'améliorer la prise en charge des mineurs délinquants.	*(Alinéa sans modification)*
Ces objectifs sont définis et précisés par le présent rapport.	*(Alinéa sans modification)*
I. Garantir la célérité et l'effectivité de l'exécution des peines prononcées, notamment des peines d'emprisonnement ferme.	*(Alinéa sans modification)*
1. Accroître et diversifier le parc carcéral pour assurer une exécution effective des peines.	*(Alinéa sans modification)*
Le premier objectif est d'adapter quantitativement le parc carcéral aux besoins prévisibles à fin 2017, en le portant à 80 000 places à cette date.	… objectif *de la présente loi* est … … à *la* fin *de l'année* 2017 …
	(amendements CL65 et CL66)
Au 1er octobre 2011, le parc pénitentiaire comptait 57 540 places, pour 64 147 personnes incarcérées.	*(Alinéa sans modification)*
Or, le scénario le plus probable d'évolution de la population carcérale – qui, d'une part, prolonge la croissance constatée entre 2003 et 2011 des condamnations à des peines privatives de liberté, soit 2 % par an en moyenne, pour se stabiliser en 2018 à un niveau légèrement supérieur à 154 000 peines annuelles, et qui, d'autre part, repose sur une amélioration durable des délais d'exécution des peines – aboutit à une prévision d'environ 96 000 personnes écrouées à horizon 2017.	Le scénario le plus probable d'évolution de la population carcérale aboutit à une prévision d'environ 96 000 personnes écrouées*, détenues ou non,* à l'horizon 2017. *Il* prolonge … … annuelles. *Il* repose *également* sur … … peines.
	(amendement CL67)
Dans le même temps, le Gouvernement anticipe une augmentation du nombre des personnes écrouées mais non détenues (pour l'essentiel placées sous surveillance électronique) de 8 200 au 1er octobre 2011 à 16 000 en 2017, qui prolongerait les évolutions enregistrées ces dernières années en matière d'aménagement des peine, et qui se sont accentuées depuis l'entrée en vigueur de la loi pénitentiaire (le nombre de personnes placées sous surveillance électronique s'élevait à 1 600 au 1er janvier 2007, et à 5 800 au 1er janvier 2011).	… des *peines*, *évolution* qui … … loi *n° 2009-1436 du 24 novembre 2009* pénitentiaire …
	(amendements CL68 et CL69)

Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
Sous ces hypothèses, le nombre de personnes écrouées détenues s'élèvera à 80 000 à horizon 2017, ce qui suppose de porter la capacité du parc carcéral à 80 000 places à cette échéance.	*(Alinéa sans modification)*
Le second objectif, lié au premier, est de disposer rapidement, en nombre suffisant, d'établissements spécialement conçus pour accueillir des personnes condamnées à de courtes peines. Cet objectif répond à plusieurs constats :	… objectif *de la présente loi*, lié … … rapidement *et* en … **(amendements CL70 et CL71)**
– le parc actuel ne dispose pas de capacités spécifiques pour les courtes peines (or, plus de la moitié des peines en attente d'exécution ont une durée inférieure ou égale à trois mois) ;	*(Alinéa sans modification)*
– aujourd'hui, faute de structures adaptées, les condamnés à de courtes peines sont généralement hébergés dans les maisons d'arrêt. Or, en regroupant les condamnés à de courtes peines, notamment les primo-condamnés, dans des établissements mieux conçus et adaptés à leur profil, les effets désocialisants de l'incarcération pourraient être limités ;	*(Alinéa sans modification)*
– le maintien d'un parc uniforme est sous-optimal sur le plan économique : les personnes condamnées à de courtes peines ne représentant pas la même dangerosité que les personnes condamnées à des peines plus longues, elles peuvent avantageusement être hébergées dans des établissements à sécurité allégée, dont le coût d'investissement et de fonctionnement sera moindre que celui d'un établissement classique.	*(Alinéa sans modification)*
La diversification du parc pénitentiaire qui résultera de la construction rapide de plusieurs milliers de places de prison spécialement adaptées aux *plus* courtes peines permettra de mettre en adéquation les catégories d'établissement et les profils, en particulier de dangerosité.	… aux courtes peines *inférieures ou égales à un an ou dont le reliquat est inférieur ou égal à un an* permettra … … particulier *ceux* de … **(amendements CL45 et CL72)**
Pour atteindre ces deux objectifs, le programme immobilier pénitentiaire actuellement mené par le ministère de la justice *et des libertés* doit être adapté et complété. Il doit être réalisé dans les meilleurs délais pour améliorer l'exécution des peines.	… justice doit … **(amendement CL73)**
La programmation immobilière, qui fait l'objet de la première partie de ce rapport annexé, est structurée autour du nombre de places brutes nouvelles à ouvrir année par année, de 2013 à 2017. Pour chaque type de place sont fixés un coût de construction unitaire de référence, hors coût d'acquisition foncière, exprimé en euros valeur 2010, ainsi qu'un taux d'encadrement personnels/détenus. Les crédits et les emplois nécessaires s'en déduiront, année après année. Cette méthode de présentation a été jugée la plus pertinente pour permettre d'ajuster la programmation budgétaire à l'évolution du calendrier de réalisation des opérations.	… partie *du présent* rapport, est … … d'encadrement *« nombre de* personnels *par détenu »*. Les crédits et les emplois nécessaires *seront déduits chaque* année*, afin* d'ajuster … **(amendements CL74, CL75 et CL76)**

Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
Les coûts de construction de référence seront actualisés selon l'évolution de l'indice du coût de la construction BT01.	*(Alinéa sans modification)*
	Par ailleurs, une cartographie des besoins de places de prison sera établie dans le ressort de chaque direction interrégionale de l'administration pénitentiaire, afin de mettre en adéquation le besoin et l'offre. **(amendement CL2 rectifié)**
1.1. Ajuster les programmes de construction déjà lancés.	*(Alinéa sans modification)*
Le programme dit 13 200.	*(Alinéa sans modification)*
Le programme prévu dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la justice de 2002 sera achevé. Ce programme, qui inclura la reconstruction du centre pénitentiaire de Draguignan, permettra de disposer de près de 5 000 nouvelles places. Ces 5 000 places, dont la construction est pour l'essentiel déjà lancée, ne sont pas retenues dans le périmètre de la présente programmation. Elles sont néanmoins comptabilisées dans le futur parc de 80 000 places.	*(Alinéa sans modification)*
Le programme dit 13 200 sera toutefois modifié sur deux points.	*(Alinéa sans modification)*
D'une part, la capacité d'accueil des établissements dits « nouveau concept » prévus dans ce programme, et dont la construction n'est pas encore lancée, sera augmentée. En effet, ces quartiers « nouveau concept », polyvalents et modulables, comprennent des unités d'hébergement pour courtes peines. Ces unités seront densifiées, de manière à accroître le nombre de places pour courtes peines disponibles. Au total, les quartiers « nouveau concept » modifiés, qui resteront adossés à des établissements classiques, auront une capacité de 150 places, au lieu des 90 places précédemment envisagées.	… disponibles. *Chaque quartier* « nouveau concept » *modifié*, qui *restera adossé* à des établissements classiques, *aura* une … **(amendement CL77)**
D'autre part, quatre centres de semi-liberté supplémentaires seront adjoints au programme. Compte tenu du développement de la surveillance électronique, les besoins en places de semi-liberté apparaissent certes globalement couverts pour les années qui viennent. Il subsiste néanmoins des besoins résiduels dans de grandes agglomérations, notamment en Île-de-France. La construction de quatre centres de semi-liberté supplémentaires, pour un total de 270 places, sera donc programmée. Le coût à la place est estimé à 92 558 € (hors foncier). Le taux d'encadrement personnel/détenu est évalué à 0,17.	… programme. *Certes,* compte … … apparaissent globalement … … coût *moyen* à … … d'encadrement est évalué à 0,17 *personnel par détenu*. **(amendements CL78, CL79 et CL80)**
Le nouveau programme immobilier (NPI).	*(Alinéa sans modification)*

Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
Le nouveau programme immobilier (NPI) annoncé par le garde des sceaux en mai 2011 sera densifié. La capacité moyenne des établissements sera augmentée, passant de 532 places à 650 places. À l'exception des établissements parisiens, la capacité des établissements ne dépassera toutefois en aucun cas 850 places. Ce programme permettra ainsi de créer 9 500 places nettes, au lieu des 7 400 places prévues initialement.	*(Alinéa sans modification)*
	Ce programme prévoit notamment la fermeture de l'actuel centre pénitentiaire de la Nouvelle-Calédonie et la construction d'un nouveau centre pénitentiaire. **(amendement CL1 rectifié)**
Le coût unitaire moyen de construction à la place du nouveau programme immobilier pour les établissements réalisés dans le cadre du partenariat public-privé sera de ce fait ramené de 164 000 € à 152 000 € (hors foncier). Quant au coût unitaire marginal des places nettes supplémentaires, il s'établira à 62 000 €.	*(Alinéa sans modification)*
Le taux d'encadrement moyen s'établira à 0,45.	… 0,45 *personnel par détenu*. **(amendement CL81)**
Les six établissements du NPI prévus pour être réalisés en maîtrise d'ouvrage publique (conception et réalisation) ne seront en revanche pas densifiés, compte tenu de leurs caractéristiques, notamment de complexité et d'éloignement.	*(Alinéa sans modification)*
Deux compléments seront par ailleurs apportés au périmètre NPI.	*Le programme* NPI *sera cependant modifié sur* deux *points*. **(amendement CL82)**
D'une part, un établissement supplémentaire de 220 places sera construit en Guyane. Le coût à la place, hors foncier, est estimé à environ 363 000 €. Les emplois nécessaires au fonctionnement de cette structure s'élèvent à 149 équivalents temps plein (ETP).	… coût *moyen* à … **(amendement CL83)**
D'autre part, un nouvel établissement sera construit pour accueillir les détenus, souffrant de graves troubles du comportement sans pour autant relever de l'internement psychiatrique, sur le modèle de l'actuel établissement de Château-Thierry. Cette structure offrira 95 places. Le coût à la place (hors foncier) est estimé à environ 384 000 €. Les emplois nécessaires au fonctionnement de cette structure sont estimés à 105 ETP.	… détenus, *qui souffrent* de … … coût *moyen* à … **(amendements CL84 et CL85)**
1.2. Lancer un nouveau programme spécifique de construction de structures dédiées aux courtes peines.	*(Alinéa sans modification)*

Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
En complément des places d'hébergement pour courtes peines qui seront créées au sein des quartiers *dits* « nouveau concept » mentionnés plus haut, un nouveau programme de construction sera lancé, portant exclusivement sur des structures pour courtes peines.	… quartiers « nouveau concept » *précités*, un … **(amendements CL86 et CL87)**
Ces structures prendront la forme soit de quartiers pour courtes peines adossés à des établissements pénitentiaires classiques, soit d'établissements pour courtes peines autonomes. Dans le premier cas, leur capacité sera de 150 places ; dans le second cas, de 190 places.	*(Alinéa sans modification)*
La conception des établissements et quartiers pour courtes peines sera adaptée à la nature particulière de ces peines. En particulier, les contraintes de sécurité y seront allégées.	*(Alinéa sans modification)*
Le coût à la place des quartiers pour courtes peines sera inférieur de 40 % au coût à la place d'un établissement classique (une maison d'arrêt de 100 places) et de 10% à celui des quartiers « nouveau concept ». Il est estimé à 103 900 €.	*(Alinéa sans modification)*
Ce coût sera légèrement supérieur pour les établissements pour courtes peines autonomes, qui ne seront pas adossés à un établissement et qui, de ce fait, ne pourront pas bénéficier de la mutualisation de certains services et fonctions support. Il restera néanmoins inférieur de 35 % au coût à la place d'un établissement classique et comparable à celui d'un quartier « nouveau concept ». Il est estimé à 114 300 €.	*(Alinéa sans modification)*
Le taux d'encadrement, adapté à la faible dangerosité des personnes détenues, sera inférieur de moitié de celui d'un établissement classique. Il sera de 0,22.	… 0,22 *personnel par détenu*. **(amendement CL88)**
Le tableau suivant synthétise les ouvertures de places brutes programmées sur la période, par catégorie :	*(Alinéa sans modification)*

Nombre de places brutes programmées	2013	2014	2015	2016	2017	Total 2013-17
NPI densifié		934	3 753	5 911	5 717	16 315
Établissement supplémentaire en Guyane					220	220
Établissements pour courtes peines et quartiers pour courtes peines				3 768	2 079	5 847
Quartiers nouveau concept densifiés (programme 13 200)			1 650			1 650

Nombre de places brutes programmées	2013	2014	2015	2016	2017	Total 2013-17
Centres de semi-libertés	60	90	120			270
Établissement spécialisé					95	95
Total des places brutes programmées	60	1 024	5 523	9 679	8 111	24 397

(Tableau sans modification)

Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
Au total, si l'on additionne les places prévues dans les quartiers « nouveau concept » du programme 13 200 et celles prévues dans les établissements et quartiers pour courtes peines, ce sont près de 7 500 places adaptées aux courtes peines qui seront ainsi créées d'ici 2017.	*(Alinéa sans modification)*
Le tableau suivant retrace l'évolution prévue du nombre de places disponibles de 2011 à 2017 :	*(Alinéa sans modification)*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total 2013-2017	Total 2011-2017
Nb de places brutes ouvertes au titre de la loi de programmation	0	0	60	1 024	5 523	9 679	8 111	24 397	24 397
Nb de places brutes ouvertes au titre de programmes immobiliers déjà lancés	1 790	1 896	1 014	802	968	1 454	981	5 219	8 905
Total des places brutes ouvertes	1 790	1 896	1 074	1 826	6 491	11 133	9 092	29 616	33 302
Nb de places fermées	-807	-982	-438	-272	-2 149	-3 383	-2 601	-8 843	-10 632
Total des places nettes ouvertes	983	914	636	1 554	4 342	7 750	6 491	20 773	22 670
Nb de places disponibles au 31 décembre n	58 366	59 280	59 916	61 470	65 812	73 562	80 053		

(Tableau sans modification)

Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
1.3. Revoir la classification des établissements pénitentiaires pour mieux l'adapter au profil des détenus.	*(Alinéa sans modification)*
À l'horizon 2017, le nouveau programme de construction d'établissements pour courtes peines conduira à	*(Alinéa sans modification)*

Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
diversifier sensiblement le parc carcéral disponible. Cette évolution permettra de rompre avec l'uniformité de la prise en charge, et de ne plus imposer aux personnes condamnées à de courtes peines des contraintes de sécurité conçues pour des profils plus dangereux. Ce faisant, le risque de désocialisation et de récidive sera amoindri.	
En conséquence, la classification des établissements pénitentiaires sera revue. À ce jour, le code de procédure pénale ne distingue que deux catégories d'établissements pénitentiaires : les maisons d'arrêt et les établissements pour peines, établissements eux-mêmes subdivisés en centres de détention et maisons centrales. Cette classification ne prend pas suffisamment en compte la diversité de profil des détenus. Il lui sera substitué une nouvelle typologie d'établissement :	… typologie *des établissements pénitentiaires, dont les critères seront définis par la loi.* **(amendement CL46)**
– les établissements à sécurité renforcée ;	*(Alinéa sans modification)*
– les établissements à sécurité normale ;	… sécurité *intermédiaire* ; **(amendements identiques CL4 et CL17)**
– les établissements à sécurité adaptée ;	*(Alinéa sans modification)*
– les établissements à sécurité allégée.	*(Alinéa sans modification)*
Les nouveaux établissements pour courtes peines (ECP) entreront dans la catégorie des établissements à sécurité allégée.	*(Alinéa sans modification)*
1.4. Se doter des outils juridiques et des moyens humains nécessaires pour accélérer la construction et l'ouverture de nouveaux établissements et atteindre l'objectif de 80 000 places d'ici 2017.	*(Alinéa sans modification)*
La présente loi permettra à l'agence publique pour l'immobilier de la justice de passer des contrats de conception-réalisation en recourant à la procédure du dialogue compétitif *(article 2)*. Ces contrats permettront également d'inclure des prestations de maintenance.	*L'article 2 de* la … … compétitif. Ces contrats permettront *également de prendre en compte* les prestations *d'exploitation et* de … **(amendements CL90, CL91 et CL92)**
La loi prévoit également en son article 3 de prolonger la disposition permettant d'accélérer les procédures d'expropriation, introduite par la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation de la justice. La procédure d'expropriation prévue à l'article L. 15-9 du code de l'expropriation sera appliquée en vue de la prise de possession immédiate par l'État des terrains bâtis ou non bâtis dont l'acquisition est nécessaire aux opérations de construction ou d'extension d'établissements pénitentiaires.	*L'*article 3 *de la présente* loi prévoit *par ailleurs* de … **(amendement CL93)**

Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
	L'administration pénitentiaire et l'agence pour l'immobilier de la justice, en concertation avec le ministère de la défense, évalueront notamment la faisabilité d'une reconversion des bâtiments ou des emprises appartenant à la défense nationale en vue d'y établir des établissements pénitentiaires, et notamment des structures allégées de type centres de détention ouverts, quartiers courtes peines ou de semi-liberté. **(amendement CL3 rectifié)**
Par ailleurs, s'agissant des moyens humains, les effectifs de l'agence publique pour l'immobilier de la justice devront être temporairement renforcés pour faire face à l'accroissement du plan de charges résultant de la présente programmation.	*(Alinéa sans modification)*
De même, les capacités d'accueil de l'école nationale de l'administration pénitentiaire devront être augmentées.	*(Alinéa sans modification)*
2. Garantir une mise à exécution plus rapide des peines.	*(Alinéa sans modification)*
2.1. Renforcer les services d'application et d'exécution des peines.	*(Alinéa sans modification)*
La justice n'est crédible et efficace que si ses décisions sont rapidement exécutées. L'effectivité de l'exécution des peines, et plus particulièrement des peines d'emprisonnement ferme qui sanctionnent les faits les plus graves, est une composante essentielle de la politique pénale de lutte contre la délinquance et contre la récidive.	*(Alinéa sans modification)*
Plus de 585 000 condamnations pénales sont prononcées chaque année en répression de crimes ou de délits, dont près de 126 650 peines privatives de liberté (données 2010). Parmi ces peines, 91 % sont des peines aménageables. Les récentes réformes en matière d'exécution et d'application des peines ont atteint leurs objectifs : augmenter significativement les aménagements de peines pour favoriser la réinsertion des condamnés, instaurer la surveillance électronique de fin de peine pour éviter les sorties « sèches » de détention des personnes qui ne bénéficient pas d'un tel aménagement et développer les mesures de sûreté lorsqu'elles présentent une dangerosité et un risque de récidive en fin de peine. La charge de travail de ces services dans les juridictions a donc augmenté.	… liberté, *selon les données* 2010. Parmi … … sûreté *lorsque ces personnes* présentent … … travail *des* services *d'application et d'exécution des peines* dans … **(amendements CL94, CL95 et CL96)**
Par ailleurs, les travaux des groupes de travail mis en place par le garde des sceaux, ministre de la justice *et des libertés à la suite de l'affaire dite « de Pornic »* ont préconisé que la charge de travail des juges de l'application des peines soit limitée à 700 à 800 dossiers par magistrat.	… justice ont … **(amendement CL47)**

Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
Dès lors, l'objectif de réduction des délais d'exécution des peines suppose une augmentation des effectifs *qui doivent être* dédiés aux juridictions. La programmation prévoit à ce titre la création de 209 emplois, dont 120 emplois de magistrats et 89 emplois de greffiers.	… effectifs dédiés … … 209 *ETPT*, dont 120 *ETPT* de magistrats et 89 *ETPT* de … **(amendements CL97 et CL98)**
2.2. Appliquer la méthodologie « Lean » aux services d'application et d'exécution des peines.	2.2. *Rationaliser l'activité des* services … **(amendement CL48)**
Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, la direction des services judiciaires a développé un programme « Lean » sur une dizaine de cours d'appel et de tribunaux de grande instance. Ce programme vise à réduire les temps morts de la procédure, à supprimer les tâches répétitives à faible valeur ajoutée qui détournent les magistrats et les fonctionnaires du greffe du cœur de leur métier. Il vise également à fluidifier les relations avec les auxiliaires de justice, les experts et les partenaires institutionnels, en associant l'ensemble des parties prenantes au fonctionnement du service public de la justice.	*(Alinéa sans modification)*
Ce programme repose sur une démarche participative pour que les juridictions identifient elles-mêmes les voies d'une organisation plus efficace de leurs activités.	*(Alinéa sans modification)*
Cette méthodologie sera étendue à l'exécution des peines et au fonctionnement de la chaîne pénale à la suite du déploiement de Cassiopée.	… de *l'application* Cassiopée. **(amendement CL50)**
2.3. Généraliser les bureaux d'exécution des peines.	*(Alinéa sans modification)*
Institués par le décret n° 2004-1364 du 13 décembre 2004 pris en application de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, les bureaux de l'exécution des peines (BEX) permettent la mise à exécution des peines dès la sortie de l'audience. Selon les peines prononcées, ils permettent le paiement de l'amende, le retrait du permis de conduire suspendu ou annulé, et la remise d'une convocation devant le juge de l'application des peines ou le service pénitentiaire d'insertion et de probation. L'efficacité des bureaux de l'exécution des peines est reconnue. Toutefois, en fonction des moyens humains disponibles dans les juridictions, le fonctionnement des BEX est le plus souvent limité à une partie des audiences, principalement les audiences correctionnelles à juge unique, les comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité et la notification des ordonnances pénales.	… par *l'article D. 48-2 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue du* décret … **(amendement CL99)**
La possibilité d'assurer une exécution rapide et effective des peines prononcées renforcera la confiance de la population dans le fonctionnement efficace de la justice.	*(Alinéa sans modification)*

Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
Il est donc essentiel de généraliser les bureaux de l'exécution des peines (pour les majeurs comme pour les mineurs) à toutes les juridictions, y compris au sein des cours d'appel, et à toutes les audiences en élargissant leurs plages horaires d'ouverture.	*(Alinéa sans modification)*
À ce titre, les besoins des juridictions sont évalués à 207 emplois de greffiers et d'agents de catégorie C.	… 207 *ETPT* de … **(amendement CL100)**
Des travaux seront également nécessaires dans certaines juridictions pour aménager les bureaux d'exécution des peines et leur permettre d'abriter les permanences des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse.	*(Alinéa sans modification)*
Des crédits d'investissement à hauteur de 15,4 M€ sont programmés à ce titre.	*(Alinéa sans modification)*
2.4. Généraliser les bureaux d'aide aux victimes.	*(Alinéa sans modification)*
Conformément à l'article 707 du code de procédure pénale, l'exécution des peines intervient dans le respect des droits des victimes. Celles-ci sont particulièrement intéressées par l'exécution des décisions qui les concernent, qu'il s'agisse de l'indemnisation de leur préjudice ou des mesures destinées à les protéger, comme dans le cas d'une interdiction faite au condamné d'entrer en relation avec elles imposée par exemple dans le cadre d'un sursis avec mise à l'épreuve.	*(Alinéa sans modification)*
Le plan national de prévention de la délinquance et de l'aide aux victimes 2010-2012 a prévu la création de 50 bureaux d'aide aux victimes (BAV) au sein des principaux tribunaux de grande instance.	*(Alinéa sans modification)*
Les bureaux d'aide aux victimes ont pour mission d'accueillir les victimes au sein des palais de justice, de les informer et de les orienter vers les magistrats ou les structures compétents. Elles y bénéficient pour cela d'une prise en charge par une association d'aide aux victimes, qui les aide dans leurs démarches et peut aussi les assister dans l'urgence lorsque qu'elles sont victimes de faits jugés en comparution immédiate.	*(Alinéa sans modification)*
Les 38 bureaux déjà créés recueillent la satisfaction des usagers et accueillent un nombre croissant de victimes d'infractions pénales.	*Les* usagers *se sont montrés satisfaits par* les 38 bureaux déjà créés*, qui* accueillent … **(amendement CL101)**
La généralisation des bureaux d'aide aux victimes à l'ensemble des tribunaux de grande instance garantira un égal accès de toutes les victimes à ce dispositif sur l'ensemble du territoire national.	*(Alinéa sans modification)*
Près de 140 BAV seront ainsi créés, pour un coût de fonctionnement annuel total s'élevant à 2,8 M€.	*(Alinéa sans modification)*

Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
3. Prévenir les discontinuités dans la prise en charge des personnes condamnées, en fiabilisant les systèmes d'information de la chaîne pénale et en assurant leur interconnexion.	*(Alinéa sans modification)*
Le rapport conjoint de l'inspection générale des services judiciaires et de l'inspection générale des finances sur les services pénitentiaires d'insertion et de probation, remis en juillet 2011, a mis en évidence que l'applicatif de suivi des personnes placées sous main de justice (APPI) souffrait de dysfonctionnements, auxquels il importait de remédier, et devait par ailleurs faire l'objet d'améliorations, avec des fonctionnalités plus opérationnelles. La fiabilisation et la montée en version de cet outil sont jugées essentielles pour éviter les discontinuités dans la prise en charge des personnes placées sous main de justice, en particulier entre le milieu fermé et le milieu ouvert. Ce chantier sera donc prioritaire.	… d'améliorations, *comme le développement de l'opérationnalité de ses* fonctionnalités. La fiabilisation et la *modernisation* de cet … **(amendements CL103 et CL104)**
Au-delà, c'est l'interconnexion de l'application Cassiopée avec l'ensemble des applications utilisées par les acteurs de la chaîne pénale qui doit être menée à bien.	*(Alinéa sans modification)*
L'application Cassiopée sera interfacée avec les services de police et de gendarmerie en 2013, avec le logiciel utilisé par la protection judiciaire de la jeunesse en 2013 et avec la nouvelle application utilisée dans les établissements pénitentiaires (Genesis) en 2015, après le déploiement de cette dernière.	… Cassiopée *fera l'objet d'une interconnexion* avec les *applications des* services … … jeunesse *cette même année* et … **(amendements CL105 et CL106)**
Ces différents interfaçages doivent permettre de développer les outils statistiques sur l'exécution des peines et ainsi contribuer au pilotage des politiques pénales.	*(Alinéa sans modification)*
L'interconnexion de Cassiopée permettra aussi de développer le dossier dématérialisé de procédure, dont il est attendu un gain de temps, une meilleure transmission de l'information entre les acteurs de la chaîne pénale, et donc une plus grande réactivité tout au long de la chaîne pénale, ainsi qu'une sécurisation des informations transmises. Ce projet sera développé à compter de 2013. Il permettra aux acteurs de la chaîne pénale d'accéder à un dossier unique sous forme dématérialisée à partir de leurs applications. Son déploiement sera progressif. Le dossier unique de personnalité des mineurs prévu par 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 en constituera le premier élément.	… par *l'article 5-2 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, dans sa rédaction issue de* la loi … **(amendement CL107)**
Le casier judiciaire sera modernisé en 2013 et 2014 pour assurer une dématérialisation complète des extraits de condamnation. L'interconnexion avec Cassiopée interviendra néanmoins dès 2013.	… avec *l'application* Cassiopée … **(amendement CL108)**

Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
Pour mener à bien l'ensemble de ces chantiers, les plateformes techniques utilisées par le ministère de la justice *et des libertés* devront être optimisées afin d'assurer un accès sécurisé 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Une maintenance devra être mise en place. Dès 2013, des investissements seront donc nécessaires pour mettre en place un site de secours à proximité de celui de Nantes. Des investissements seront également nécessaires pour sécuriser les infrastructures de réseau.	… justice devront … **(amendement CL109)**
284 M€ de crédits d'investissement sont programmés au titre de ces différents projets.	*(Alinéa sans modification)*
II. Renforcer les capacités de prévention de la récidive.	*(Alinéa sans modification)*
1. Mieux évaluer le profil des personnes condamnées.	*(Alinéa sans modification)*
Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ont un rôle essentiel à jouer dans la politique de prévention de la récidive, en tant qu'ils assurent le suivi non seulement des personnes incarcérées, mais aussi des 175 000 personnes condamnées mais suivies en milieu ouvert.	*(Alinéa sans modification)*
Préalablement à la mise en place d'un régime de détention adapté et d'un parcours d'exécution des peines propre à prévenir la récidive, il convient de conduire une évaluation rigoureuse et systématique des caractéristiques de chaque condamné. À cet égard, deux mesures seront prises : d'une part, la mise en place d'un outil partagé, valable pour tous les condamnés, le diagnostic à visée criminologique (DAVC), actuellement expérimenté. D'autre part, la création de trois nouvelles structures d'évaluation nationales, sur le modèle des centres de Fresnes et de Réau.	*(Alinéa sans modification)*
1.1. Généraliser le diagnostic à visée criminologique et le suivi différencié dans les SPIP.	*(Alinéa sans modification)*
La prévention de la récidive est indissociable d'un travail d'évaluation centré sur la personne placée sous main de justice, afin que la prise en charge de cette dernière par le SPIP soit individualisée et adaptée à ses problématiques. Construit avec les professionnels de la filière, le DAVC est la formalisation de ce travail d'évaluation. Expérimenté avec succès dans trois sites, il doit faire l'objet d'une généralisation.	… succès *sur* trois … **(amendement CL110)**
Les données du DAVC seront intégrées dans Cassiopée. À ce titre, elles seront utilisables par les parquets et les services d'application des peines.	… DAVC *pourront être consultées et utilisées* par les parquets et les services d'application des peines*, depuis l'application* Cassiopée. **(amendement CL53 rectifié)**

Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
La création de 103 emplois de psychologues est programmée pour la mise en œuvre de cette mesure.	… 103 *ETPT* de … … programmée *à ce titre.*
	(amendements CL111 et CL112)
1.2. Créer trois nouveaux centres nationaux d'évaluation.	*(Alinéa sans modification)*
L'évaluation approfondie des condamnés à une longue peine, qui présentent un degré de dangerosité *a priori* supérieur, doit être développée en début de parcours et en cours d'exécution, notamment dès lors que le condamné remplit les conditions pour bénéficier d'un aménagement de peine. À cette fin, la capacité des centres nationaux d'évaluation, qui procèdent à une évaluation sur plusieurs semaines, doit être accrue : trois nouveaux centres seront ainsi créés.	… d'exécution *de la peine*, notamment … … une évaluation *pluridisciplinaire* sur … … être accrue. *Trois* nouveaux centres seront créés *à cette fin*.
	(amendements CL113, CL114 et CL115)
La création de 50 emplois est programmée à ce titre.	… 50 *ETPT* est …
	(amendement CL116)
	1.2. bis *Mieux prendre en compte la dangerosité psychiatrique et criminologique des personnes placées sous main de justice.*
	Si l'évaluation de la dangerosité des personnes placées sous main de justice est complexe, elle n'en demeure pas moins possible et incontournable pour lutter efficacement contre la récidive.
	La notion de dangerosité recouvre deux acceptions : l'une psychiatrique se définissant comme un risque de passage à l'acte principalement lié à un trouble mental et l'autre criminologique ayant trait à la forte probabilité que présente un individu de commettre une nouvelle infraction empreinte d'une certaine gravité.
	Si l'ensemble des acteurs judiciaires s'est aujourd'hui approprié l'évaluation de la dangerosité psychiatrique, il n'en va pas encore complètement de même pour l'évaluation de la dangerosité criminologique, qui reste trop peu prise en compte. Le fait que la France souffre d'une offre de formation insuffisante en criminologie est, à cet égard, révélateur.
	Afin de remédier à cette situation, il est indispensable de donner une nouvelle impulsion à l'enseignement de la criminologie et, à ce titre, d'encourager les universités et les écoles des métiers de la justice à donner à cette discipline une plus grande visibilité afin de répondre aux attentes de terrain de l'ensemble des praticiens et, plus particulièrement, des experts psychiatres, mais aussi des magistrats, des personnels pénitentiaires et des membres des commissions pluridisciplinaires des mesures de sûreté.

Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
—	—
	Pour que l'évaluation de la dangerosité criminologique puisse progresser, il convient également d'engager une réflexion sur les outils et les méthodes à la disposition des praticiens. Si la méthode clinique, qui repose sur des entretiens avec la personne et son observation dans le cadre d'expertises psychiatriques, est aujourd'hui bien établie dans le cadre de l'évaluation de la dangerosité psychiatrique, la méthode actuarielle fondée sur des échelles de risques est, pour sa part, insuffisamment utilisée par l'institution judiciaire dans son ensemble. Très répandue dans les pays anglo-saxons et, en particulier, au Canada, cette méthode repose sur des tables actuarielles mettant en évidence les différents facteurs de récidive à partir d'études statistiques comparant des groupes de criminels récidivistes et de criminels d'occasion. Parce que la dangerosité criminologique ne se réduit pas à la seule dangerosité psychiatrique, il convient d'intégrer ces méthodes actuarielles dans les outils et méthodes permettant aux praticiens d'émettre des avis circonstanciés, fondés sur des critères précis. *De manière plus générale, l'évaluation de la dangerosité criminologique des personnes placées sous main de justice doit s'inscrire dans une approche résolument pluridisciplinaire, afin d'appréhender l'ensemble des facteurs – psychologiques, environnementaux et contextuels – susceptibles de favoriser le passage à l'acte. Institué par l'article 706-56-2 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue de la loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale, le répertoire des données à caractère personnel collectées dans le cadre des procédures judiciaires (RDCPJ) contribuera de manière décisive à renforcer la qualité des évaluations de la dangerosité criminologique des personnes poursuivies ou condamnées.* **(amendement CL162)**
1.3. Renforcer la pluridisciplinarité des expertises pour les condamnés ayant commis les faits les plus graves.	*(Alinéa sans modification)*
La loi prévoit qu'aucune libération conditionnelle ne peut être accordée aux personnes condamnées à dix ans au moins pour un crime aggravé d'atteinte 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.	… à *une peine d'emprisonnement ou de réclusion criminelle égale ou supérieure* à dix ans pour … **(amendement CL117)**
La loi de programmation renforce la pluridisciplinarité de cette expertise en permettant au juge de l'application des peines, par décision spécialement motivée, de remplacer la double expertise de deux psychiatres par une expertise réalisée conjointement par un médecin psychiatre et par un psychologue. *C'est l'objet de l'article 6 de la loi.*	*L'article 6 de la présente* loi renforce … … psychologue. **(amendement CL118)**

Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
1.4. Augmenter le nombre d'experts psychiatres judiciaires.	*(Alinéa sans modification)*
Les lois de procédure pénale adoptées lors de la dernière décennie, et plus particulièrement celles visant la 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 objet d'un traitement.	*(Alinéa sans modification)*
En conséquence, l'augmentation du nombre d'expertises psychiatriques réalisées sur les auteurs d'infractions pénales entre 2002 et 2009 est évaluée à plus de 149 %, pour un nombre constant d'experts psychiatres, actuellement de 537 médecins inscrits *au total* sur les listes des cours d'appel. Ainsi, alors qu'en 2002, le ratio était de 61 expertises par expert psychiatre par an, ce ratio a été porté en 2009 à 151. Les délais d'expertise s'allongent donc inévitablement.	… psychiatres, *qui est* actuellement de 537 médecins inscrits sur … …151 *expertises par expert psychiatre par an*. Les délais d'expertise *se sont donc* inévitablement *allongés*. **(amendements CL119, CL120, CL121 et CL122)**
Pour remédier à cette situation, trois mesures incitatives seront prises :	*(Alinéa sans modification)*
– le versement d'une indemnité pour perte de ressources de 300 €, en complément du tarif de l'expertise elle-même, lorsque l'expertise sera conduite par un psychiatre libéral ;	*(Alinéa sans modification)*
– la mise en place d'un système de bourses pour attirer les internes de médecine psychiatrique vers l'activité d'expertise judiciaire. Ainsi que le prévoit l'article 7 de la présente loi, les étudiants signeront à ce titre 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 sur une des listes d'experts judiciaires près les cours d'appel lorsque le nombre des experts judiciaires y figurant est insuffisant ;	… contrepartie *du suivi d'une formation en sciences criminelles, en psychiatrie légale ou en psychologie légale, relative à l'expertise judiciaire ou relative à la prévention de la récidive et* de leur … **(amendement CL54)**
– la mise en place de tuteurs pour encourager, former et accompagner les psychiatres qui se lancent dans l'activité d'expertise judiciaire : il s'agit d'organiser l'accompagnement d'un psychiatre, récemment diplômé ou non, souhaitant démarrer une activité en tant qu'expert, par un expert judiciaire « senior » qui lui sert de tuteur, au cours des 20 premières expertises confiées au junior.	… non *et qui souhaite* démarrer une activité en tant qu'expert *« junior »*, par … … expertises *qui lui sont* confiées. **(amendements CL123, CL124 et CL125)**
2. Renforcer le suivi des condamnés présentant un risque de récidive, notamment des délinquants sexuels.	*(Alinéa sans modification)*

Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
2.1. Généraliser les programmes de prévention de la récidive.	*(Alinéa sans modification)*
Les programmes de prévention de la récidive seront généralisés à tous les établissements pénitentiaires, et incluront obligatoirement un volet spécifique relatif à la délinquance sexuelle. Ces programmes seront élaborés et mis en œuvre par une équipe interdisciplinaire, comprenant notamment des psychologues.	… sexuelle *et à l'étude des comportements*. Ces … **(amendement CL36 rectifié)**
2.2. Créer un second établissement spécialisé dans la prise en charge des détenus souffrant de troubles graves du comportement.	*(Alinéa sans modification)*
Comme évoqué précédemment, un deuxième établissement spécialisé dans la prise en charge des détenus souffrant de troubles graves du comportement sera construit, sur le modèle de l'actuel établissement de Château-Thierry. Cette structure offrira 95 places.	*(Alinéa sans modification)*
2.3. S'assurer de l'effectivité des soins.	*(Alinéa sans modification)*
2.3.1. En milieu fermé.	*(Alinéa sans modification)*
La loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale avait prévu, 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.	*L'article L. 3711-3 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue de* la loi … **(amendement CL126)**
Cette obligation sera étendue aux soins qui doivent être suivis en 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. Ce magistrat pourra ainsi se prononcer, en toute connaissance de cause quant à la réalité du suivi de soins, sur le retrait ou l'octroi de réductions de peines ou le prononcé d'un aménagement de peine.	*Afin de renforcer l'effectivité des soins en milieu fermé, l'article 5 de la présente loi vise à améliorer l'information du juge de l'application des peines pour les traitements suivis en détention.* Le médecin traitant délivrera au condamné des attestations *indiquant s'il* suit ou non de façon régulière *le* traitement *proposé par le juge de l'application des peines, à charge pour la personne condamnée de les transmettre au juge de l'application des peines, qui* pourra ainsi se prononcer en connaissance de cause sur le retrait de réductions de peine *et l'octroi de réductions* de peine *supplémentaire ou d'une libération conditionnelle.*
Cette mesure fait l'objet de l'article 5 du projet de loi.	**Alinéa supprimé** **(amendement CL55)**
2.3.2. En milieu ouvert.	*(Alinéa sans modification)*
La mise en œuvre effective d'une injonction de soins, 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, nécessite la désignation par le juge de l'application des peines d'un médecin coordonnateur, psychiatre ou médecin ayant suivi	*(Alinéa sans modification)*

Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
une formation appropriée, inscrit sur une liste établie par le procureur de la République ; celui-ci joue un rôle d'intermédiaire entre ce magistrat et le médecin traitant. Le médecin coordonnateur est informé par le médecin traitant de toutes difficultés survenues dans l'exécution du traitement et transmet au juge de l'application des peines les éléments nécessaires au contrôle de l'injonction de soins.	
Cependant, au 1er septembre 2011, seuls 237 médecins coordonnateurs étaient – d'ailleurs inégalement – répartis sur le territoire national pour 5 398 injonctions de soins en cours. La justice est ainsi confrontée à un déficit de médecins coordonnateurs : 17 départements en sont actuellement dépourvus et le nombre d'injonctions de soins non suivies est évalué à 1 750 mesures. 119 médecins coordonnateurs supplémentaires seraient nécessaires pour que toutes ces mesures puissent être suivies, à raison de 20 personnes suivies par médecin, quel que soit le département de résidence du condamné.	… étaient répartis – d'ailleurs inégalement – sur … **(amendement CL127)**
Deux mesures ont pour objectif de remédier à l'insuffisance de médecins coordonnateurs.	*(Alinéa sans modification)*
En premier lieu, l'indemnité forfaitaire perçue par les médecins coordonnateurs désignés par le juge d'application des peines pour suivre les personnes condamnées à une injonction de soins, actuellement fixée par l'arrêté du 24 janvier 2008 à 700 € bruts par année civile et par personne suivie, sera revalorisée et portée à 900 € bruts.	… l'arrêté *pris pour l'application des articles R. 3711-8 et R. 3711-11 du code de la santé publique relatif aux médecins coordonnateurs* du … **(amendement CL128)**
En second lieu, le mécanisme de bourse exposé précédemment pour augmenter le nombre d'experts psychiatres concernera également les médecins coordonnateurs.	… lieu, *les mécanismes* de bourse *et de tutorat exposés* précédemment pour augmenter le nombre d'experts psychiatres *concerneront* également …
3. Renforcer et réorganiser les services d'insertion et de probation pour assurer un meilleur suivi des personnes placées sous main de justice.	*(Alinéa sans modification)*
3.1. Mettre en place des équipes mobiles.	*(Alinéa sans modification)*
L'activité des SPIP connaît de façon structurelle des variations sensibles liées à l'activité judiciaire et aux caractéristiques de gestion des ressources humaines de la filière insertion et probation. Pour y faire face, des équipes mobiles seront, conformément aux préconisations du rapport de l'inspection générale des services judiciaires et de l'inspection générale des finances, constituées pour renforcer les services d'insertion et de probation en cas de pic d'activité et introduire plus de souplesse dans la gestion des effectifs.	*(Alinéa sans modification)*
La création de 88 emplois est programmée à ce titre, et interviendra dès 2013.	… 88 *ETPT* est … **(amendement CL129)**

Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
3.2. Recentrer les conseillers d'insertion et de probation sur le suivi des personnes condamnées.	*(Alinéa sans modification)*
Le projet de loi prévoit de confier les enquêtes pré-sentencielles au secteur associatif habilité. Cela permettra aux conseillers d'insertion et de probation de se recentrer sur le suivi des personnes condamnées (dit suivi post-sentenciel). L'équivalent de 130 emplois de conseiller d'insertion et de probation pourront ainsi être dégagés, et redéployés.	*L'article 4 de la présente* loi prévoit de confier*, sauf en cas d'impossibilité matérielle,* les … … 130 *ETPT* de … **(amendements CL130, CL56 et CL154)**
Cette mesure fait l'objet de l'article 4 de la présente loi.	**Alinéa supprimé**
3.3. Réorganiser les SPIP.	*(Alinéa sans modification)*
Pour assurer une prise en charge régulière et homogène de toutes les personnes placées sous main de justice, l'organisation et les méthodes de travail des services d'insertion et de probation, qui ont connu ces dernières années une forte augmentation de leur activité, ainsi que des mutations importantes de la procédure pénale et de la politique d'aménagement des peines, seront modernisées. Outre la généralisation du diagnostic à visée criminologique et du suivi différencié, ainsi que la fiabilisation et le perfectionnement de l'application APPI, déjà évoquées, plusieurs mesures y concourront :	*(Alinéa sans modification)*
– dans le prolongement de la circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et méthodes d'intervention des SPIP, et en prenant en compte le résultat des travaux relatifs aux missions et méthodes d'intervention des SPIP actuellement en cours, un référentiel d'activité sera élaboré, pour préciser les missions des services d'insertion et de probation ;	… circulaire *de la direction de l'administration pénitentiaire n° 113/PMJ1* du … **(amendement CL131)**
– des organigrammes de référence seront élaborés, à l'instar des établissements pénitentiaires ;	… l'instar *de ceux existant dans les* établissements … **(amendement CL132)**
– des modèles-types d'organisation seront mis en place (en fonction de l'activité, de la typologie des personnes suivies, des réalités territoriales), de façon à harmoniser les pratiques ;	*(Alinéa sans modification)*
– la mise en place d'un service d'audit interne « métier » ;	– un service d'audit interne « métier » *sera mis* en place ; **(amendement CL133)**
– l'élaboration d'indicateurs fiables de mesure de la charge de travail et des résultats ;	– *des* indicateurs fiables de mesure de la charge du travail et des résultats *seront élaborés* ; **(amendement CL134)**

Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
– un meilleur processus de répartition géographique des effectifs, afin de faire converger progressivement la charge d'activité entre services ;	… effectifs *sera mis en œuvre*, afin … … entre *les* services ; **(amendements CL135 et CL136)**
– une organisation territoriale plus fine, notamment en faisant coïncider le nombre de résidences administratives (sur lesquelles sont affectés les conseillers d'insertion et de probation) et d'antennes (correspondant à un lieu d'exercice, elles peuvent être mixtes ou consacrées exclusivement au milieu ouvert ou à un établissement pénitentiaire), afin de réduire les rigidités dans la gestion des effectifs.	… fine *sera mise en place*, notamment … **(amendement CL137)**
III. Améliorer la prise en charge des mineurs délinquants.	*(Alinéa sans modification)*
1. Réduire les délais de prise en charge par les services de la protection judiciaire de la jeunesse des mesures éducatives prononcées par le juge.	*(Alinéa sans modification)*
Réduire les délais d'exécution des mesures judiciaires prononcées contre les mineurs constitue un objectif essentiel, non seulement parce que la mesure a vocation à mettre fin à un trouble à l'ordre public mais également parce qu'il est indispensable qu'elle soit exécutée dans un temps proche de la commission des faits pour qu'elle ait un sens pour le mineur.	*(Alinéa sans modification)*
L'exécution rapide de ces mesures permet également de prévenir la récidive.	*(Alinéa sans modification)*
C'est pourquoi l'article 9 de la présente loi impose une prise en charge du mineur par le service éducatif dans un délai de cinq jours à compter de la date du jugement.	*(Alinéa sans modification)*
Cette disposition permettra de renforcer l'efficacité de la réponse pénale apportée à la délinquance des mineurs.	*(Alinéa sans modification)*
Or une telle réduction de délais nécessite, en particulier dans les départements à forte délinquance, un renforcement ciblé des effectifs éducatifs de la protection judiciaire de la jeunesse. Dans ces départements, les délais d'exécution constatés sont en effet sensiblement supérieurs à la moyenne nationale, qui est actuellement de 12 jours. Dans ces conditions, il n'est pas rare, dans ces territoires, qu'un mineur réitère des faits de délinquance alors même qu'une mesure prise à son encontre n'a pas encore été exécutée.	*(Alinéa sans modification)*
L'objectif de réduire le délai de prise en charge à moins de 5 jours ne pourra être atteint par la seule optimisation des moyens existants, et nécessitera un renforcement ciblé des effectifs dans 29 départements retenus comme prioritaires.	*(Alinéa sans modification)*
La création de 120 emplois d'éducateurs est programmée à ce titre. Elle interviendra de 2013 à 2014.	… 120 *ETPT* d'éducateurs … **(amendement CL138)**

Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
2. Accroître la capacité d'accueil dans les centres éducatifs fermés.	*(Alinéa sans modification)*
Depuis leur création, les centres éducatifs fermés ont montré qu'ils étaient des outils efficaces contre la réitération et qu'ils offraient une réponse pertinente aux mineurs les plus ancrés dans la délinquance ou qui commettent les actes les plus graves.	*(Alinéa sans modification)*
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 élargit les conditions de placement en centre éducatif fermé (CEF) des mineurs délinquants en ouvrant le recours à ce dispositif dans le cadre du contrôle judicaire pour les mineurs de 13 à 16 ans auteurs de faits punis de cinq ans lorsqu'il s'agit de violences volontaires, d'agressions sexuelles ou de délits commis avec la circonstance aggravante de violences, et lorsque le magistrat envisage la révocation d'un sursis avec mise à l'épreuve, le placement en CEF devenant une alternative à l'incarcération dans ce cadre.	*Les articles 10-2 et 20-10 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, dans leur rédaction issue de* la loi … … mineurs *élargissent* les … … ans *d'emprisonnement* lorsqu'il … **(amendements CL139 et CL140)**
La direction de la protection judiciaire de la jeunesse dispose actuellement de 45 CEF de 12 places, soit une capacité de 540 places. Le besoin est estimé à environ 800 places, ce qui conduit à créer 20 centres supplémentaires.	*(Alinéa sans modification)*
Dans un souci d'optimisation des moyens existants, ces 20 centres éducatifs fermés supplémentaires seront créés par transformation de foyers d'hébergement existants.	*(Alinéa sans modification)*
La création de 90 emplois d'éducateurs est programmée à ce titre. Cette mesure accompagnant la mise en œuvre de la réforme de la justice des mineurs prévue par la loi du 10 août 2011, 60 emplois sur les 90 précités seront ouverts, par anticipation, dès le budget 2012.	… 90 *ETPT* d'éducateurs … … 60 *ETPT* sur … **(amendement CL141)**
En outre, afin d'accélérer l'implantation de ces centres, l'article 8 de la présente loi les dispense, lorsqu'ils relèvent du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse, de la procédure d'appel à projets.	*(Alinéa sans modification)*
3. Développer un suivi pédopsychiatrique dans les centres éducatifs fermés.	*(Alinéa sans modification)*
Les mineurs les plus difficiles présentent des troubles du comportement caractéristiques (relations violentes et mise en échec de toute solution les concernant).	*(Alinéa sans modification)*
Or, ces mineurs constituent une grande partie du public suivi par les centres éducatifs fermés.	*(Alinéa sans modification)*
Ainsi, les éducateurs ont à composer avec des mineurs qui, s'ils ne sont pas tous atteints de pathologies psychiatriques, connaissent généralement des troubles du comportement et présentent une forte tendance au passage à l'acte violent.	*(Alinéa sans modification)*

Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
Les particularités de ces mineurs imposent une prise en charge concertée qui repose sur une articulation soutenue entre les services de la PJJ et les dispositifs psychiatriques de proximité.	*(Alinéa sans modification)*
À ce jour, 13 CEF ont été renforcés en moyens de suivi pédo-psychiatrique entre 2008 et 2011 et les premiers résultats sont probants. Une diminution significative des incidents a été constatée.	*(Alinéa sans modification)*
Au vu de ces résultats, ce dispositif sera étendu à 25 centres éducatifs fermés supplémentaires.	*(Alinéa sans modification)*
Ce déploiement s'appuiera sur des protocoles conclus entre les directions interrégionales de la protection judiciaire de la jeunesse et les agences régionales de la santé pour favoriser les prises en charge.	*(Alinéa sans modification)*
La création de 37,5 emplois équivalent temps plein est programmée à ce titre.	… 37,5 *ETPT* est … **(amendement CL143)**

ANNEXE AUX TABLEAUX COMPARATIFS

Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique 206
Art. L. 15-9.

Code de la santé publique 206
Art. L. 3711-1.

Code de l'urbanisme 207
Art. L. 314-1, L. 314-2 et L. 314-6.

Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière 208
Art. 116.

Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante 208
Art. 8, 10-2, 10-3, 12-1, 15, 15-1, 16 bis*, 16* ter *et 19.*

Code des marchés publics 214
Art. 36 et 37.

Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

Art. L. 15-9. – Lorsque l'exécution des travaux de construction d'autoroutes, de routes express, de routes nationales ou de sections nouvelles de routes nationales, de voies de chemins de fer, de voies de tramways ou de transport en commun en site propre et d'oléoducs régulièrement déclarés d'utilité publique risque d'être retardée par des difficultés tenant à la prise de possession d'un ou plusieurs terrains non bâtis, situés dans les emprises de l'ouvrage, un décret pris sur avis conforme du Conseil d'État pourra, à titre exceptionnel, autoriser la prise de possession de ces terrains.

Cette prise de possession a lieu dans les conditions fixées à l'article L. 15-7. Le projet motivé qui est soumis au Conseil d'État par l'administration conformément au premier alinéa de l'article L. 15-7 doit comporter un plan parcellaire fixant les terrains que l'administration se propose d'occuper.

Toutefois, la prise de possession ne pourra avoir lieu qu'après paiement provisionnel d'une somme égale à l'évaluation du service des domaines ou à l'offre de l'autorité expropriante si celle-ci est supérieure. En cas d'obstacle au paiement ou de refus de recevoir, cette condition est remplacée par l'obligation pour l'administration de consigner la somme correspondante.

Faute par l'administration de poursuivre la procédure d'expropriation dans le mois qui suit la prise de possession, le juge, saisi par le propriétaire, prononce le transfert de propriété si celui-ci n'a pas encore été ordonné et, en tout état de cause, fixe le prix du terrain et, éventuellement, l'indemnité spéciale prévue à l'alinéa 1 de l'article L. 15-8.

Code de la santé publique

Art. L. 3711-1. – Pour la mise en œuvre de l'injonction de soins prévue par l'article 131-36-4 du code pénal et les articles 723-30 et 731-1 du code de procédure pénale, le juge de l'application des peines désigne, sur une liste de psychiatres ou de médecins ayant suivi une formation appropriée établie par le procureur de la République, un médecin coordonnateur qui est chargé :

1° D'inviter le condamné, au vu des expertises réalisées au cours de la procédure ainsi que, le cas échéant, au cours de l'exécution de la peine privative de liberté, à choisir un médecin traitant. En cas de désaccord persistant sur le choix effectué, le médecin est désigné par le juge de l'application des peines, après avis du médecin coordonnateur ;

2° De conseiller le médecin traitant si celui-ci en fait la demande ;

3° De transmettre au juge de l'application des peines ou à l'agent de probation les éléments nécessaires au contrôle de l'injonction de soins ;

4° D'informer, en liaison avec le médecin traitant, le condamné dont le suivi socio-judiciaire, le sursis avec mise à l'épreuve ou la surveillance judiciaire est arrivé à son terme, ou le condamné qui a bénéficié d'une libération conditionnelle, de la possibilité de poursuivre son traitement en l'absence de contrôle de l'autorité judiciaire et de lui indiquer les modalités et la durée qu'il estime nécessaires et raisonnables à raison notamment de l'évolution des soins en cours ;

5° De coopérer à la réalisation d'évaluations périodiques du dispositif de l'injonction de soins ainsi qu'à des actions de formation et d'étude.

Code de l'urbanisme

Art. L. 314-1. – La personne publique qui a pris l'initiative de la réalisation de l'une des opérations d'aménagement définies dans le présent livre ou qui bénéficie d'une expropriation est tenue, envers les occupants des immeubles intéressés, aux obligations prévues ci-après.

Les occupants, au sens du présent chapitre, comprennent les occupants au sens de l'article L. 521-1 du code de la construction et de l'habitation, ainsi que les preneurs de baux professionnels, commerciaux et ruraux.

Art. L. 314-2. – Si les travaux nécessitent l'éviction définitive des occupants, ceux-ci bénéficient des dispositions applicables en matière d'expropriation. Toutefois, tous les occupants de locaux à usage d'habitation, professionnel ou mixte ont droit au relogement dans les conditions suivantes : il doit être fait à chacun d'eux au moins deux propositions portant sur des locaux satisfaisant à la fois aux normes d'habitabilité définies par application du troisième alinéa de l'article L. 322-1 du code de la construction et de l'habitation et aux conditions prévues à l'article 13 *bis* de la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948 ; ils bénéficient, en outre, des droits de priorité et de préférence prévus aux articles L. 14-1 et L. 14-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, même dans le cas où ils ne sont pas propriétaires. Ils bénéficient également, à leur demande, d'un droit de priorité pour l'attribution ou l'acquisition d'un local dans les immeubles compris dans l'opération ou de parts ou actions d'une société immobilière donnant vocation à l'attribution, en propriété ou en jouissance, d'un tel local.

En outre, les commerçants, artisans et industriels ont un droit de priorité défini à l'article L. 314-5.

Art. L. 314-6. – L'indemnisation des commerçants et artisans afférente à l'activité qu'ils exercent dans un immeuble devant être acquis ou exproprié en vue de sa démolition dans le cadre d'une opération d'aménagement doit, sur leur demande, intervenir avant l'acte portant transfert de propriété et, par dérogation aux dispositions de l'article L. 13-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, être fondée sur la situation existant avant le commencement de l'opération. Cette indemnité obéit pour le surplus au régime des indemnités d'expropriation.

Pour bénéficier de l'indemnisation avant transfert de propriété, l'intéressé doit :

1° Justifier d'un préjudice causé par la réduction progressive des facteurs locaux de commercialité à l'intérieur de l'opération et résultant directement de celle-ci ;

2° S'engager à cesser son activité et, s'il est locataire, à quitter les lieux dès le versement de l'indemnité et à ne pas se réinstaller sur le territoire concerné par l'opération avant que les bénéficiaires du droit de priorité visé à l'article L. 314-5 aient été appelés à exercer leur droit.

Le bail est résilié de plein droit, sans indemnité et nonobstant toute clause contraire, à compter de la notification au propriétaire du versement de l'indemnité prévue ci-dessus.

À l'expiration du délai d'un mois prévu à l'article L. 15-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, les dispositions dudit article sont applicables.

Dans l'hypothèse où, indemnisés avant le transfert de propriété, un ou plusieurs commerçants ou artisans ont libéré les lieux, la valeur des immeubles ou parties d'immeubles ainsi libérés doit être estimée en prenant en compte la situation d'occupation qui existait avant l'indemnisation du ou des commerçants ou artisans.

Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière

Art. 116. – Le Centre national de gestion est l'établissement public national chargé de la gestion des personnels de direction de la fonction publique hospitalière, des directeurs des soins et des praticiens hospitaliers.

Tout établissement mentionné à l'article 2 verse au Centre national de gestion une contribution. L'assiette de la contribution de chaque établissement est constituée de la masse salariale des personnels employés par l'établissement à la date de clôture du pénultième exercice. Le taux de la contribution est fixé chaque année par arrêté des ministres chargés de la santé et des affaires sociales dans la limite de 0,15 %. En vue de la fixation du montant de la contribution, chaque établissement fait parvenir à l'administration une déclaration des charges salariales induites par la rémunération de ses personnels. La contribution est recouvrée par le Centre national de gestion.

Les ressources du Centre national de gestion comprennent également des subventions, avances, fonds de concours et dotation de l'État ainsi qu'une dotation des régimes obligatoires d'assurance maladie, dont le montant est fixé chaque année par arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale, versée et répartie dans les conditions prévues aux articles L. 162-22-15 et L. 174-2 du code de la sécurité sociale.

Le Centre national de gestion peut également assurer le remboursement de la rémunération de praticiens hospitaliers, de personnels de direction ou de directeurs des soins affectés en surnombre dans un établissement mentionné à l'article 2, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Le Centre national de gestion exerce ses missions au nom du ministre chargé de la santé ou du directeur de l'établissement de rattachement du personnel qu'il gère.

Le directeur général du Centre national de gestion est recruté sur un emploi doté d'un statut fonctionnel dans des conditions définies par décret en Conseil d'État.

Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante

Art. 8. – Le juge des enfants effectuera toutes diligences et investigations utiles pour parvenir à la manifestation de la vérité et à la connaissance de la personnalité du mineur ainsi que des moyens appropriés à sa rééducation.

À cet effet, il procédera à une enquête, soit par voie officieuse, soit dans les formes prévues par le chapitre Ier du titre III du livre Ier du code de procédure pénale. Dans ce dernier cas, et si l'urgence l'exige, le juge des enfants pourra entendre le mineur sur sa

situation familiale ou personnelle sans être tenu d'observer les dispositions du deuxième alinéa de l'article 114 du code de procédure pénale.

Il pourra décerner tous mandats utiles ou prescrire le contrôle judiciaire en se conformant aux règles du droit commun, sous réserve des dispositions des articles 10-2 et 11.

Il recueillera, par une enquête sociale, des renseignements sur la situation matérielle et morale de la famille, sur le caractère et les antécédents du mineur, sur sa fréquentation scolaire, son attitude à l'école, sur les conditions dans lesquelles il a vécu ou a été élevé.

Le juge des enfants ordonnera un examen médical et, s'il y a lieu un examen médico-psychologique. Il décidera, le cas échéant, le placement du mineur dans un centre d'accueil ou dans un centre d'observation ou prescrira une mesure d'activité de jour dans les conditions définies à l'article 16 *ter*.

Toutefois, il pourra, dans l'intérêt du mineur, n'ordonner aucune de ces mesures ou ne prescrire que l'une d'entre elles. Dans ce cas, il rendra une ordonnance motivée.

Ces diligences faites, le juge des enfants pourra soit d'office, soit à la requête du ministère public, communiquer le dossier à ce dernier.

Il pourra, avant de se prononcer au fond, ordonner à l'égard du mineur mis en examen une mesure de liberté surveillée à titre provisoire en vue de statuer après une ou plusieurs périodes d'épreuve dont il fixera la durée.

Il pourra ensuite, par ordonnance, soit déclarer n'y avoir lieu à suivre et procéder comme il est dit à l'article 177 du code de procédure pénale, soit renvoyer le mineur devant le tribunal pour enfants, le tribunal correctionnel pour mineurs ou, s'il y a lieu, devant le juge d'instruction.

Il pourra également, par jugement rendu en chambre du conseil :

1° Soit relaxer le mineur s'il estime que l'infraction n'est pas établie ;

2° Soit, après avoir déclaré le mineur coupable, le dispenser de toute autre mesure s'il apparaît que son reclassement est acquis, que le dommage causé est réparé et que le trouble résultant de l'infraction a cessé, et en prescrivant, le cas échéant, que cette décision ne sera pas mentionnée au casier judiciaire ;

3° Soit l'admonester ;

4° Soit le remettre à ses parents, à son tuteur, à la personne qui en avait la garde ou à une personne digne de confiance ;

5° Soit prononcer, à titre principal, sa mise sous protection judiciaire pour une durée n'excédant pas cinq années dans les conditions définies à l'article 16 *bis* ;

6° Soit le placer dans l'un des établissements visés aux articles 15 et 16, et selon la distinction établie par ces articles ;

7° Soit prescrire une mesure d'activité de jour dans les conditions définies à l'article 16 *ter*.

Les mesures prévues aux 3° et 4° ne peuvent être seules ordonnées si elles ont déjà été prononcées à l'égard du mineur pour une infraction identique ou assimilée au regard des règles de la récidive commise moins d'un an avant la commission de la nouvelle infraction.

Dans tous les cas, il pourra, le cas échéant, prescrire que le mineur sera placé jusqu'à un âge qui n'excédera pas celui de sa majorité sous le régime de la liberté surveillée.

Lorsque la peine encourue est supérieure ou égale à sept ans et que le mineur est âgé de seize ans révolus, il ne pourra rendre de jugement en chambre du conseil.

Lorsque le délit est puni d'une peine égale ou supérieure à trois ans d'emprisonnement et qu'il a été commis en état de récidive légale par un mineur âgé de plus de seize ans, il ne pourra rendre de jugement en chambre du conseil et sera tenu de renvoyer le mineur devant le tribunal correctionnel pour mineurs.

Art. 10-2. – I. – Les mineurs âgés de treize à dix-huit ans peuvent être placés sous contrôle judiciaire dans les conditions prévues par le code de procédure pénale, sous réserve des dispositions du présent article.

II. – Le contrôle judiciaire est décidé par ordonnance motivée, prise, selon les cas, par le juge des enfants, le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention. Ce magistrat doit notifier oralement au mineur les obligations qui lui sont imposées, en présence de son avocat et de ses représentants légaux ou ceux-ci dûment convoqués ; ce magistrat informe également le mineur qu'en cas de non-respect de ces obligations, il pourra être placé en détention provisoire ; ces formalités sont mentionnées par procès-verbal, qui est signé par le magistrat et le mineur. Lorsque cette décision accompagne une mise en liberté, l'avocat du mineur est convoqué par tout moyen et sans délai et les dispositions du deuxième alinéa de l'article 114 du code de procédure pénale ne sont pas applicables.

Le contrôle judiciaire dont fait l'objet un mineur peut également comprendre une ou plusieurs des obligations suivantes :

1° Se soumettre aux mesures de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation confiées à un service de la protection judiciaire de la jeunesse ou à un service habilité, mandaté à cette fin par le magistrat ;

2° Respecter les conditions d'un placement dans un centre éducatif de la protection judiciaire de la jeunesse ou relevant d'un service habilité auquel le mineur a été confié par le magistrat en application des dispositions de l'article 10 et notamment dans un centre éducatif fermé prévu à l'article 33 ou respecter les conditions d'un placement dans un établissement permettant la mise en œuvre de programmes à caractère éducatif et civique ;

Toutefois, les obligations prévues au 2° ne peuvent être ordonnées que pour une durée de six mois et ne peuvent être renouvelées par ordonnance motivée qu'une seule fois pour une durée au plus égale à six mois.

3° Accomplir un stage de formation civique ;

4° Suivre de façon régulière une scolarité ou une formation professionnelle jusqu'à sa majorité.

Le responsable du service ou centre désigné en application des 1° et 2° doit faire rapport au juge des enfants ou au juge d'instruction en cas de non-respect par le mineur des

obligations qui lui ont été imposées ; copie de ce rapport est adressée au procureur de la République par ce magistrat.

III. – En matière correctionnelle, les mineurs âgés de moins de seize ans ne peuvent être placés sous contrôle judiciaire que dans l'un des cas suivants :

1° Si la peine d'emprisonnement encourue est supérieure ou égale à cinq ans et si le mineur a déjà fait l'objet d'une ou plusieurs mesures éducatives prononcées en application des articles 8, 10, 15, 16 et 16 *bis* ou d'une condamnation à une sanction éducative ou à une peine ;

2° Si la peine d'emprisonnement encourue est supérieure ou égale à sept ans ;

3° Si la peine d'emprisonnement encourue est supérieure ou égale à cinq ans pour un délit de violences volontaires, d'agression sexuelle ou un délit commis avec la circonstance aggravante de violences.

Si le contrôle judiciaire comporte l'obligation de respecter les conditions d'un placement conformément au 2° du II, dans un centre éducatif fermé prévu à l'article 33, le non-respect de cette obligation pourra entraîner le placement du mineur en détention provisoire conformément à l'article 11-2.

Dans les autres cas, le mineur est informé qu'en cas de non-respect des obligations lui ayant été imposées, le contrôle judiciaire pourra être modifié pour prévoir son placement dans un centre éducatif fermé, placement dont le non-respect pourra entraîner sa mise en détention provisoire.

Le juge des enfants, le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention statue sur le placement sous contrôle judiciaire en audience de cabinet, après un débat contradictoire au cours duquel ce magistrat entend le ministère public qui développe ses réquisitions prises conformément aux dispositions de l'article 137-2 du code de procédure pénale, puis les observations du mineur ainsi que celles de son avocat. Le magistrat peut, le cas échéant, recueillir au cours de ce débat les déclarations du représentant du service qui suit le mineur.

Art. 10-3. – Les mineurs âgés de seize à dix-huit ans peuvent être placés sous assignation à résidence avec surveillance électronique dans les conditions et selon les modalités prévues aux articles 142-5 à 142-13 du code de procédure pénale lorsqu'ils encourent une peine d'emprisonnement d'au moins deux ans. En cas d'assignation à résidence avec surveillance électronique au domicile des représentants légaux du mineur, leur accord écrit doit être préalablement recueilli par le magistrat compétent pour ordonner la mesure. Les dispositions relatives au placement sous surveillance électronique mobile ne sont toutefois pas applicables aux mineurs.

Art. 12-1. – Le procureur de la République, la juridiction chargée de l'instruction de l'affaire ou la juridiction de jugement ont la faculté de proposer au mineur une mesure ou une activité d'aide ou de réparation à l'égard de la victime ou dans l'intérêt de la collectivité. Toute mesure ou activité d'aide ou de réparation à l'égard de la victime ne peut être ordonnée qu'avec l'accord de celle-ci.

Lorsque cette mesure ou cette activité est proposée avant l'engagement des poursuites, le procureur de la République recueille l'accord préalable du mineur et des

titulaires de l'exercice de l'autorité parentale. Le procès-verbal constatant cet accord est joint à la procédure.

La juridiction chargée de l'instruction procède selon les mêmes modalités.

Lorsque la mesure ou l'activité d'aide ou de réparation est prononcée par jugement, la juridiction recueille les observations préalables du mineur et des titulaires de l'exercice de l'autorité parentale.

La mise en œuvre de la mesure ou de l'activité peut être confiée au secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse ou à une personne physique, à un établissement ou service dépendant d'une personne morale habilités à cet effet dans les conditions fixées par décret. À l'issue du délai fixé par la décision, le service ou la personne chargé de cette mise en œuvre adresse un rapport au magistrat qui a ordonné la mesure ou l'activité d'aide ou de réparation.

Art. 15. – Si la prévention est établie à l'égard du mineur de treize ans, le tribunal pour enfants prononcera, par décision motivée, l'une des mesures suivantes :

1° Remise à ses parents, à son tuteur, à la personne qui en avait la garde ou à une personne digne de confiance ;

2° Placement dans une institution ou un établissement public ou privé, d'éducation ou de formation professionnelle, habilité ;

3° Placement dans un établissement médical ou médico-pédagogique habilité ;

4° Remise au service de l'assistance à l'enfance ;

5° Placement dans un internat approprié aux mineurs délinquants d'âge scolaire ;

6° Mesure d'activité de jour, dans les conditions définies à l'article 16 *ter*.

Art. 15-1. – Si la prévention est établie à l'égard d'un mineur âgé d'au moins dix ans, le tribunal pour enfants pourra prononcer par décision motivée une ou plusieurs des sanctions éducatives suivantes :

1° Confiscation d'un objet détenu ou appartenant au mineur et ayant servi à la commission de l'infraction ou qui en est le produit ;

2° Interdiction de paraître, pour une durée qui ne saurait excéder un an, dans le ou les lieux dans lesquels l'infraction a été commise et qui sont désignés par la juridiction, à l'exception des lieux dans lesquels le mineur réside habituellement ;

3° Interdiction, pour une durée qui ne saurait excéder un an, de rencontrer ou de recevoir la ou les victimes de l'infraction désignées par la juridiction ou d'entrer en relation avec elles ;

4° Interdiction, pour une durée qui ne saurait excéder un an, de rencontrer ou de recevoir le ou les coauteurs ou complices éventuels désignés par la juridiction ou d'entrer en relation avec eux ;

5° Mesure d'aide ou de réparation mentionnée à l'article 12-1 ;

6° Obligation de suivre un stage de formation civique, d'une durée qui ne peut excéder un mois, ayant pour objet de rappeler au mineur les obligations résultant de la loi et dont les modalités d'application sont fixées par décret en Conseil d'État ;

7° Mesure de placement pour une durée de trois mois maximum, renouvelable une fois, sans excéder un mois pour les mineurs de dix à treize ans, dans une institution ou un établissement public ou privé d'éducation habilité permettant la mise en œuvre d'un travail psychologique, éducatif et social portant sur les faits commis et situé en dehors du lieu de résidence habituel ;

8° Exécution de travaux scolaires ;

9° Avertissement solennel ;

10° Placement dans un établissement scolaire doté d'un internat pour une durée correspondant à une année scolaire avec autorisation pour le mineur de rentrer dans sa famille lors des fins de semaine et des vacances scolaires ;

11° Interdiction pour le mineur d'aller et venir sur la voie publique entre vingt-trois heures et six heures sans être accompagné de l'un de ses parents ou du titulaire de l'autorité parentale, pour une durée de trois mois maximum, renouvelable une fois.

Le tribunal pour enfants désignera le service de la protection judiciaire de la jeunesse ou le service habilité chargé de veiller à la bonne exécution de la sanction. Ce service fera rapport au juge des enfants de l'exécution de la sanction éducative.

Les sanctions éducatives prononcées en application du présent article sont exécutées dans un délai ne pouvant excéder trois mois à compter du jugement.

En cas de non-respect par le mineur des sanctions éducatives prévues au présent article, le tribunal pour enfants pourra prononcer à son égard une mesure de placement dans l'un des établissements visés à l'article 15.

Art. 16 bis. – Si la prévention est établie à l'égard d'un mineur, le tribunal pour enfants et la cour d'assises des mineurs pourront aussi prononcer, à titre principal et par décision motivée, la mise sous protection judiciaire pour une durée n'excédant pas cinq années.

Les diverses mesures de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation auxquelles le mineur sera soumis seront déterminées par un décret en Conseil d'État.

Le juge des enfants pourra, à tout moment jusqu'à l'expiration du délai de mise sous protection judiciaire, prescrire une ou plusieurs mesures mentionnées à l'alinéa précédent. Il pourra en outre, dans les mêmes conditions, soit supprimer une ou plusieurs mesures auxquelles le mineur aura été soumis, soit mettre fin à la mise sous protection judiciaire.

Lorsque, pour l'accomplissement de la mise sous protection judiciaire, le placement d'un mineur de plus de seize ans dans un des établissements désignés à l'article précédent aura été décidé, ce placement ne se poursuivra après la majorité de l'intéressé que si celui-ci en fait la demande.

Art. 16 ter. – La mesure d'activité de jour consiste dans la participation du mineur à des activités d'insertion professionnelle ou scolaire soit auprès d'une personne morale de

droit public, soit auprès d'une personne morale de droit privé exerçant une mission de service public ou d'une association habilitées à organiser de telles activités, soit au sein du service de la protection judiciaire de la jeunesse auquel il est confié.

Cette mesure peut être ordonnée par le juge des enfants ou par le tribunal pour enfants à l'égard d'un mineur en matière correctionnelle.

Lorsqu'il prononce une mesure d'activité de jour, le juge des enfants ou le tribunal pour enfants en fixe la durée, qui ne peut excéder douze mois, et ses modalités d'exercice. Il désigne la personne morale de droit public ou de droit privé, l'association ou le service auquel le mineur est confié.

Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application de la mesure d'activité de jour.

Il détermine, notamment, les conditions dans lesquelles :

1° Le juge des enfants établit, après avis du ministère public et consultation de tout organisme public compétent en matière de prévention de la délinquance des mineurs, la liste des activités dont la découverte ou auxquelles l'initiation sont susceptibles d'être proposées dans son ressort ;

2° La mesure d'activité de jour doit se concilier avec les obligations scolaires ;

3° Sont habilitées les personnes morales et les associations mentionnées au premier alinéa.

Art. 19. – Lorsqu'une des mesures prévues aux articles 15, 16 et 28 ou une condamnation pénale sera décidée, le mineur pourra, en outre, être placé jusqu'à un âge qui ne pourra excéder celui de la majorité, sous le régime de la liberté surveillée.

Le tribunal pour enfants pourra, avant de prononcer au fond, ordonner la mise en liberté surveillée à titre provisoire en vue de statuer après une ou plusieurs périodes d'épreuve dont il fixera la durée.

Code des marchés publics

Art. 36. – La procédure de dialogue compétitif est une procédure dans laquelle le pouvoir adjudicateur conduit un dialogue avec les candidats admis à y participer en vue de définir ou de développer une ou plusieurs solutions de nature à répondre à ses besoins et sur la base de laquelle ou desquelles les participants au dialogue seront invités à remettre une offre.

Le recours à la procédure de dialogue compétitif est possible lorsqu'un marché public est considéré comme complexe, c'est-à-dire lorsque l'une au moins des conditions suivantes est remplie :

1° Le pouvoir adjudicateur n'est objectivement pas en mesure de définir seul et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ;

2° Le pouvoir adjudicateur n'est objectivement pas en mesure d'établir le montage juridique ou financier d'un projet.

Art. 37. – Un marché de conception-réalisation est un marché de travaux qui permet au pouvoir adjudicateur de confier à un groupement d'opérateurs économiques ou, pour les seuls ouvrages d'infrastructure, à un seul opérateur économique, une mission portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux.

Les pouvoirs adjudicateurs soumis aux dispositions de la loi du 12 juillet 1985 susmentionnée ne peuvent, en application du I de son article 18, recourir à un marché de conception-réalisation, quel qu'en soit le montant, que si un engagement contractuel sur un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique ou des motifs d'ordre technique rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage.

Les motifs d'ordre technique mentionnés à l'alinéa précédent sont liés à la destination ou à la mise en œuvre technique de l'ouvrage. Sont concernées des opérations dont la finalité majeure est une production dont le processus conditionne la conception, la réalisation et la mise en œuvre ainsi que des opérations dont les caractéristiques, telles que des dimensions exceptionnelles ou des difficultés techniques particulières, exigent de faire appel aux moyens et à la technicité propres des opérateurs économiques.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CL1 présenté par MM. Yanno et Ciotti :

Article 1er (Annexe)

Après l'alinéa 25 insérer l'alinéa suivant :

« Ce programme prévoit notamment la fermeture de l'actuel centre pénitentiaire de la Nouvelle-Calédonie et la construction d'un nouveau centre pénitentiaire sur un site différent de l'actuel, dans la commune de Nouméa ou de Dumbéa. »

Amendement CL2 rectifié présenté par M. Ciotti :

Article 1er (Annexe)

Après l'alinéa 17, insérer l'alinéa suivant :

« Par ailleurs, une cartographie des besoins de places de prison sera établie dans le ressort de chaque direction interrégionale de l'administration pénitentiaire, afin de mettre en adéquation le besoin et l'offre. »

Amendement CL3 rectifié présenté par M. Ciotti :

Article 1er (Annexe)

Après l'alinéa 54, insérer l'alinéa suivant :

« L'administration pénitentiaire et l'agence pour l'immobilier de la justice, en concertation avec le ministère de la défense, évalueront notamment la faisabilité d'une reconversion des bâtiments ou des emprises appartenant à la défense nationale en vue d'y établir des établissements pénitentiaires, et notamment des structures allégées de type centres de détention ouverts, quartiers courtes peines ou de semi-liberté. »

Amendement CL4 présenté par M. Ciotti :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 48, substituer au mot : « normale », le mot : « intermédiaire ».

Amendement CL7 présenté par M. Ciotti :

Article 1er (Annexe)

Après l'alinéa 56, insérer les deux alinéas suivants :

« 1.5. Poursuivre la réflexion sur le moratoire sur les fermetures annoncées.

« Pour pallier le besoin carcéral à moyen terme, la réflexion initiée par le ministère de la justice devra se poursuivre, en concertation avec les élus locaux et les organisations syndicales, afin de maintenir des sites pénitentiaires de proximité qui pourraient faire l'objet d'une reconversion en structures allégées. »

Amendement CL8 présenté par M. Raimbourg et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 4

Supprimer cet article.

Amendement CL9 présenté par M. Raimbourg et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 5

Supprimer cet article.

Amendement CL10 présenté par M. Raimbourg et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 7

Supprimer cet article.

Amendement CL11 présenté par M. Raimbourg et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 8

Supprimer cet article.

Amendement CL12 présenté par M. Raimbourg et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 9

Supprimer cet article.

Amendement CL16 présenté par M. Raimbourg et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Après l'article 9

Insérer l'article suivant :

« Le 8° de l'article 15-1 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante est ainsi rédigé :

« 8° Un travail d'intérêt éducatif dans les écoles. Cette sanction est prononcée par le juge pour enfant en audience de cabinet. Elle est exécutée dans un autre établissement scolaire que celui habituellement fréquenté par l'intéressé, désigné selon des modalités fixées par arrêté rectoral. »

Amendement CL17 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 48, substituer au mot : « normale », le mot : « intermédiaire ».

Amendement CL18 présenté par M. Raimbourg et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Après l'article 9

Insérer l'article suivant :

« Après l'article 2-21 du code de procédure pénale, il est inséré un article ainsi rédigé :

« *Art. 2-22*- Le maire peut exercer les droits reconnus à la partie civile, sans demander de dommages et intérêts pour les habitants de la commune. »

Amendement CL19 présenté par M. Raimbourg et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Après l'article 9

Insérer l'article suivant :

« Le second alinéa de l'article 85 du code de procédure pénale est supprimé. »

Amendement CL20 présenté par M. Raimbourg et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Après l'article 9

Insérer l'article suivant :

« Avant l'article 11 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, il est inséré un article ainsi rédigé :

« *Art. 10-4*. – Dans des cas qu'il considère comme particulièrement difficile, le juge pour enfant peut, par ordonnance motivée, mettre en place une cellule de suivi du mineur, composée du procureur de la République, de membre de la police ou de la gendarmerie, d'un représentant de l'éducation nationale et le cas échéant du maître d'apprentissage.

« Cette cellule de suivi peut imposer comme modalité du sursis avec mise à l'épreuve, certaines obligations de faire ou de ne pas faire.

« Un recours est ouvert auprès du juge des enfants statuant en juge de l'application des peines. »

Amendement CL22 présenté par M. Raimbourg et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 2

Supprimer cet article.

Amendement CL24 présenté par M. Raimbourg et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 11, après les mots : « courtes peines », insérer les mots : « hormis les maisons d'arrêt ».

Amendement CL25 présenté par M. Raimbourg et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 1er (Annexe)

Supprimer l'alinéa 12.

Amendement CL29 présenté par M. Raimbourg et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 1er (Annexe)

Supprimer les alinéas 52 et 53.

Amendement CL30 présenté par M. Raimbourg et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 1er (Annexe)

Compléter l'alinéa 54 par la phrase suivante :

« Les élus concernés seront entendus et leurs observations versées au dossier. »

Amendement CL31 présenté par M. Raimbourg et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 1er (Annexe)

À la seconde phrase de l'alinéa 59, substituer aux mots : « plus particulièrement » le mot : « notamment ».

Amendement CL32 présenté par M. Raimbourg et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 1er (Annexe)

Compléter l'alinéa 66 par les mots : « et sous réserve que l'application y soit effectivement adaptée ».

Amendement CL34 présenté par M. Raimbourg et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 1er (Annexe)

Au début de l'alinéa 109, substituer aux les mots : « pour attirer les internes de médecine psychiatrique » les mots : « pour inciter les internes de médecine psychiatrique à demander leur inscription sur les listes d'experts judiciaire ».

Amendement CL35 présenté par M. Raimbourg et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 1er (Annexe)

Rédiger ainsi l'alinéa 110 :

« La mise en place de tuteurs pour encourager, former et accompagner les médecins psychiatres en vue de leur demande d'inscription sur les listes d'experts judiciaires. Les experts judicaires seniors sont accompagnés par le médecin psychiatre intéressé dans le cadre d'un stage de 20 expertises. »

Amendement CL36 présenté par M. Raimbourg et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 1er (Annexe)

I. – Compléter la première phrase de l'alinéa 113 par les mots : « et à l'étude des comportements ».

II. – Compléter la seconde phrase par les mots : « et des criminologues ».

Amendement CL37 présenté par M. Raimbourg et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 1er (Annexe)

Après les mots : « milieu fermé », supprimer la fin de l'alinéa 119.

Amendement CL38 présenté par M. Raimbourg et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 1er (Annexe)

Compléter l'alinéa 129 par la phrase suivante :

« Le conseiller d'insertion et de probation qui appartient à une équipe mobile prend en charge, de préférence, de nouveaux dossiers et assure un suivi personnalisé de la même qualité que ceux de ses collègues. »

Amendement CL39 présenté par M. Raimbourg et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 1er (Annexe)

Compléter l'alinéa 132 par les deux phrases suivantes :

« Néanmoins, lorsque les conseillers d'insertion et de probation sont en charge du suivi d'une personne condamnée (suivi post-sentenciel) et que cette personne fait l'objet d'une nouvelle poursuite, l'enquête pré-sentencielle est confiée prioritairement à un conseiller d'insertion et de probation. Il convient en effet d'éviter les doubles examens auxquels une association habilitée et un CIP pourraient procéder, la première à titre pré-sentenciel et la seconde à titre post sentenciel. »

Amendement CL40 présenté par M. Raimbourg et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 136, après le mot : « préciser », insérer les mots : « sans préjudice du primat accordé à l'individualisation du suivi des personnes confiées aux services d'insertion et de probation, ».

Amendement CL41 présenté par M. Raimbourg et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 1er (Annexe)

Compléter l'alinéa 148 par les mots : « , sous réserve de garantir la continuité juridique de la prise en charge des mineurs et de donner aux lois précédentes les moyens de fonctionner ».

Amendement CL42 présenté par M. Raimbourg et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 153, après les mots : « ont montré », insérer les mots : « même s'ils ne sont pas les seuls ».

Amendement CL45 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 14, substituer aux mots : « plus courtes peines », les mots : « courtes peines inférieures ou égales à un an ou dont le reliquat est inférieur ou égal à un an ».

Amendement CL46 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la dernière phrase de l'alinéa 46, substituer aux mots : « d'établissement », les mots : « des établissements pénitentiaires, dont les critères seront définis par la loi ».

Amendement CL47 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 61, supprimer les mots : « et des libertés à la suite de l'affaire dite de Pornic ».

Amendement CL48 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

Rédiger ainsi l'alinéa 63 :

« 2.2. Rationaliser l'activité des services d'application et d'exécution des peines. »

Amendement CL50 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 66, après les mots : « déploiement de », insérer les mots : « l'application ».

Amendement CL53 rectifié présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

Rédiger ainsi l'alinéa 96 :

« Les données du DAVC pourront être consultées et utilisées par les parquets et les services d'application des peines, depuis l'application Cassiopée. »

Amendement CL54 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

I. – À la dernière phrase de l'alinéa 109, après les mots : « en contrepartie », insérer les mots : « du suivi d'une formation en sciences criminelles, en psychiatrie légale ou en psychologie légale, relative à l'expertise judiciaire ou relative à la prévention de la récidive et »

II. – En conséquence, rédiger ainsi l'alinéa 126 :

« En second lieu, les mécanismes de bourse et de tutorat exposés précédemment pour augmenter le nombre d'experts psychiatres concerneront également les médecins coordonnateurs. »

Amendement CL55 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

Substituer aux alinéas 119 et 120 l'alinéa suivant :

« Afin de renforcer l'effectivité des soins en milieu fermé, l'article 5 de la présente loi vise à améliorer l'information du juge de l'application des peines pour les traitements suivis en détention. Le médecin traitant délivrera au condamné des attestations indiquant s'il suit ou non de façon régulière le traitement proposé par le juge de l'application des peines, à charge pour la personne condamnée de les transmettre au juge de l'application des peines, qui pourra ainsi se prononcer en connaissance de cause sur le retrait de réductions de peine et l'octroi de réductions de peine supplémentaire ou d'une libération conditionnelle. »

Amendement CL56 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la première phrase de l'alinéa 132, après les mots : « de confier », insérer les mots : « , sauf en cas d'impossibilité matérielle, ».

Amendement CL57 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 4

I. – À l'alinéa 2, substituer aux mots : « s'il n'existe pas de personne habilitée dans le ressort de la juridiction », les mots : « en cas d'impossibilité matérielle ».

II. – En conséquence, procéder à la même modification aux alinéas 3 et 4.

Amendement CL59 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 5

Substituer à l'alinéa 2 les deux alinéas suivants :

« Le médecin traitant du condamné délivre à ce dernier des attestations indiquant si le patient suit ou non de façon régulière le traitement proposé par le juge de l'application des peines. Le condamné remet ces attestations au juge de l'application des peines, afin qu'il puisse se prononcer, en application des articles 721, 721-1 et 729, sur le retrait des réductions de peine, l'octroi de réductions de peine supplémentaires ou l'octroi d'une libération conditionnelle.

« Le juge de l'application des peines adresse au médecin traitant, à la demande de ce dernier, les rapports des expertises médicales réalisées pendant l'enquête ou l'instruction, à l'occasion du jugement, au cours de l'exécution de la peine ainsi que la décision de condamnation. Il peut également lui adresser copie de toute autre pièce utile du dossier. »

Amendement CL60 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 6

Substituer aux mots : « psychologue titulaire d'un diplôme ou certificat sanctionnant une formation universitaire en psychopathologie ou en psychologie pathologique », les mots : « expert psychologue titulaire d'un diplôme, certificat ou un titre sanctionnant une formation universitaire fondamentale et appliquée en psychopathologie ».

Amendement CL61 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 7

I. – Rédiger ainsi les alinéas 4 et 5 :

« En contrepartie de cette allocation, les internes s'engagent à suivre, pendant ou à l'issue de leurs études médicales, une formation en sciences criminelles, en psychiatrie légale ou criminelle, en psychologie légale ou criminelle, relative à l'expertise judiciaire ou relative à la prévention de la récidive. Ils s'engagent également à exercer en qualité de psychiatre à titre salarié ou à titre libéral et salarié, à compter de la fin de leur formation, dans un ressort choisi en application du quatrième alinéa du présent article, ainsi qu'à demander leur inscription sur la liste d'experts près la cour d'appel et sur la liste de médecins coordonnateurs prévue à l'article L. 3711-1 du code de la santé publique permettant leur désignation dans ce ressort. La durée de leur engagement est égale au double de celle pendant laquelle l'allocation leur a été versée, sans pouvoir être inférieure à deux ans. »

« Au cours de la dernière année de leurs études, les internes ayant signé un contrat d'engagement relatif à la prise en charge psychiatrique des personnes placées sous main de justice choisissent le ressort dans lequel ils s'engagent à exercer sur une liste de ressorts caractérisés par un nombre insuffisant de psychiatres experts judiciaires ou de médecins coordonnateurs. Cette liste est établie par arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre chargé de la santé. »

II. – En conséquence, rédiger ainsi l'alinéa 7 :

« Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État. Il précise notamment les modalités selon lesquelles les médecins peuvent, pendant la durée de leur engagement, être autorisés à changer de ressort d'exercice et à être inscrits sur les listes d'experts près la cour d'appel ou de médecins coordonnateurs établies pour les ressorts d'autres juridictions, ainsi que les conditions dans lesquelles l'absence de validation de la formation universitaire faisant l'objet du contrat et le refus d'accepter des désignations en qualité d'expert près la cour d'appel ou de médecin coordonnateur peuvent être considérées comme une rupture de l'engagement mentionné au troisième alinéa. La liste des formations universitaires mentionnées au quatrième alinéa pour lesquelles le contrat d'engagement peut être signé est déterminée par un arrêté conjoint du ministre de la justice et des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la santé. »

Amendement CL62 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 9

Supprimer l'alinéa 3.

Amendement CL63 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Avant l'article 1e

Insérer la division et l'intitulé suivants :

« Chapitre Ier

« Dispositions de programmation en matière d'exécution des peines »

Amendement CL64 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

Après le titre de cette annexe, insérer un sous-titre ainsi rédigé :

« Rapport définissant les objectifs de la politique d'exécution des peines ».

Amendement CL65 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 5, après les mots : « Le premier objectif », insérer les mots : « de la présente loi ».

Amendement CL66 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 5, substituer aux mots : « à fin », les mots : « à la fin de l'année ».

Amendement CL67 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

Rédiger ainsi l'alinéa 7 :

« Le scénario le plus probable d'évolution de la population carcérale aboutit à une prévision d'environ 96 000 personnes écrouées, détenues ou non, à l'horizon 2017. Il prolonge la croissance constatée entre 2003 et 2011 des condamnations à des peines privatives de liberté, soit 2 % par an en moyenne, pour se stabiliser en 2018 à un niveau légèrement supérieur à 154 000 peines annuelles. Il repose également sur une amélioration durable des délais d'exécution des peines. »

Amendement CL68 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 8, substituer aux mots : « des peine, et qui », les mots : « des peines, évolutions qui ».

Amendement CL69 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 8, substituer au mot : « pénitentiaire », les mots : « n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire ».

Amendement CL70 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 10, après les mots : « Le second objectif », insérer les mots : « de la présente loi ».

Amendement CL71 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 10, substituer au mot : « rapidement, », les mots : « rapidement et ».

Amendement CL72 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 14, après les mots : « en particulier », le mot : « ceux ».

Amendement CL73 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 15, supprimer les mots : « et des libertés ».

Amendement CL74 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 16, substituer aux mots : « de ce rapport annexé », les mots : « du présent rapport ».

Amendement CL75 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 16, substituer aux mots : « personnels/détenus », les mots : « " nombre de personnels par détenu " ».

Amendement CL76 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 16, substituer aux mots : « s'en déduiront, année après année. Cette méthode de présentation a été jugée la plus pertinente pour permettre », les mots : « seront déduits chaque année, afin ».

Amendement CL77 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

I. – À l'alinéa 22, substituer aux mots : « Au total, les quartiers », les mots : « Chaque quartier ».

II. – En conséquence, au même alinéa, substituer au mot : « modifiés », le mot : « modifié ».

III. – En conséquence, au même alinéa, substituer aux mots : « resteront adossés », les mots : « restera adossé ».

III. – En conséquence, au même alinéa, substituer au mot : « auront », le mot : « aura ».

Amendement CL78 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

I. – Au début de la deuxième phrase de l'alinéa 23, insérer les mots : « Certes, ».

II. – En conséquence, à la deuxième phrase du même alinéa, supprimer le mot : « certes ».

Amendement CL79 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la cinquième phrase de l'alinéa 23, après le mot : « coût », insérer le mot : « moyen ».

Amendement CL80 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la dernière phrase de l'alinéa 23, substituer aux mots : « personnel/détenu est évalué à 0,17 », les mots : « est évalué à 0,17 personnel par détenu ».

Amendement CL81 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

Compléter l'alinéa 27 par les mots : « personnel par détenu ».

Amendement CL82 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

Rédiger ainsi l'alinéa 29 :

« Le programme NPI sera cependant modifié sur deux points. »

Amendement CL83 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la deuxième phrase de l'alinéa 30, après le mot : « coût », insérer le mot : « moyen ».

Amendement CL84 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la première phrase de l'alinéa 31, substituer au mot : « souffrant », les mots : « qui souffrent ».

Amendement CL85 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la troisième phrase de l'alinéa 31, après le mot : « coût », insérer le mot : « moyen »

Amendement CL86 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 33, supprimer le mot : « dits ».

Amendement CL87 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 33, substituer aux mots : « mentionnés plus haut », le mot : « précités ».

Amendement CL88 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la dernière phrase de l'alinéa 38, après le chiffre : « 0,22 », insérer les mots : « personnel par détenu ».

Amendement CL90 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

I. – Au début de la première phrase de l'alinéa 53, insérer les mots : « L'article 2 de »,

II. – En conséquence, à la fin de la première phrase du même alinéa, supprimer les mots : « (article 2) ».

Amendement CL91 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la seconde phrase de l'alinéa 53, substituer aux mots : « d'inclure », les mots : « de prendre en compte ».

Amendement CL92 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la seconde phrase de l'alinéa 53, après le mot : « prestations », insérer les mots : « d'exploitation et ».

Amendement CL93 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la première phrase de l'alinéa 54, substituer aux mots : « La loi prévoit également en son article 3 », les mots : « L'article 3 de la présente loi prévoit par ailleurs ».

Amendement CL94 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la fin de la première phrase de l'alinéa 60, substituer aux mots : « (données 2010) », les mots : « , selon les données 2010 ».

Amendement CL95 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la fin de la troisième phrase de l'alinéa 60, substituer aux mots : « lorsqu'elles », les mots : « lorsque ces personnes ».

Amendement CL96 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la dernière phrase de l'alinéa 60, substituer aux mots : « de ces services », les mots : « des services d'application et d'exécution des peines ».

Amendement CL97 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la première phrase de l'alinéa 62, supprimer les mots : « qui doivent être ».

Amendement CL98 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la seconde phrase de l'alinéa 62, substituer par trois fois au mot : « emplois », le mot : « ETPT ».

Amendement CL99 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 68, substituer aux mots : « le décret », les mots : « l'article D. 48-2 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue du décret ».

Amendement CL100 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 71, substituer au mot : « emplois », le mot : « ETPT ».

Amendement CL101 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 78, substituer aux mots : « Les 38 bureaux déjà créés recueillent la satisfaction des usagers et », les mots : « Les usagers se sont montrés satisfaits par les 38 bureaux déjà créés, qui ».

Amendement CL103 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la fin de la première phrase de l'alinéa 82, substituer aux mots : « avec des fonctionnalités plus opérationnelles », les mots : « comme le développement de l'opérationnalité de ses fonctionnalités ».

Amendement CL104 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la deuxième phrase de l'alinéa 82, substituer aux mots : « montée en version », le mot : « modernisation ».

Amendement CL105 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 84, substituer aux mots : « sera interfacée avec les », les mots : « fera l'objet d'une interconnexion avec les applications des ».

Amendement CL106 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 84, substituer à la seconde occurrence des mots : « en 2013 », les mots : « cette même année ».

Amendement CL107 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la dernière phrase de l'alinéa 86, après les mots : « prévu par », insérer les mots : « l'article 5-2 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, dans sa rédaction issue de ».

Amendement CL108 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la dernière phrase de l'alinéa 87, après les mots : « L'interconnexion avec », insérer les mots : « l'application ».

Amendement CL109 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la première phrase de l'alinéa 88, supprimer les mots : « et des libertés ».

Amendement CL110 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la dernière phrase de l'alinéa 95, substituer au mot : « dans », le mot : « sur ».

Amendement CL111 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 97, substituer au mot : « emplois », le mot : « ETPT ».

Amendement CL112 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 97, substituer aux mots : « pour la mise en œuvre de cette mesure », les mots : « à ce titre ».

Amendement CL113 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la première phrase de l'alinéa 99, après les mots : « en cours d'exécution », insérer les mots : « de la peine ».

Amendement CL114 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la seconde phrase de l'alinéa 99, après la seconde occurrence du mot : « évaluation », insérer le mot : « pluridisciplinaire ».

Amendement CL115 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la seconde phrase de l'alinéa 99, substituer aux mots : « accrue : trois nouveaux centres seront ainsi créés », les mots : « accrue. Trois nouveaux centres seront créés à cette fin ».

Amendement CL116 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 100, substituer au mot : « emplois », le mot : « ETPT ».

Amendement CL117 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 102, substituer aux mots : « dix ans au moins », les mots : « une peine d'emprisonnement ou de réclusion criminelle égale ou supérieure à dix ans ».

Amendement CL118 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

I. – Au début de la première phrase de l'alinéa 103, substituer aux mots : « La loi de programmation », les mots : « L'article 6 de la présente loi ».

II. – En conséquence, supprimer la seconde phrase de l'alinéa 103.

Amendement CL119 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la première phrase de l'alinéa 106, après les mots : « experts psychiatres, », insérer les mots : « qui est ».

Amendement CL120 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la première phrase de l'alinéa 106, supprimer les mots : « au total »

Amendement CL121 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

Compléter la deuxième phrase de l'alinéa 106 par les mots : « expertises par expert psychiatre par an ».

Amendement CL122 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la dernière phrase de l'alinéa 106, substituer aux mots : « s'allongent donc inévitablement », les mots : « se sont donc inévitablement allongés ».

Amendement CL123 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 110, substituer aux mots : « , souhaitant », les mots : « et qui souhaite ».

Amendement CL124 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 110, après la première occurrence du mot : « expert », insérer le mot : « " junior " ».

Amendement CL125 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 110, substituer aux mots : « confiées au junior », les mots : « qui lui sont confiées ».

Amendement CL126 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

Au début de l'alinéa 118, insérer les mots : « L'article L. 3711-3 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue de ».

Amendement CL127 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la première phrase de l'alinéa 123, substituer aux mots : « – d'ailleurs inégalement – répartis », les mots : « répartis – d'ailleurs inégalement – ».

Amendement CL128 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 125, après les mots : « l'arrêté du 24 janvier 2008 », insérer les mots : « pris pour l'application des articles R. 3711-8 et R. 3711-11 du code de la santé publique relatif aux médecins coordonnateurs ».

Amendement CL129 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 130, substituer au mot : « emplois », le mot : « ETPT ».

Amendement CL130 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

I. – Dans la première phrase de l'alinéa 132, substituer aux mots : « Le projet de loi », les mots : « L'article 4 de la présente loi ».

II. – En conséquence, supprimer l'alinéa 133.

Amendement CL131 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 136, après le mot : « circulaire », insérer les mots : « de la direction de l'administration pénitentiaire n° 113/PMJ1 ».

Amendement CL132 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 137, substituer à la seconde occurrence du mot : « des », les mots : « de ceux existant dans les ».

Amendement CL133 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

Rédiger ainsi l'alinéa 139 :

« – un service d'audit interne « métier » sera mis en place ; »

Amendement CL134 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

Rédiger ainsi l'alinéa 140 :

« – des indicateurs fiables de mesure de la charge du travail et des résultats seront élaborés ; »

Amendement CL135 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 141, après les mots : « des effectifs », insérer les mots : « sera mis en œuvre ».

Amendement CL136 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 141, après le mot : « entre », insérer le mot : « les ».

Amendement CL137 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 142, après les mots : « plus fine », insérer les mots : « sera mise en place ».

Amendement CL138 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 151, substituer au mot : « emplois », le mot : « ETPT ».

Amendement CL139 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

I. – Au début de l'alinéa 154, insérer les mots :

« Les articles 10-2 et 20-10 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, dans leur rédaction issue de ».

II. – En conséquence, au même alinéa, substituer au mot : « élargit » le mot « élargissent ».

Amendement CL140 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 154, après les mots : « cinq ans », insérer les mots : « d'emprisonnement ».

Amendement CL141 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 157, substituer par deux fois au mot : « emplois », le mot : « ETPT ».

Amendement CL143 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À l'alinéa 167, substituer aux mots : « emplois équivalents temps plein », le mot : « ETPT ».

Amendement CL144 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 3

À l'alinéa 3, substituer aux mots : « en application du I », les mots : « selon la procédure prévue à l'article L. 15-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ».

Amendement CL145 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Avant l'article 4

Insérer la division et l'intitulé suivants :

« Chapitre II

« Dispositions visant à améliorer l'exécution des peines »

Amendement CL146 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 4

À l'alinéa 2, substituer à la première occurrence du mot : « sixième », le mot : « septième ».

Amendement CL147 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 4

À l'alinéa 3, substituer au mot : « huitième », le mot : « neuvième ».

Amendement CL148 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 4

À l'alinéa 4, substituer aux mots : « une personne habilitée en application de l'alinéa qui précède », les mots : « une personne habilitée en application du sixième alinéa ».

Amendement CL149 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 7

À l'alinéa 2, après les mots « centre national de gestion », insérer les mots : « mentionné à l'article 116 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 précitée ».

Amendement CL150 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 9

À l'alinéa 2, supprimer la première occurrence du mot : « soit ».

Amendement CL151 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 9

À l'alinéa 2, substituer à la seconde occurrence du mot : « soit », le mot : « ou ».

Amendement CL152 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 9

À l'alinéa 4, supprimer les mots : « résultant du I du présent article ».

Amendement CL153 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Avant l'article 10

Insérer la division et l'intitulé suivants :

« Chapitre IV

« Dispositions diverses »

Amendement CL154 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

À la dernière phrase de l'alinéa 132, substituer au mot : « emplois », le mot : « ETPT ».

Amendement CL155 présenté par M. Warsmann :

Après l'article 9

Insérer la division et l'intitulé suivants :

« Chapitre III

« Dispositions relatives à l'exécution des peines de confiscation »

Amendement CL156 présenté par M. Warsmann :

Après l'article 9

Insérer l'article suivant :

« I. – La première phrase du neuvième alinéa de l'article 131-21 du code pénal est ainsi rédigée :

« La confiscation peut être ordonnée en valeur. »

« II. – Après l'article 706-141 du code de procédure pénale, il est inséré un article 706-141-1 ainsi rédigé :

« *Art. 706-141-1.* – La saisie peut également être ordonnée en valeur. Les règles propres à certains types de biens, prévues aux chapitres III et IV du présent titre, s'appliquent aux biens sur lesquels la saisie en valeur s'exécute. »

Amendement CL157 présenté par M. Warsmann :

Après l'article 9

Insérer l'article suivant :

« I. – L'article 131-21 du code pénal est ainsi modifié :

« 1° Au cinquième alinéa, les mots : « appartenant au condamné lorsque celui-ci, mis en mesure de s'expliquer sur les biens dont la confiscation est envisagée, n'a pu en justifier l'origine » sont remplacés par les mots : « appartenant au condamné ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition, lorsque ni le condamné ni le propriétaire, mis en mesure de s'expliquer sur les biens dont la confiscation est envisagée, n'ont pu en justifier l'origine ».

« 2° Au sixième alinéa, après les mots : « appartenant au condamné » sont insérés les mots : « ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition ».

« II. – La première phrase de l'article 706-148 du code de procédure pénale est ainsi rédigée :

« Si l'enquête porte sur une infraction punie d'au moins cinq ans d'emprisonnement, le juge des libertés et de la détention peut, sur requête du procureur de la République, autoriser par ordonnance motivée la saisie, aux frais avancés du Trésor, des biens dont la confiscation est prévue en application des cinquième et sixième alinéas de l'article 131-21 du code pénal, lorsque la loi qui réprime le crime ou le délit le prévoit ou lorsque l'origine de ces biens ne peut être établie. »

Amendement CL158 présenté par M. Warsmann :

Après l'article 9

Insérer l'article suivant :

« Le code de procédure pénale est ainsi modifié :

« 1° Le deuxième alinéa de l'article 707-1 est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Néanmoins, les poursuites pour le recouvrement des amendes et l'exécution des confiscations en valeur sont faites au nom du procureur de la République par le comptable public compétent ou, dans les cas où la confiscation en valeur s'exécute sur des biens préalablement saisis, par l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués.

« L'exécution des autres confiscations est réalisée au nom du procureur de la République par l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués lorsqu'elles portent sur des biens immeubles ou des biens meubles mentionnés aux 1° et 2° de l'article 706-160 du présent code, même s'ils ne lui ont pas été préalablement confiés. L'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués procède, s'il y a lieu, aux formalités de publication. »

« 2° Le 3° de l'article 706-160 est complété par les mots : « et des dispositions de l'article 707-1 du présent code ». »

Amendement CL159 présenté par M. Warsmann :

Après l'article 9

Insérer l'article suivant :

« L'article 713-40 du code de procédure pénale est ainsi modifié :

« 1° Le troisième alinéa est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Les frais d'exécution de la décision de confiscation sont imputés sur le total des montants recouvrés.

« Les sommes d'argent recouvrées et le produit de la vente des biens confisqués, déduction faite des frais d'exécution, sont dévolus à l'État français lorsque ce montant est inférieur à 10 000 €, et dévolus pour moitié à l'État français et pour moitié à l'État requérant dans les autres cas. »

« 2° Le dernier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Le montant recouvré, déduction faite de tous les frais, est partagé selon les règles prévues au présent article. »

Amendement CL160 présenté par M. Warsmann :

Après l'article 9

Insérer l'article suivant :

« À la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article L. 325-1-1 du code de la route, les mots : « à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués » sont remplacés par les mots : « au service des domaines ».

Amendement CL161 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 7

À la première phrase de l'alinéa 6, substituer aux mots : « égale au plus », les mots : « ne peut excéder ».

Amendement CL162 présenté par M. Garraud, rapporteur :

Article 1er (Annexe)

Après l'alinéa 100, insérer les sept alinéas suivants :

« 1.2. *bis* Mieux prendre en compte la dangerosité psychiatrique et criminologique des personnes placées sous main de justice.

« Si l'évaluation de la dangerosité des personnes placées sous main de justice est complexe, elle n'en demeure pas moins possible et incontournable pour lutter efficacement contre la récidive.

« La notion de dangerosité recouvre deux acceptions : l'une psychiatrique se définissant comme un risque de passage à l'acte principalement lié à un trouble mental et l'autre criminologique ayant trait à la forte probabilité que présente un individu de commettre une nouvelle infraction empreinte d'une certaine gravité.

« Si l'ensemble des acteurs judiciaires s'est aujourd'hui approprié l'évaluation de la dangerosité psychiatrique, il n'en va pas encore complètement de même pour l'évaluation de la dangerosité criminologique, qui reste trop peu prise en compte. Le fait que la France souffre d'une offre de formation insuffisante en criminologie est, à cet égard, révélateur.

« Afin de remédier à cette situation, il est indispensable de donner une nouvelle impulsion à l'enseignement de la criminologie et, à ce titre, d'encourager les universités et les écoles des métiers de la justice à donner à cette discipline une plus grande visibilité afin de répondre aux attentes de terrain de l'ensemble des praticiens et, plus particulièrement, des experts psychiatres, mais aussi des magistrats, des personnels pénitentiaires et des membres des commissions pluridisciplinaires des mesures de sûreté.

« Pour que l'évaluation de la dangerosité criminologique puisse progresser, il convient également d'engager une réflexion sur les outils et les méthodes à la disposition des praticiens. Si la méthode clinique, qui repose sur des entretiens avec la personne et son observation dans le cadre d'expertises psychiatriques, est

aujourd'hui bien établie dans le cadre de l'évaluation de la dangerosité psychiatrique, la méthode actuarielle fondée sur des échelles de risques est, pour sa part, insuffisamment utilisée par l'institution judiciaire dans son ensemble. Très répandue dans les pays anglo-saxons et, en particulier, au Canada, cette méthode repose sur des tables actuarielles mettant en évidence les différents facteurs de récidive à partir d'études statistiques comparant des groupes de criminels récidivistes et de criminels d'occasion. Parce que la dangerosité criminologique ne se réduit pas à la seule dangerosité psychiatrique, il convient d'intégrer ces méthodes actuarielles dans les outils et méthodes permettant aux praticiens d'émettre des avis circonstanciés, fondés sur des critères précis.

« De manière plus générale, l'évaluation de la dangerosité criminologique des personnes placées sous main de justice doit s'inscrire dans une approche résolument pluridisciplinaire, afin d'appréhender l'ensemble des facteurs – psychologiques, environnementaux et contextuels – susceptibles de favoriser le passage à l'acte. Institué par l'article 706-56-2 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue de la loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale, le répertoire des données à caractère personnel collectées dans le cadre des procédures judiciaires (RDCPJ) contribuera de manière décisive à renforcer la qualité des évaluations de la dangerosité criminologique des personnes poursuivies ou condamnées. »

ANNEXE : COMPTE RENDU DE L'AUDITION PAR LA COMMISSION DE MME ÉLISABETH PELSEZ, DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'AGENCE DE GESTION ET DE RECOUVREMENT DES AVOIRS SAISIS ET CONFISQUÉS (AGRASC)

La commission des Lois a procédé, le mercredi 30 novembre 2011, à l'audition, ouverte à la presse, de Mme Élisabeth Pelsez, directrice générale de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), accompagnée de MM. Hervé Brabant, secrétaire général de l'Agence, Stephen Almaseanu, chef du pôle juridique, et Romain Stiffel, chef du pôle opérationnel.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Nous accueillons les responsables de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), organisme créé par la loi du 9 juillet 2010 issue d'une proposition de loi que j'avais déposée avec Guy Geoffroy et qui a été adoptée à l'unanimité, avec un certain enthousiasme, en commission comme en séance publique. Il était indispensable, en effet, que la France se dote d'outils performants pour saisir les avoirs criminels : c'est une insulte à la société et à nos concitoyens que l'on puisse profiter d'un patrimoine accumulé grâce à des actes de délinquance et bénéficier du train de vie qui en résulte.

Madame la directrice générale, après avoir décrit cette nouvelle agence et présenté les premiers résultats obtenus, vous pourrez compléter votre propos en nous indiquant, si vous le souhaitez, si les outils dont vous disposez sont encore perfectibles.

Mme Élisabeth Pelsez, directrice générale de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC). Monsieur le Président, merci de nous accueillir.

L'AGRASC a été créée par la loi du 9 juillet 2010 et elle a commencé ses travaux le 4 février 2011, après la publication d'un décret en Conseil d'État, signé le 1er février 2011. Cela fait donc environ neuf mois que l'Agence est opérationnelle. Dès le 3 février dernier, une circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des services judiciaires du ministère de la Justice a été adressée à tous les magistrats pour expliquer le fonctionnement de l'Agence et décrire tous les mécanismes permettant de la saisir.

L'Agence est un établissement public administratif, placé sous la double tutelle du ministère de la Justice et du ministère du Budget. Son équipe est composée de magistrats, de fonctionnaires issus du ministère du Budget, notamment le secrétaire général de l'Agence, Hervé Brabant, et de représentants du ministère de l'Intérieur – des capitaines de gendarmerie et de police, un adjudant-chef de gendarmerie et un douanier. Cette polyvalence est très utile pour remplir les missions qui nous sont confiées.

D'emblée, l'AGRASC s'est positionnée comme prestataire de services pour les juridictions, position que nous cherchons à valoriser pleinement et à développer. Nous souhaitons, en effet, qu'elle s'inscrive pleinement dans le paysage judiciaire et que les juridictions prennent l'habitude de la solliciter pour des orientations, des conseils ou une assistance lorsqu'elles doivent réaliser des saisies. Sur ce point, je rappelle que la loi du 9 juillet 2010 a considérablement renforcé le cadre juridique en créant des procédures spéciales, telles que les saisies immobilières.

L'Agence devant être un interlocuteur privilégié des juridictions, nous nous sommes rendus dans plus de vingt cours d'appel pour exposer nos méthodes de travail et nous avons mis en place un site intranet également ouvert aux enquêteurs et aux douaniers. Nous y mettons en ligne tous les éléments pouvant guider les magistrats dans la compréhension de la loi et les accompagner dans leurs procédures de saisies.

La création de l'AGRASC répond à deux logiques, l'une juridique, l'autre économique et financière. L'Agence est, en effet, destinée à s'autofinancer : loin de coûter de l'argent à l'État, elle doit lui en rapporter. Son financement provient d'une part du produit de la vente des biens confisqués, comme cela est prévu par la loi de finances, et des intérêts que lui rapporte son compte à la Caisse des dépôts et consignations (CDC), où convergent les numéraires et les saisies bancaires.

La loi a établi plusieurs monopoles qui font de l'Agence un lieu de passage obligé pour les juridictions.

Le premier monopole est la gestion centralisée de toutes les sommes saisies en numéraire dans le cadre des procédures pénales. Depuis le 4 février 2011, nous avons rapatrié tous les flux de numéraires transitant par les comptes ouverts à la CDC par chaque juridiction. Ces fonds sont désormais versés sur le compte unique de l'Agence et rapportent un intérêt de 1 % – le taux des consignations. Les flux sont considérables : nous avons enregistré 6 199 versements sur notre compte, pour des montants très variables – 67 % des saisies numéraires sont inférieures à 1 000 euros, mais d'autres s'élèvent à plusieurs millions. En tout, 85 millions d'euros nous sont parvenus. Au rythme actuel – au moins 200 000 euros sont enregistrés sur notre compte chaque jour –, nous pensons arriver à 90 millions d'euros à la fin de l'année. Outre cette centralisation des fonds et les intérêts rapportés, la réforme nous a permis d'avoir une vue d'ensemble des saisies de numéraire, grâce à la base de données dont la loi a prévu la constitution.

Ajoutons à cela que tous les comptes bancaires sont désormais gérés de manière centralisée : à chaque fois qu'un magistrat procède à la saisie d'un compte, les sommes sont transférées sur le compte de l'Agence à la CDC. Le RIB de l'Agence figure directement dans les décisions des juridictions, ce qui permet d'opérer le transfert, alors que les sommes restaient précédemment bloquées sur

chaque compte. Les saisies sont donc plus opérationnelles : elles permettent de priver effectivement les personnes concernées de leurs avoirs saisis.

Un autre monopole, très efficace, concerne les ventes avant jugement. En cas de saisie de biens mobiliers tels que les véhicules, les bateaux, les tapisseries ou les bijoux, les biens étaient auparavant gardés jusqu'à la fin de l'enquête ou de l'instruction. Ils perdaient donc de la valeur et ils occasionnaient des frais de justice. L'AGRASC peut désormais vendre avant jugement les biens qui leur sont confiés par la justice. Notre objectif est de le faire rapidement, à un prix intéressant, afin que les biens ne figurent plus dans les stocks des tribunaux. Le prix de la vente du bien est consigné et, s'il est innocenté, son propriétaire le recouvrera. Il ne sera donc pas lésé : un véhicule, par exemple, sera vendu à la valeur qui est la sienne au moment de la saisie. À ce jour, nous avons réalisé 82 ventes qui ont rapporté plus de 430 000 euros. Un de nos principaux messages à l'égard des juridictions est qu'elles doivent nous confier les biens au lieu de les conserver.

Un autre monopole dont bénéficie l'Agence concerne les saisies pénales immobilières, qui ont connu un essor considérable depuis la loi du 9 juillet 2010, à laquelle je tiens à rendre hommage. La saisie d'un studio, d'un immeuble, d'un terrain, d'une forêt ou d'une chambre de bonne a, en effet, un impact direct sur le patrimoine des délinquants. La variété des biens saisis traduit celle des types de délinquance – la délinquance de proximité, de quartier ou de banlieue, mais aussi la criminalité organisée aux ramifications internationales. Les biens immobiliers sont un enjeu financier très important pour l'Agence, qui gère dès aujourd'hui 199 saisies immobilières, ce qui représente l'équivalent d'environ trois années d'activité des juridictions avant l'intervention de la loi ….

Le fait que les saisies immobilières fassent désormais l'objet d'une procédure pénale, et non plus civile, avec inscription d'hypothèque à renouveler tous les trois ans – opération qui était très complexe –, a permis aux magistrats de s'approprier davantage la procédure. Pour les aider dans la rédaction, nous avons également mis en ligne des trames d'ordonnances. Comme il revient à l'Agence de publier, au nom du procureur de la République ou du juge d'instruction, toutes les saisies pénales immobilières auprès des conservateurs des hypothèques, nous nous sommes rapprochés de ces derniers pour réduire les causes de rejet et assurer une publication plus efficace. Je rappelle, en effet, que le bien n'est plus aliénable dès lors que la saisie est publiée. Cette activité du pôle opérationnel, dirigé par Romain Stiffel, capitaine de gendarmerie, a considérablement augmenté. Comme elle a compétence pour agir en matière d'entraide internationale, l'Agence reçoit d'ailleurs des demandes d'autorités étrangères qui veulent saisir des immeubles situés sur notre territoire – nous avons déjà reçu une vingtaine de demandes à ce titre.

Les confiscations, notamment en matière immobilière, sont un autre monopole de l'AGRASC, qui a pour mission de publier toutes les confiscations d'immeubles prononcées par les juridictions. Si un tribunal confisque un

immeuble sans qu'une publication ait lieu, là encore le bien peut être vendu, ce qui fait échouer la procédure.

Depuis la loi du 14 mars 2011, dite « LOPPSI 2 », il revient en outre à l'Agence, et non plus à l'administration des domaines, de récupérer les véhicules immobilisés ou mis à la fourrière à la suite d'un délit routier. Il y a aujourd'hui environ 4 000 véhicules confisqués en application de l'article L. 325-1-1 du code de la route, et leur nombre pourrait aller jusqu'à 6 000 ou 8 000. Or, nous considérons qu'il n'entre pas dans la compétence de l'Agence de récupérer ces véhicules, dont un grand nombre est à l'état d'épave. Nous n'étions pas prêts à exercer cette compétence d'attribution qui ne correspond pas à l'essence de l'Agence, destinée à apporter une plus-value en matière de gestion des biens complexes. En la matière, nous sommes un simple intermédiaire, car nous remettons ensuite les véhicules aux domaines. Le nouveau dispositif n'offre donc pas de plus-value par rapport à l'état antérieur du droit.

En revanche, l'AGRASC a pour vocation de gérer tous les biens nécessitant des actes d'administration : une juridiction ayant à gérer un avion ou un bateau saisi pourra ainsi nous les confier. Nous n'avons pas encore eu à gérer de tels cas, car nos crédits de gestion sont très limités cette année – la gestion d'un seul aéronef nous coûterait 200 000 euros en dix jours. Nous avons donc conseillé aux magistrats de recourir à la saisie sans dépossession, procédure prévue par la loi du 9 juillet 2010 qui permet à un bien de rester entre les mains de son propriétaire ou celles d'un gardien, avant d'être éventuellement confisqué à la fin de la procédure.

J'en viens à l'entraide judiciaire internationale. L'Agence a la possibilité de gérer des biens saisis sur notre territoire pour le compte d'un autre pays, de les aliéner ou de les détruire, et de partager les avoirs en cas de confiscation. Nous avons également développé des échanges avec les pays où des agences comparables existent, comme les Pays-Bas et l'Italie, qui a créé en 2009 une agence chargée de vendre les biens confisqués. J'ai notamment reçu M. Piero Grasso, procureur national antimafia en Italie, et nous allons prochainement nous rapprocher de la Belgique et de la Grande-Bretagne.

L'Agence participe aussi à des réseaux de coopération européens : vingt-trois des vingt-sept États membres de l'Union disposent de bureaux de recouvrement des avoirs avec lesquels nous entretenons des échanges d'informations opérationnelles. Le réseau CARIN *(Camden Asset Recovery Inter-Agency Network)* nous permet par ailleurs d'avoir des contacts avec d'autres pays, tels que les États-Unis et le Canada, très actifs en matière de saisie et de confiscation des avoirs.

Depuis la loi du 9 juillet 2010, les parties civiles qui ont obtenu une décision définitive de confiscation peuvent demander à être indemnisées prioritairement sur les biens confisqués. C'est une mesure très intéressante à laquelle nous sensibilisons les magistrats qui nous saisissent, notamment les

procureurs ; des patrimoines importants sont parfois saisis, en particulier dans le cadre d'affaires d'escroquerie en bande organisée. L'objectif de l'Agence est, non seulement d'abonder le budget général de l'État par les confiscations et les ventes de biens, notamment grâce au fonds de concours de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT), mais aussi d'aider les parties civiles à recouvrer une partie de l'indemnisation qui leur est due.

À chaque fois que nous procédons à une restitution, nous avons également la faculté d'informer les créanciers publics – le fisc, les douanes ou encore l'URSSAF –, qui peuvent faire valoir leurs créances éventuelles sur la restitution effectuée. Nous avons déjà procédé à plus de 150 restitutions, pour un montant de 2,2 millions d'euros, et nous avons conclu un protocole avec douze partenaires en application duquel nous avisons ces derniers lorsqu'une infraction – travail dissimulé, blanchiment ou non-justification de ressources – pourrait avoir un lien avec une créance qu'ils détiennent. Ces différents acteurs peuvent alors se manifester en adressant une opposition à notre comptable public.

La plus-value de l'Agence est d'être un organe centralisé, dédié à la traque et à la confiscation des avoirs, mais aussi d'ouvrir certaines portes. Nous avons ainsi cherché à vendre mieux et plus vite les biens en nous rapprochant d'autres partenaires : pour les ventes avant jugement de biens mobiliers, les méthodes utilisées par les commissaires-priseurs judiciaires nous ont paru très intéressantes ; s'agissant des ventes d'immeubles, nous allons contractualiser avec les notaires – le Conseil supérieur du notariat a d'ailleurs accueilli très favorablement notre initiative. Les domaines subdéléguant aux notaires les ventes d'immeubles, nous pouvons éviter un intermédiaire en nous adressant directement à eux.

Pour ce qui est de l'avenir, l'augmentation du nombre des confiscations prononcées est notre chantier principal. Il est certes normal que le nombre des saisies et celui des confiscations diffèrent – c'est le cas dans tous les pays –, mais force est de constater que trop de peu de confiscations sont prononcées en France. Nous devons donc faire en sorte que les magistrats sachent ce que deviennent les biens saisis et que les juridictions de jugement n'oublient pas de prononcer les confiscations. En cas de vente avant jugement, il s'agit d'indiquer quand le bien a été vendu et à quel prix – je précise que nous fixons un prix de réserve afin d'atteindre un niveau significatif. Pour les saisies pénales immobilières, l'acte de publication de la saisie doit être systématiquement versé au dossier. Pour les comptes bancaires saisis, il faut un retour d'information permettant aux magistrats de connaître les montants effectivement saisis et transférés sur le compte de l'Agence. Cette cote patrimoniale doit être l'occasion d'effectuer un bilan pour tous les biens saisis et susceptibles d'être confisqués à l'issue du jugement.

Nous souhaitons, par ailleurs, retrouver notre cœur de métier. Pour cela, il conviendrait de réécrire l'article L. 325-1-1 du code de la route, que j'ai évoqué tout à l'heure, de même que l'article 707-1 du code de procédure pénale, rédigé de façon si générale qu'il pourrait laisser entendre que nous avons à gérer tous les scellés confisqués.

De manière générale, l'Agence est un révélateur intéressant du fonctionnement des tribunaux en matière de saisies et de confiscations : les magistrats s'approprient peu à peu les nouvelles procédures et les greffes des tribunaux se sont mis en ordre de marche, mais il reste des marges d'amélioration très nettes. Nous devons tendre vers plus d'efficacité dans la saisie et la confiscation des patrimoines illicites, lesquelles doivent devenir pleinement opérationnelles pour contribuer à la lutte contre la délinquance.

M. Patrice Verchère. On dit souvent que « bien mal acquis ne profite jamais » : avec la création de l'AGRASC, l'État s'est effectivement doté des moyens juridiques pour frapper les voyous au portefeuille. Si j'en crois les chiffres, les débuts sont prometteurs.

L'efficacité de l'Agence résultant en partie de la coopération interservices qu'elle favorise – vous avez rappelé que votre équipe comptait des magistrats, des policiers, des gendarmes, des agents du fisc et des douaniers –, pouvez-vous nous dire comment cette coopération apparemment inhabituelle se déroule ? Que pourrait-on éventuellement améliorer ?

Grâce à votre monopole en matière de saisies, vous disposez d'une manne financière qui vous permet de vous autofinancer et de renflouer, dans une certaine mesure, les caisses de l'État. Disposez-vous des moyens humains suffisants face à la tâche qui vous incombe ?

M. Jean-Paul Garraud. Nous serons tous d'accord, je l'espère, pour saluer la création de cette agence. Pour ma part, j'ai été frappé par l'efficacité, la rapidité et la simplicité de la procédure suivie, par la pluridisciplinarité de l'Agence – qui rappelle celle des groupements d'intervention régionaux (GIR), lesquels permettent de lutter de manière très efficace contre la délinquance – et enfin par la dimension internationale de son action.

L'action de l'Agence peut avoir un effet sur la petite délinquance, qui empoisonne la vie quotidienne des Français, mais aussi sur la très grande délinquance, laquelle repose sur des réseaux organisés et des trafics internationaux. Un autre élément important est l'amélioration de l'efficacité dans la gestion des scellés, source de problèmes incommensurables pour les juridictions. Tout aussi importante est la possibilité de mieux indemniser les parties civiles, principales bénéficiaires de la création de l'Agence.

Pour aller plus loin, nous devrons faire évoluer les mentalités au sein du monde judiciaire : il faut sensibiliser les prescripteurs, à savoir les magistrats, comme vous le faites en vous rendant dans les différentes cours d'appel. Avez-vous prévu des actions de sensibilisation en direction des magistrats du parquet, auxquels il revient de requérir la confiscation des biens ? Des circulaires leur ont-elles été adressées ?

Pour le reste, s'il faut modifier la loi, nous sommes là pour ça !

Mme Maryse Joissains-Masini. Merci pour votre exposé. Je suis ravie de la création de cette agence, et je m'étonne que l'on n'en ait pas eu l'idée plus tôt, car il s'agit d'un outil essentiel dans la lutte contre le grand banditisme : nous obtiendrons plus de résultats en frappant les délinquants au portefeuille et en visant les biens mal acquis qu'en multipliant les dispositions pénales.

J'aimerais savoir qui fait la déclaration et s'il existe une obligation pour le magistrat. Par ailleurs, quand la vente peut-elle intervenir ? Faut-il attendre que la peine soit définitive ? Dans ce cas, avez-vous les moyens de gérer les biens, ou restent-t-ils entre les mains de leur propriétaire ?

En dernier lieu, suivez-vous l'ordre prévu par la loi lorsqu'il existe plusieurs créanciers, ou bien les établissements publics sont-ils prioritaires ? Qu'en est-il des inscriptions qui précéderaient la vôtre ?

M. Jean-Jacques Urvoas. Merci d'avoir rassuré le législateur que nous sommes : il n'est pas si courant d'apprendre que nos objectifs sont réalisés, plus vite même que nous ne l'avions imaginé. Nous avons d'ailleurs constaté que des avocats d'affaires étaient désormais sollicités dans des affaires de grand banditisme, ce qui est un signe : la prison peut faire partie de la « carrière » des délinquants, mais la perte d'argent est une perte sèche.

Une de vos armes est la non-justification de ressources. En la matière, il est dans l'habitude des policiers italiens de procéder à des saisies. Avez-vous engagé des actions de sensibilisation à l'égard des policiers et des gendarmes, à l'image de ce que vous faites pour les magistrats ?

M. Éric Straumann. J'ai relevé, dans les statistiques qui nous été remises, que seuls deux contrats d'assurance-vie avaient été saisis, alors que l'encours de ce type de placement est de 1 300 milliards d'euros, contre 500 milliards pour les dépôts bancaires. Est-ce lié à un problème d'information des magistrats ou bien à un problème technique ?

M. Dominique Raimbourg. Je tiens à rappeler que la loi du 9 juillet 2010 avait fait l'unanimité au Parlement, ce qui n'est pas si fréquent. Aujourd'hui, nous pouvons tous nous féliciter de l'efficacité de l'agence.

Les prix de vente font-ils l'objet de contestations ? Comment tranche-t-on, si nécessaire ?

Avant d'être vendus ou restitués à leur propriétaire, les véhicules saisis restent pendant des jours dans les fourrières, ce qui coûte très cher à l'État. J'ai compris que vous ne vouliez pas vous occuper de cette délicate question, mais vous avez peut-être des suggestions à faire.

M. Christian Vanneste. Quand nous avons adopté le texte, je pensais, sans doute de manière utopique, que certains véhicules pourraient être immédiatement confiés à des services publics, notamment à la police et à la

gendarmerie : les voitures allemandes très puissantes qui sont parfois saisies pourraient être utilisées par des brigades anti-criminalité (BAC). Ce type de circuit court est-il envisageable ?

S'agissant des biens immobiliers saisis, vous chargez-vous directement des loyers ou bien vous appuyez-vous sur une instance déléguée ?

Mme Élisabeth Pelsez. En premier lieu, je tiens à préciser que nous travaillons en étroite collaboration avec la plateforme d'identification des avoirs criminels (PIAC), dont l'ancien numéro 2, un capitaine de gendarmerie, est aujourd'hui en poste à l'Agence, de même qu'avec le service national de la douane judiciaire, dont est issu le douanier membre de notre équipe.

J'ajoute que nous avons à cœur de dispenser nos formations aussi bien aux magistrats qu'aux enquêteurs – je suis ainsi intervenue, avec Romain Stiffel, devant l'ensemble des GIR, qui ont pour mission de saisir des avoirs, et nous avons signé des protocoles avec la douane judiciaire, le ministère de l'Intérieur et les domaines.

En ce qui concerne le personnel de l'Agence, nous avons l'accord des deux ministères de tutelle pour porter ses effectifs de douze à vingt personnes avant la fin de l'année 2012. Le premier recrutement auquel nous allons procéder est celui d'un greffier en chef, dont nous avons absolument besoin pour entrer en contact quotidiennement avec les juridictions.

Nous comptons, par ailleurs, plus de 10 000 biens enregistrés dans notre base de données. Afin de suivre à la trace ce qu'ils deviennent, nous devrons renforcer nos effectifs. S'ils n'évoluaient pas, nous serions asphyxiés, car le volume des affaires augmente du fait des monopoles qui nous sont impartis – vous pouvez imaginer la charge de travail qui résulte du seul fait des 7 000 transferts de numéraires déjà réalisés.

Il y a eu, monsieur Garraud, des circulaires en rafale au mois de décembre 2010 et au début de l'année 2011. Lors d'un déplacement récent, un procureur général nous confiait que les magistrats faisaient encore preuve d'une certaine frilosité, faute d'avoir une bonne connaissance de toutes les procédures. Je pense qu'il s'agit d'une minorité de cas : la plupart des magistrats s'intéressent à la dimension patrimoniale des dossiers. Nous avons constaté, au demeurant, que les saisies immobilières ne se limitaient pas aux juridictions interrégionales spécialisées, mais que d'autres juridictions lancent de telles procédures. J'y vois un signe positif, témoignant d'une diffusion progressive des pratiques.

Devant surtout mener une action en direction des magistrats du siège, nous avons demandé à l'École nationale de la magistrature (ENM) de faire participer l'AGRASC aux sept sessions dédiées au « changement de fonctions » et destinées aux magistrats qui deviennent assesseurs ou présidents de tribunaux correctionnels ou encore présidents de chambre d'instruction, afin de leur expliquer comment confisquer les biens saisis par voie judiciaire.

Nous proposons aussi des trames permettant à la partie d'un jugement relative à la confiscation d'en énumérer tous les éléments. Ainsi, dans le cas de saisie d'un compte bancaire, il suffit au magistrat de reproduire, dans son jugement, le montant saisi. L'argent confisqué arrive sur le compte de l'Agence et alimente soit le budget général de l'État, soit le fonds de concours géré par la MILDT. De même, si la saisie porte sur un immeuble, le descriptif de celui-ci peut être reproduit dans le jugement. Il s'agit certes de moyens de base, mais ils sont opérationnels.

L'obligation pour les magistrats de passer par l'Agence résulte de la loi, qui lui a attribué le monopole des ventes avant jugement, des saisies numéraires, des saisies de comptes bancaires et en matière immobilière. Pour autant, les magistrats ne font pas de déclarations à l'Agence : celle-ci est avertie dès lors qu'il a été procédé à une saisie judiciaire. Ils peuvent en revanche la consulter sur une saisie qu'ils envisagent d'opérer, ce qu'ils font très régulièrement.

Pour ce qui concerne les biens mobiliers, la vente peut avoir lieu avant le jugement. Son produit est alors consigné pendant dix ans et restitué à son propriétaire dès lors qu'il n'est pas condamné ou que son bien n'est pas confisqué. Une question prioritaire de constitutionnalité ayant été posée à ce sujet, la Cour de cassation a estimé le procédé conforme à une bonne administration de la justice, principe de rang constitutionnel, et de nature à protéger l'individu dont on a saisi le bien puisqu'il peut en récupérer la valeur. De nombreux pays ne disposent pas d'un système analogue et envient le nôtre : certains s'orientent donc vers la possibilité de vendre les biens avant jugement, ce qui constitue un moyen efficace de ne pas les stocker inutilement.

Je n'entrerai pas, avec M. Jean-Jacques Urvoas, dans une polémique sur les avocats d'affaires. Mais il est vrai que nous connaissons la valeur des biens au nombre d'appels dont ils font l'objet devant la chambre de l'instruction. Si, par exemple, sur trois véhicules destinés à être vendus avant jugement, un seul donne lieu à appel, nous comprenons qu'il a plus de valeur que les autres. On a aussi prétendu parfois que porter atteinte au patrimoine des délinquants risquait de priver d'honoraires leurs avocats, ce qui peut se comprendre…

En Italie, les policiers sont particulièrement sensibilisés et formés, depuis plus de vingt ans, à la lutte contre la mafia, qui constitue un objectif majeur de la justice italienne, à telle enseigne qu'il existe un procureur national antimafia, aujourd'hui M. Piero Grasso. Un effort considérable a été accompli en France pour former policiers et gendarmes, notamment les correspondants de la PIAC.

Nous détenons encore peu de saisies concernant les contrats d'assurance-vie car c'est seulement la loi du 9 juillet 2010 qui a prévu la possibilité d'en bloquer les avoirs.

Pour l'instant, nous n'avons pas eu à connaître de contestations du prix de vente d'un bien saisi. Le mécanisme du prix de réserve que nous avons mis en

place fournit à l'intéressé tous les moyens de connaître les conditions de la vente de son bien. Sur un total de 4 000 véhicules saisis, auparavant confiés à l'administration des domaines, beaucoup sont en très mauvais état. Ils sont donc détruits ou cédés à des prix très faibles. L'Agence n'apporte aucune plus-value en la matière.

La loi dite « LOPPSI 2 » offre la possibilité d'affecter à un service de police ou de gendarmerie certains véhicules de grande qualité plutôt que de les vendre avant jugement. Mais la rédaction du texte soulève bien des questions, car cette procédure exige, d'une part, une expertise du véhicule, et rien ne dit qui doit en supporter la charge, et, d'autre part, une indemnité compensatrice en cas de restitution, et l'on ne sait qui doit la verser : les moyens correspondants n'ont, en tout cas, pas été alloués à l'Agence.

Dans l'hypothèse de saisies portant sur des immeubles occupés, la loi prévoit la possibilité de procéder à une saisie de créances, correspondant au montant des loyers, lequel est alors versé sur le compte de l'Agence.

M. Romain Stiffel, chef du pôle opérationnel de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC). En matière de saisies pénales immobilières, les créances détenues antérieurement, notamment par des banques qui ont accordé un prêt, ou par des organismes publics, nous sont connues grâce au régime de publicité foncière qui nous permet de consulter le fichier des conservateurs des hypothèques. N'étant remises en cause ni par la saisie pénale ni par l'éventuelle confiscation pénale ultérieure, ces créances, bien sûr sous réserve qu'elles soient de bonne foi, demeurent inscrites. Lors de la dévolution de l'immeuble à l'État par le truchement de l'AGRASC, les créanciers sont défrayés dans l'ordre prévu par le droit commun. De sorte que, en cas de créances importantes, le produit de la vente de l'immeuble revenant à l'État peut se révéler assez faible.

Dans les cas de criminalité organisée, l'insolvabilité de la personne incriminée comme la dissimulation d'éléments de son patrimoine font souvent l'objet de montages sophistiqués. Nous conseillons alors aux juridictions pénales de ne pas s'arrêter à l'existence de créances et à procéder tout de même à la saisie. En fin de course, la rentabilité s'avérera peut-être moindre pour l'État, mais l'immeuble n'appartiendra plus au délinquant. En pratique, nous rencontrons peu de difficultés du fait de créances antérieures. Nous en rencontrons davantage lorsque nous nous trouvons en présence d'une ingénierie financière consistant à mettre les biens au nom de plusieurs personnes morales ou à créer des indivisions familiales qui servent à cacher la réalité de l'occupation des immeubles.

Il est indispensable que les enquêteurs puissent prendre en compte l'intégralité de la chaîne de dépistage, d'identification, de saisie, de gestion, de confiscation et de recouvrement effectif des avoirs criminels. C'est à eux que revient la tâche d'établir les liens juridiques entre les personnes et les biens qu'ils ont dépistés. Un important effort de formation a été accompli dans ce but, initié

antérieurement à la création de l'Agence. Plusieurs dispositifs ont ainsi été mis en place. Les GIR, disposant d'une compétence pointue pour le dépistage des avoirs, ont institué des stages dits « enquêteurs GIR ». Notre partenaire historique, la PIAC, rattachée à l'Office central de répression de la grande délinquance financière, a créé un réseau de correspondants. Mais, de façon ambitieuse, on ne voulait pas en réserver la compétence à des services spécialisés. C'est pourquoi on a formé, dans tous les services, des personnes qui n'avaient jamais effectué d'enquête financière ou de patrimoine et qui ignoraient largement le dépistage des avoirs. Il s'agit notamment d'agents qui interviennent sur les trafics de stupéfiants. Les correspondants de la PIAC sont aujourd'hui présents dans les services de la police nationale, notamment dans les services de la sûreté départementale, dans les unités de police judiciaire de la direction centrale de la police judiciaire et de la préfecture de police de Paris, dans les sections de recherche de la gendarmerie, laquelle compte aussi – c'est l'une de ses originalités – 500 enquêteurs patrimoniaux répartis sur l'ensemble du territoire. Institués en 2007, ceux-ci suivent une formation spéciale durant trois semaines.

Mme Élisabeth Pelsez. Nous conseillons systématiquement aux magistrats d'engager l'enquête patrimoniale le plus en amont possible, car ses tenants sont souvent longs à démêler.

M. Jean-Paul Garraud. Vous ne participez pas directement à l'enquête, mais y êtes-vous associés, d'une façon ou d'une autre, justement pour aider à démêler le volet patrimonial ?

Mme Élisabeth Pelsez. Nous ne sommes pas des enquêteurs, nous n'allons pas sur le terrain, nous ne sommes pas « co-saisis », nous n'évaluons pas les biens, et nous ne détenons aucun pouvoir juridictionnel. En revanche, si les magistrats nous demandent conseil dès le début de l'enquête, nous pouvons contribuer à orienter la procédure. Il nous est ainsi arrivé de fournir des indications précieuses dans le cadre d'une enquête, par exemple en suggérant une saisie sans dépossession, suivie d'une vente avant jugement. De cette façon, nous accompagnons certaines procédures.

M. Stephen Almaseanu, chef du pôle juridique de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC). Comme cela a déjà été dit, nous ne détenons que deux contrats d'assurance-vie. L'article 706-155 du code de procédure pénale prévoit en effet, dans son second alinéa, que l'assurance-vie ne peut être que bloquée, entre les mains de l'assureur, et non saisie pour transfert à l'AGRASC. Son caractère insaisissable provient de sa nature de contrat de droit civil. Mais, lorsqu'on parvient à démontrer, dès le stade de l'enquête ou de l'instruction, que les sommes ayant alimenté le contrat résultent de l'infraction, on peut alors les saisir et les transférer à l'Agence car il s'agit, non du contrat lui-même, mais du produit de l'infraction.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Madame, Messieurs, nous vous remercions de ces intéressants éclairages.

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

MINISTÈRES :

● **Ministère de la Justice et des libertés**

— *Direction des affaires criminelles et des grâces :*

- M. Francis LE GUNEHEC, chef du bureau de la législation pénale générale

- Mme Bénédicte BERTRAND, conseillère pénale et aide aux victimes au cabinet du ministre de la Justice et des libertés

— *Direction de la protection judiciaire de la jeunesse*

- M. Jean-Louis DAUMAS, directeur

- Mme Annabelle PHILIPPE, conseillère en charge des mineurs au cabinet du ministre de la Justice et des libertés

— *Direction de l'administration pénitentiaire*

- M. Henri MASSE, directeur

- M. Francis LE GALLOU, sous-directeur des services déconcentrés

- M. Paul-Marie CLAUDON, sous-directeur des services déconcentrés

- M. Philippe COMBETTES, sous-directeur des personnes placées sous main de justice

- M. Jean-Michel CAMU, directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation de la Gironde

- M. Bruno CLÉMENT, conseiller pénitentiaire au cabinet du ministre de la Justice et des libertés

● **Ministère du Travail, de l'emploi et de la santé**

— M. Jean-Yves GRALL, directeur général de la santé

— Mme Annie PODEUR, directrice de l'hospitalisation et de l'organisation des soins

MAGISTRATS :

● **Union syndicale des magistrats**

— Mme Virginie VALTON, vice-présidente

— Mme Virginie DUVAL, secrétaire générale

● **Syndicat de la Magistrature**

— M. Matthieu BONDUELLE, secrétaire général

— Mme Marie-Blanche RÉGNIER, secrétaire nationale

● **Syndicat national des magistrats FO**

— Mme Béatrice PENAUD, vice-présidente de l'application des peines au TGI de Cergy

● **Association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP)**

— M. Ludovic FOSSEY, secrétaire général

● **Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille**

— Mme Catherine SULTAN, présidente de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille

TABLE RONDE DES REPRÉSENTANTS DES SYNDICATS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE :

● **Syndicat CFTC-SLP**

— M. Armand MINET, président

— M. Marcel AJOLET

● **Syndicat national pénitentiaire FO des personnels de direction**

— M. François LOUAVER, secrétaire national

● **Syndicat national pénitentiaire FO des personnels techniques**

— M. Adhérald HOURNON, secrétaire national adjoint

● **Syndicat national pénitentiaire FO des personnels de surveillance**

— M. Christophe MARQUES, secrétaire général

— M. René SANCHEZ, secrétaire général adjoint

● **Syndicat national des cadres pénitentiaires (SNCP) CFE-CGC**

— M. Philippe LAMOTTE, secrétaire national adjoint

— M. David FROC, membre du bureau national

— M. Jean-Pierre DUMAS, membre du bureau

● **Syndicat national de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire (SNEPAP/FSU)**

— Mme Charlotte CLOAREC, secrétaire générale

— M. Sylvain ROUSSILLOUX, secrétaire général adjoint

● **Union générale des syndicats pénitentiaires – Confédération générale du travail (CGT)**

— M. Fabrice DORIONS, secrétaire national

SYNDICATS DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE :

● **CGT-PJJ**

— M. Alain DRU, secrétaire général

— M. Armand MALLIER, secrétaire national

● **Union nationale des syndicats autonomes – PJJ** *(contribution écrite)*

AVOCATS :

● **GIE Conseil national des Barreaux – Ordre des avocats de Paris – Conférence des Bâtonniers**

— Me Alain MIKOWSKI, président de la commission « Libertés et Droits de l'Homme » du Conseil national des Barreaux

— Me Jean Yves LE BORGNE, vice -bâtonnier du Barreau de Paris

— Me Jacques Édouard BRIAND, conseiller au Conseil national des Barreaux

TABLE RONDE SUR L'EXPERTISE PSYCHIATRIQUE JUDICIAIRE ET L'ÉVALUATION DE LA DANGEROSITÉ CRIMINELLE :

— Mme Michèle AGRAPART-DELMAS, docteur en psychologie, expert auprès de la Cour de Cassation et chargée d'enseignement à l'Institut de criminologie de Paris II

— Dr Sophie BARON LAFORET, responsable du Centre de ressources pour les intervenants auprès des auteurs de violences sexuelles (CRIAVS) Île-de-France

— Dr Magali BODON-BRUZEL, médecin chef du service médico-psychologique régional de Fresnes

— Dr Jean-Claude CHANSEAU, expert national en psychiatrie

— Dr Roland COUTANCEAU, président de la Ligue française de santé mentale

— Dr Pierre LAMOTHE, médecin chef du service médico-psychologique régional et de l'unité hospitalière de soins aménagés de Lyon

— Dr Gérard ROSSINELLI, vice-président du syndicat des psychiatres des hôpitaux chargé de la psychiatrie légale

— M. Pierre TESSE, directeur des services pénitentiaires, directeur du Centre national d'évaluation de Fresnes

TABLE RONDE SUR LA PRISE EN CHARGE SANITAIRE EN MILIEU PÉNITENTIAIRE :

● **Association pour la recherche et le traitement des auteurs d'agressions sexuelles (ARTAAS)**

— Mme Caroline LEGENDRE, psychologue, vice-présidente

— M. Jean BOITOUT, éducateur, vice-président

● **Association des secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire (ASPMP)**

— Dr Walter ALBARDIER, responsable du Centre de ressources pour les intervenants auprès des auteurs de violences sexuelles (CRIAVS) Midi-Pyrénées

— Dr Cyrille CANETTI, médecin chef du service médico-psychologique régional de Paris

— Dr Michel DAVID, médecin chef du service médico-psychologique régional de Guadeloupe

● **Association des professionnels de santé exerçant en prison (APSEP)**

— Dr Virginie BRULET, vice-présidente

PERSONNALITÉS QUALIFIÉES :

— M. Jean-Marie DELARUE, Contrôleur général des lieux de privation de liberté

— M. Jean-Olivier VIOUT, procureur général, membre du Conseil Supérieur de la Magistrature, ancien président du Comité d'orientation restreint de la loi pénitentiaire

— Mme Martine HERZOG-EVANS, professeur en droit pénitentiaire à l'Université de Reims *(contribution écrite)*

● **Cour des Comptes :**

— M. Patrice VERMEULEN, conseiller maître et président de section

— M. Jean-Pierre LAFAURE, conseiller maître

● **Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales :**

— M. Alain BAUER, président du conseil d'orientation

ASSOCIATIONS :

● **Association d'aide aux parents d'enfants victimes (APEV)**

— M. Alain BOULAY, président

● **Association pour la protection contre les agressions et les crimes sexuels (AAPACS)**

— M. Jean-Pierre ESCARFAIL, président

● **Fédération Citoyens et justice** *(contribution écrite)*

● **Institut pour la justice**

— M. Xavier BÉBIN, délégué général

— Mme Marie-Alix MAISONABE, responsable des relations institutionnelles