



N° 1307

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2018

## AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE  
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (n° 1255)  
*de finances pour 2019*

TOME IV

**JUSTICE**

**ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE ET PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE**

PAR M. BRUNO QUESTEL  
Député

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2018 pour le présent projet de loi de finances.

À cette date, **80 % des réponses** étaient parvenues à votre rapporteur pour avis.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS POUR 2019 DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE ET DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE .....</b>	<b>7</b>
<b>I. LES CRÉDITS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE.....</b>	<b>7</b>
A. LA MODERNISATION ET LA SÉCURISATION DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES.....	8
1. Un important effort de construction et de maintenance.....	8
2. La sécurisation des établissements et personnels.....	9
B. L'AMÉLIORATION ET LA VALORISATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL DES AGENTS PÉNITENTIAIRES .....	9
1. La poursuite d'un plan ambitieux de création de postes.....	9
2. Une politique d'amélioration catégorielle .....	10
C. LE SOUTIEN À UNE NOUVELLE POLITIQUE D'EXÉCUTION ET D'AMÉNAGEMENT DES PEINES .....	10
1. La politique de réinsertion .....	10
2. La politique d'aménagement de peines.....	11
<b>II. LES CRÉDITS DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE .....</b>	<b>12</b>
A. DES CRÉDITS HORS MASSE SALARIALE EN AUGMENTATION DE 4 % .....	12
1. Le secteur public .....	13
2. Le secteur associatif habilité.....	13
B. UNE HAUSSE DE 2,1 % DES DÉPENSES DE PERSONNEL.....	13
<b>SECONDE PARTIE : LA PRATIQUE DES CULTES ET LE RESPECT DU PRINCIPE DE LAÏCITÉ .....</b>	<b>15</b>
<b>I. UN CADRE JURIDIQUE DÉSORMAIS BIEN ÉTABLI .....</b>	<b>16</b>
A. LES OBLIGATIONS À LA CHARGE DE L'ADMINISTRATION .....	16
1. L'agrément des intervenants d'aumônerie.....	16

2. La mise à disposition de lieux de culte .....	18
<b>B. LES DROITS DES PERSONNES DÉTENUES.....</b>	<b>19</b>
1. La participation libre et éclairée aux activités cultuelles.....	19
2. Les activités cultuelles collectives ou individuelles .....	19
<b>II. DES MOYENS ACCRUS POUR RENFORCER LA PRÉSENCE ET LA FORMATION DES AUMÔNIERS .....</b>	<b>21</b>
<b>A. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA PRATIQUE DU CULTE EN DÉTENTION.....</b>	<b>21</b>
1. Les moyens alloués aux aumôneries pénitentiaires .....	21
2. Des moyens en augmentation ces dernières années.....	22
<b>B. UN EFFORT DE FORMATION À DESTINATION DES AUMÔNIERS ET DES PERSONNELS .....</b>	<b>23</b>
1. La formation des aumôniers de prison.....	23
2. La sensibilisation des personnels aux principes de laïcité et de liberté religieuse..	24
<b>III. UNE ORGANISATION DES CULTES QUI RESTE À AMÉLIORER .....</b>	<b>25</b>
<b>A. MIEUX FORMER LES PERSONNELS ET AUMÔNIERS POUR ÉVITER LES INCOMPRÉHENSIONS ET LES MAUVAISES INTERPRÉTATIONS ..</b>	<b>26</b>
1. Renforcer la formation des personnels .....	26
2. Uniformiser la formation et l'agrément des aumôniers .....	26
<b>B. AMÉLIORER LE FINANCEMENT ET LE FONCTIONNEMENT DES AUMÔNERIES .....</b>	<b>27</b>
1. Augmenter les moyens alloués aux aumôneries nationales.....	27
2. Renforcer la protection sociale des aumôniers .....	28
<b>C. VEILLER AU RESPECT DU PRINCIPE DE LAÏCITÉ.....</b>	<b>28</b>
1. Lutter contre le prosélytisme religieux en détention.....	28
2. Rester vigilant sur la pratique des cultes dans les structures de la protection judiciaire de la jeunesse .....	29
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>33</b>
<b>FICHE N° 1 : ÉTAT D'AVANCEMENT DU PROGRAMME DE CONSTRUCTION « 63 500 » LANCÉ EN 2012.....</b>	<b>79</b>
<b>FICHE N° 2 : ÉTAT D'AVANCEMENT DU PROGRAMME DE CONSTRUCTION « 3 200 » LANCÉ EN 2014.....</b>	<b>80</b>
<b>FICHE N° 3 : CHIFFRES CLÉS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE.....</b>	<b>81</b>
<b>FICHE N° 4 : CHIFFRES CLÉS DE DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE .....</b>	<b>82</b>
<b>PERSONNES ENTENDUES.....</b>	<b>83</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

Pour ce deuxième budget de la mandature, les moyens octroyés à l'administration pénitentiaire et à la protection judiciaire de la jeunesse progressent une nouvelle fois et dans des proportions significatives, respectivement de 6,5 % et 3 % par rapport à la loi de finances pour 2018.

Ces efforts se prolongeront dans la trajectoire des moyens de la justice qui figure dans le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, examiné par le Parlement durant l'automne et dont l'article 1<sup>er</sup> prévoit une hausse de 3,9 % des moyens de la justice dans son ensemble et une augmentation de ses effectifs de 1 000 équivalents temps plein.

Les nouveaux moyens donnés à l'administration pénitentiaire pour l'année 2019 lui permettront de commencer à relever le défi de la surpopulation carcérale et de répondre aux difficultés rencontrées par les personnels dans leurs missions quotidiennes, difficultés mises en lumière par un mouvement social d'ampleur inédite au mois de janvier 2018.

Pour sa part, la protection judiciaire de la jeunesse verra ses moyens évoluer pour garantir des réponses adaptées et opérationnelles aux situations, diverses et complexes, des mineurs qu'elle doit prendre en charge.

Ces moyens sont la traduction budgétaire d'une ambition plus vaste de refonte des conditions d'exécution des sanctions pénales portée par le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, tant il est devenu urgent de leur redonner du sens et de l'effectivité.

Cette année, votre rapporteur pour avis a choisi de centrer ses travaux sur la pratique des cultes et le respect du principe de laïcité dans les établissements pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse. Certaines des questions soulevées par ces problématiques dépassent de loin l'avis que la commission des Lois est appelée à donner sur le projet de loi de finances pour 2019, et tiennent notamment à la structuration générale des cultes dans notre pays. D'autres, en revanche, de nature budgétaire ou organisationnelle, méritent d'être examinées attentivement pour déterminer dans quelle mesure les personnes placées sous main de justice, majeures ou mineures, peuvent demeurer libres de croire ou de ne pas croire et comment concilier la liberté de conscience et de religion avec les exigences de sécurité et de neutralité.



## PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS POUR 2019 DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE ET DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Les crédits de la mission « Justice » pour 2019 s'inscrivent dans le prolongement de la dynamique engagée lors du précédent budget, en conformité avec la loi de programmation des finances publiques et en cohérence avec le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, examiné par le Parlement durant l'automne. La hausse générale de 4,5 % des moyens du ministère de la Justice se traduit aussi bien dans les crédits inscrits dans le programme n° 107 de l'administration pénitentiaire que dans ceux du programme n° 182 de la protection judiciaire de la jeunesse.

### I. LES CRÉDITS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

L'administration pénitentiaire connaît, une nouvelle fois, un renforcement significatif de ses moyens, avec une progression des crédits de paiement de 5,7 % par rapport à 2018.

*En autorisations d'engagement*

	Crédits votés en loi de finances pour 2018	Crédits demandés pour 2019	Évolution 2018-2019
<b>Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice (Action 01)</b>	2 326	2 119	- 8,9 %
<b>Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice (Action 02)</b>	753	824	+ 9,4 %
<b>Soutien et formation (Action 04)</b>	398	382	+ 15 %
<b>Total</b>	3 478	3 325	- 4,0 %

*(en millions d'euros)*

*En crédits de paiement*

	Crédits votés en loi de finances pour 2018	Crédits demandés pour 2019	Évolution 2018-2019
<b>Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice (Action 01)</b>	2 165	2 318	+ 7,1 %
<b>Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice (Action 02)</b>	1 039	1 079	+ 3,8 %
<b>Soutien et formation (Action 04)</b>	344	353	+ 2,6 %
<b>Total</b>	3 548	3 750	+ 5,7 %

*(en millions d'euros)*

Source : projet annuel de performance du programme « Administration pénitentiaire » annexé au projet de loi de finances pour 2019, pp. 19-20.

## A. LA MODERNISATION ET LA SÉCURISATION DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

Avec une augmentation de 9,6 % des crédits hors dépenses de personnel, le projet de loi de finances pour 2019 poursuit la modernisation et la sécurisation du service public pénitentiaire entamées l'année dernière.

### 1. Un important effort de construction et de maintenance

Cette modernisation passe d'abord, dans le contexte du vieillissement et de la saturation du parc pénitentiaire, par une **augmentation de plus de 30 % des crédits d'investissement immobilier** par rapport à 2018, qui s'élèveront à 244,6 millions d'euros en crédits de paiement.

**119 millions d'euros seront destinés aux services déconcentrés, dont 100,6 millions pour la seule maintenance des établissements existants**, qui est devenue l'une des priorités de l'administration pénitentiaire. En effet, plutôt que d'entreprendre de lourdes opérations de réhabilitation tous les vingt ou trente ans, il est préférable de consentir un effort régulier d'entretien des établissements afin d'éviter leur dégradation. Le reste sera dédié à l'achèvement des opérations de construction des pôles de rattachement des extractions judiciaires, à la poursuite de la mise en accessibilité des établissements, aux déménagements et réaménagements de services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), à la fin des opérations de la première vague de construction des unités de vie familiale ainsi qu'au lancement de la construction de deux établissements outre-mer, l'un à Koné, en Nouvelle-Calédonie, l'autre à Wallis-et-Futuna.

**125,6 millions d'euros seront alloués à l'Agence publique pour l'immobilier de la justice :**

– 21,9 millions d'euros pour poursuivre les opérations en cours, avec la création du centre sécuritaire francilien<sup>(1)</sup> et du centre de formation de Fleury-Mérogis, la rénovation des systèmes de sécurité de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, l'extension de l'École nationale d'administration pénitentiaire ou l'élaboration du schéma directeur de la rénovation du centre pénitentiaire de Fresnes ;

– **103,7 millions d'euros pour la mise en œuvre du programme immobilier pénitentiaire** de création de 7 000 places de prison d'ici 2022 : poursuite des opérations engagées, lancement des structures d'accompagnement vers la sortie et des nouvelles maisons d'arrêt dans les zones à très forte densité carcérale, acquisitions foncières nécessaires à ces projets...

---

(1) Regroupement des équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS), des bases cynotechniques, du pôle régional d'extractions judiciaires et de l'Autorité de régulation et de programmation des extractions judiciaires.

## 2. La sécurisation des établissements et personnels

Par ailleurs, **56 millions d'euros** seront affectés au plan de sécurisation des établissements pénitentiaires, soit une augmentation de 16,2 % par rapport à 2018 afin de :

- poursuivre la rénovation des systèmes de vidéosurveillance (5,6 millions), des systèmes de brouillage des communications illicites (19,9 millions) ainsi que la sécurisation passive et active des établissements (22,7 millions) et leur sécurisation périmétrique, par le déploiement de systèmes plus performants de détection des produits illicites ou dangereux et de dispositifs de sécurisation des personnels (1 million) ;

- lutter efficacement contre les drones malveillants (1 million) ;

- renforcer les équipements d'investigation du renseignement pénitentiaire (1,3 million).

Ces mesures, attendues des personnels, permettront de tirer les conséquences des dysfonctionnements identifiés à la suite de l'évasion, en juillet, de M. Rédoine Faïd du centre pénitentiaire de Réau.

## B. L'AMÉLIORATION ET LA VALORISATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL DES AGENTS PÉNITENTIAIRES

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit une **hausse de 3,9 % des dépenses de personnel**, destinée à traduire les engagements pris par le Gouvernement à l'égard des personnels pénitentiaires en matière d'amélioration de leurs conditions de travail et de revalorisation de leur statut, en particulier le recrutement de 1 300 emplois supplémentaires et la mise en œuvre de mesures catégorielles décidées dans le cadre du relevé de conclusions du 29 janvier 2018.

### 1. La poursuite d'un plan ambitieux de création de postes

Le plafond d'autorisation d'emplois pour 2019 est relevé à 41 514 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit une hausse de 3,2 % par rapport à l'année dernière. Ce relèvement, qui doit être comparé à l'évolution du plafond d'emplois de l'ensemble des administrations de l'État, de seulement 0,2 %, permet la **création de 959 postes**, destinés à :

- **combler les vacances de postes de personnels de surveillance** (400 emplois), grâce à la réorganisation et à la densification de la réforme de la formation initiale des surveillants ;

- **poursuivre le renforcement des SPIP** (400 emplois), déjà confortés par les 350 postes ouverts depuis 2017 et les 1 100 emplois créés sous le précédent quinquennat : l'objectif est d'améliorer l'accompagnement individuel des personnes placées sous main de justice, notamment par la réduction du nombre de personnes suivies par conseiller, et de permettre la mise en œuvre de la réforme du droit des peines portée par le projet de loi de programmation pour la justice ;

- déployer les **équipes locales de sécurité pénitentiaire** (70 emplois) ;
- continuer la mise en place des **extractions judiciaires de proximité** (50 emplois) afin de réduire les impossibilités de faire ;
- consolider les moyens humains du **renseignement pénitentiaire** (39 emplois), déjà doté de 86 postes depuis 2017, notamment en vue d'améliorer le suivi en milieu fermé (sécurité pénitentiaire, criminalité organisée, évasion...).

## 2. Une politique d'amélioration catégorielle

19,1 millions d'euros supplémentaires seront consacrés, en 2019, à des mesures d'amélioration catégorielle des carrières et des régimes indemnitaires des personnels pénitentiaires, portant à 44,4 millions d'euros l'effort consacré à ce sujet depuis 2017, avec en particulier :

– 4,2 millions d'euros pour la revalorisation de la prime de sujétions spéciales, la **création de la prime de fidélisation au bénéfice de certains agents de la filière de surveillance exerçant leurs fonctions dans des établissements rencontrant des difficultés de recrutement** ainsi que la revalorisation de l'indemnité « dimanches et jours fériés » et de l'indemnité pour charges pénitentiaires ;

– 8,6 millions d'euros destinés à mener à bien la **refonte des statuts de la filière d'insertion et de probation** (passage de la catégorie B à la catégorie A de 3 644 conseillers d'insertion et de probation et de 63 assistants de service social), **de la filière de commandement** (promotion de 450 officiers, de catégorie B, dans un nouveau corps de chef des services pénitentiaires, de catégorie A, et de 1 400 surveillants, de catégorie C, dans le corps de commandement, de catégorie B) et de la filière technique.

## C. LE SOUTIEN À UNE NOUVELLE POLITIQUE D'EXÉCUTION ET D'AMÉNAGEMENT DES PEINES

L'accompagnement et la réinsertion des personnes placées sous main de justice ne sont pas en reste dans le budget de l'administration pénitentiaire pour 2019, comme en témoigne l'évolution des crédits qui sont consacrés à ces actions.

### 1. La politique de réinsertion

86 millions d'euros seront consacrés, en 2019, à la réinsertion des personnes placées sous main de justice. Il s'agit d'une **augmentation de 4 % par rapport à 2018**, complémentaire du renforcement des moyens humains des SPIP.

Dans ces crédits figurent des moyens dédiés à l'enseignement aux mineurs et aux adultes maîtrisant mal le français ou les savoirs de base (1,1 million), un dispositif de soutien matériel et financier aux personnes sans ressource (3,6 millions), diverses mesures destinées à préparer la sortie et la réinsertion de la personne détenue (25 millions d'euros) et des bilans de compétences et

d'orientation ainsi que des investissements dans des plateaux techniques de formation dans le cadre du dispositif de formation professionnelle organisé par les régions (14,6 millions).

En outre, les crédits dédiés aux activités de travail au service général des établissements sont augmentés de 14,4 % par rapport à l'année dernière, notamment pour mettre en œuvre la rémunération horaire.

## 2. La politique d'aménagement de peines

En 2019, 25,4 millions d'euros seront affectés aux aménagements de peines, soit une **hausse de 6 % par rapport à 2018**. Cette évolution est notamment marquée par une progression des moyens dédiés au placement extérieur, dont les crédits croissent de 14,3 %, et au placement sous surveillance électronique, en hausse de 2,4 %.

\*

\* \*

Votre rapporteur pour avis observe que cette progression s'inscrit en préparation de la nouvelle politique d'aménagement et d'exécution des peines portée par le projet de loi de programmation pour la justice, qui consiste à revoir l'échelle des peines, par l'interdiction des peines d'un mois ferme, l'obligation d'aménager les peines inférieures ou égales à six mois, l'instauration d'une peine autonome de détention à domicile ainsi que la fusion du sursis avec mise à l'épreuve et de la contrainte pénale au sein d'un nouveau sursis probatoire, afin de diminuer la part relative des courtes peines d'emprisonnement, dont les effets désocialisants et néfastes pour la récidive sont reconnus.

Attentif aux observations et aux craintes exprimées par les représentants du personnel auditionnés, il sera toutefois vigilant sur l'évolution de ces crédits au cours des années à venir afin que des moyens suffisants soient donnés aux personnels de l'administration pénitentiaire, pour faire face à l'accroissement du parc pénitentiaire, pour travailler dans des conditions de sécurité satisfaisantes et pour permettre un accompagnement individualisé, diversifié et renforcé des personnes condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine ou incarcérées.

## II. LES CRÉDITS DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

À l'instar de l'administration pénitentiaire, la protection judiciaire de la jeunesse bénéficie, dans le projet de loi de finances pour 2019, de moyens accrus, avec une **augmentation de 3 % de ses crédits** de paiement hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

*En autorisations d'engagement*

	Crédits votés en loi de finances pour 2018	Crédits demandés pour 2019	Évolution 2018-2019
<b>Mise en œuvre des décisions judiciaires</b> <i>(Action 01)</i>	728	772	+ 6,0 %
<b>Accueil</b> <i>(Action 03)</i>	100	96	- 4,0 %
<b>Formation</b> <i>(Action 04)</i>	41	36	- 12,2 %
<b>Total</b>	<b>869</b>	<b>904</b>	<b>+ 4,0 %</b>

*En crédits de paiement*

	Crédits votés en loi de finances pour 2018	Crédits demandés pour 2019	Évolution 2018-2019
<b>Mise en œuvre des décisions judiciaires</b> <i>(Action 01)</i>	718	743	+ 3,5 %
<b>Accueil</b> <i>(Action 03)</i>	98	95	- 3,1 %
<b>Formation</b> <i>(Action 04)</i>	36	37	+ 2,8 %
<b>Total</b>	<b>851</b>	<b>875</b>	<b>+ 2,8 %</b>

*(en millions d'euros)*

*Source : projet annuel de performance du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » annexé au projet de loi de finances pour 2019, pp. 12-13.*

### A. DES CRÉDITS HORS MASSE SALARIALE EN AUGMENTATION DE 4 %

Les crédits hors masse salariale s'élèveront, pour l'année 2019, à 347 millions d'euros, en hausse de 4 % par rapport à l'année dernière. Cette évolution s'inscrit, à titre principal, dans le cadre du programme de création de vingt centres éducatifs fermés (CEF), destinés à disposer d'une offre alternative à l'incarcération plus importante et à améliorer le maillage territorial de ces centres, repensés pour tenir compte des faiblesses identifiées dans leur fonctionnement.

L'augmentation des crédits consacrés à la mise en œuvre des décisions judiciaires, de 5,2 %, sera consacrée à une meilleure adaptabilité des modes de prise en charge.

## 1. Le secteur public

13,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1,8 millions d'euros en crédits de paiement iront au **programme de construction de cinq nouveaux CEF du secteur public**, pour l'acquisition des emprises foncières nécessaires et le lancement des premières études, sur les 22,5 millions d'euros de crédits d'investissement nécessaires au total pour la construction de ces centres.

Par ailleurs, comme pour l'administration pénitentiaire, une part importante des opérations immobilières sera consacrée à des **travaux de maintenance lourde**, notamment dans les unités éducatives d'hébergement collectif de Valence, d'Évreux et de Lorient (9,5 millions) et à l'entretien préventif des bâtiments afin d'éviter leur dégradation prématurée (6 millions).

## 2. Le secteur associatif habilité

Le secteur associatif habilité, qui constitue, avec le secteur public, l'une des deux branches du réseau de la protection judiciaire de la jeunesse, **voit ses crédits augmenter d'un point par rapport à 2018**, pour atteindre 219,1 millions d'euros.

Parmi les 8,8 millions d'euros de crédits supplémentaires, 6,9 millions seront affectés au financement de mesures nouvelles, telles que les aides à l'investissement lié au **lancement de la construction de cinq CEF** sur les quinze prévus dans le secteur associatif et le renforcement de la pluridisciplinarité au sein des services d'investigation éducative. Est aussi couvert le **surcoût issu de la prise en charge séquentielle en centre éducatif fermé** prévue par le projet de loi de programmation pour la justice afin que le mineur puisse, depuis le CEF, être temporairement accueilli dans d'autres lieux (établissement éducatif plus ouvert, famille d'accueil, foyer de jeunes travailleurs, hébergement en appartement...) en vue de préparer sa sortie du centre.

## B. UNE HAUSSE DE 2,1 % DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les crédits consacrés à la masse salariale, qui s'établiront à plus de 373 millions d'euros en 2019, sont en augmentation de 2,1 % par rapport à 2018. Cette progression est principalement destinée à la **création de 51 emplois** et au financement de mesures catégorielles.

Les 51 emplois dont la création est envisagée visent à permettre la mise en œuvre de deux mesures destinées à renforcer et diversifier le panel de réponses éducatives susceptibles d'être proposées aux mineurs pris en charge par la protection judiciaire de la jeunesse :

– par l'ouverture de deux nouveaux centres éducatifs fermés dans le secteur public (34 postes) ;

– par le développement de la pluridisciplinarité dans les services (17 postes).

Catégorie d'emplois	Plafond autorisé pour 2018	Plafond demandé pour 2019	Évolution 2018-2019
Magistrats	6	6	0 %
Personnels d'encadrement	2 990	7 664	+ 156,3 %
Catégorie B : greffe, insertion et éducation	4 643	18	- 99,6 %
Catégorie B : administratifs et techniques	358	357	- 0,3 %
Catégorie C : administratifs et techniques	1 111	1 111	0 %
<b>Total</b>	<b>9 108</b>	<b>9 156</b>	<b>+ 0,5 %</b>

Source : projet annuel de performance du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » annexé au projet de loi de finances pour 2019, p. 16.

Nota bene : les évolutions observées pour les personnels des greffes, d'insertion et d'éducation de la catégorie B et les personnels d'encadrement s'expliquent par la bascule des effectifs d'éducateurs et d'assistants de service social dans le corps des personnels d'encadrement, après l'entrée en vigueur de la réforme de la filière sociale le 1<sup>er</sup> février 2019.

\*

\* \*

Au terme des auditions qu'il a conduites, votre rapporteur pour avis salue l'effort fait en faveur, d'une part, d'un contrôle renforcé des mineurs délinquants au travers de la création de nouveaux CEF, et, d'autre part, d'une diversification accrue de la réponse éducative susceptible d'être apportée aux mineurs concernés.

Il appelle toutefois l'attention du Gouvernement sur la **nécessité de repenser en profondeur le fonctionnement de ces CEF en tirant toutes les conclusions des faiblesses et dysfonctionnements identifiés par une mission d'inspection** <sup>(1)</sup>.

Par ailleurs, il souhaite qu'**une plus grande synergie soit trouvée dans les interventions du secteur public et du secteur associatif habilité**, qui doivent demeurer complémentaires et servir la cohérence comme la continuité du parcours éducatif du jeune pris en charge.

(1) *Rapport de l'inspection générale des services judiciaires (n° 34-15) et de l'inspection générale des affaires sociales (n° 2015-014R) sur le dispositif des centres éducatifs fermés, juillet 2015.*

## SECONDE PARTIE : LA PRATIQUE DES CULTES ET LE RESPECT DU PRINCIPE DE LAÏCITÉ

La place de la religion en détention a souvent été abordée, ces dernières années, sous le seul angle de la lutte contre la radicalisation violente et la prise en charge des personnes poursuivies ou condamnées pour des faits de terrorisme. Elle touche pourtant au respect des droits fondamentaux des personnes détenues et du principe de laïcité dans le service public.

L'exécution d'une sanction pénale, et singulièrement d'une peine privative de liberté, n'a pas pour effet de priver la personne condamnée de la liberté d'exercer le culte de son choix. Cette liberté fondamentale, constitutionnellement<sup>(1)</sup> et conventionnellement<sup>(2)</sup> protégée, doit pouvoir s'exercer en prison, comme le prévoit la règle pénitentiaire européenne 29.1 et l'article 26 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 aux termes duquel « *les personnes détenues ont droit à la liberté d'opinion, de conscience et de religion* » et « *peuvent exercer le culte de leur choix, selon les conditions adaptées à l'organisation des lieux, sans autres limites que celles imposées par la sécurité et le bon ordre de l'établissement* ».

L'administration doit tout mettre en œuvre pour garantir l'exercice effectif de cette liberté. En vertu de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, si la République « *ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucune culte* », peuvent toutefois être inscrites aux budgets des collectivités publiques les « *dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons* ».

Mais le principe de laïcité ne garantit pas seulement le libre exercice du culte : il protège également la liberté de ne pas croire et implique la neutralité du service public pénitentiaire. Par ailleurs, la liberté religieuse doit être conciliée avec les nécessités de l'ordre public, le caractère particulier des lieux privatifs de liberté et l'objectif de réinsertion de la personne condamnée.

Si les pouvoirs publics ont, au cours des dernières années, clarifié le cadre juridique applicable à la pratique des cultes en détention et augmenté significativement les moyens dédiés à cette problématique, des difficultés, ponctuelles ou structurelles, persistent, appelant certaines évolutions.

---

(1) Article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958.

(2) Article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

## I. UN CADRE JURIDIQUE DÉSORMAIS BIEN ÉTABLI

L'administration pénitentiaire est tenue d'organiser un accès effectif aux cultes pour permettre aux personnes placées sous sa surveillance d'exercer les droits qui leur sont reconnus en matière de liberté religieuse. Les personnes auditionnées par votre rapporteur pour avis ont toutes souligné le caractère à présent bien établi du cadre juridique applicable, à la suite d'utiles clarifications opérées par la direction de l'administration pénitentiaire à partir de 2014.

### A. LES OBLIGATIONS À LA CHARGE DE L'ADMINISTRATION

#### 1. L'agrément des intervenants d'aumônerie

La première des obligations à la charge de l'administration pénitentiaire est d'agréer les intervenants d'aumônerie habilités à intervenir auprès des personnes détenues<sup>(1)</sup>, sans exiger un nombre minimum de personnes détenues susceptibles de recourir à leur assistance spirituelle : l'administration pénitentiaire doit donc satisfaire aux demandes d'assistance spirituelle par l'agrément d'aumôniers dès la première demande<sup>(2)</sup>.

L'agrément est délivré au terme d'une procédure, fixée par une circulaire du 20 septembre 2012<sup>(3)</sup>, permettant de s'assurer de la compatibilité de la personne avec une intervention en prison sans substitution à l'autorité religieuse dans l'examen de l'opportunité des candidatures.

Les aumôneries sont structurées en **trois niveaux** – national, régional et local – dont les titulaires font l'objet d'un agrément sans limitation de durée, délivré par le directeur interrégional compétent<sup>(4)</sup>, après enquête préfectorale et, dans le cas de l'aumônier national, l'avis du directeur de l'administration pénitentiaire et du bureau central des cultes du ministère de l'intérieur et, dans le cas des aumôniers régionaux ou locaux, sur proposition ou après approbation de l'aumônier national du culte concerné. Les auxiliaires bénévoles d'aumônerie, chargés d'assister les aumôniers, sont agréés de la même façon qu'eux mais pour une durée limitée de deux ans renouvelables.

Les aumôniers peuvent être indemnisés ou bénévoles, l'importance du bénévolat – prédominant dans le culte catholique ou protestant et chez les Témoins de Jéhovah – dépendant de l'organisation du culte.

---

(1) Articles R. 57-9-4 et D. 439 du code de procédure pénale.

(2) CE, 6 octobre 2013, *Garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés c/ m. n...et autres*, n<sup>os</sup> 351115, 351116, 351152, 351153, 351220, 354484, 354485, 354507 et 354508.

(3) *Circulaire JUSK1240021C du 20 septembre 2012 relative à l'agrément des aumôniers rémunérés ou bénévoles, des auxiliaires bénévoles d'aumônerie des établissements pénitentiaires et des accompagnants occasionnels d'aumônerie.*

(4) *Selon la domiciliation de l'aumônier dans le cas de l'aumônier national ou en fonction de la région concernée pour les aumôniers régionaux ou locaux.*

**RÉPARTITION PAR CULTE DES AUMÔNIERS INDEMNISÉS,  
DES AUMÔNIERS BÉNÉVOLES ET DES AUXILIAIRES BÉNÉVOLES EN 2018**

	Nombre d'intervenants d'aumônerie agréés			
	Aumôniers indemnisés	Aumôniers bénévoles	Auxiliaires bénévoles d'aumônerie	Total
Culte bouddhiste	15	3	0	18
Culte catholique	190	378	152	720
Culte israélite	50	23	1	74
Culte musulman	217	10	4	231
Culte orthodoxe	24	30	6	60
Culte protestant	95	249	17	361
Culte des Témoins de Jéhovah	10	175	6	191
<b>Total</b>	<b>601</b>	<b>868</b>	<b>186</b>	<b>1 655</b>

*Source : réponse du ministère de la justice au questionnaire budgétaire.*

À ce jour, **sept** **aumôneries** ont été agréées : l'aumônerie catholique, la plus ancienne, l'aumônerie protestante depuis 1945, l'aumônerie israélite, l'aumônerie musulmane à partir de 2006, l'aumônerie orthodoxe depuis 2010, l'aumônerie bouddhiste, installée en 2012 et l'aumônerie du culte des Témoins de Jéhovah, depuis 2015. Ces aumôneries comptent des effectifs variables qui sont le reflet du caractère plus ou moins ancien de leur existence.

**EFFECTIFS ET ÉVOLUTION DES AUMÔNERIES PÉNITENTIAIRES (2012-2018)**

Aumôneries	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2012-2018
Culte bouddhiste	-	-	7	11	18	19	18	+ 157%
Culte catholique	655	668	716	687	690	695	720	+ 10%
Culte israélite	70	75	77	69	65	76	74	+ 6%
Culte musulman	151	164	170	198	217	224	231	+ 53%
Culte orthodoxe	24	30	21	47	45	54	60	+ 150 %
Culte protestant	317	339	362	355	349	347	361	+ 14%
Culte des Témoins de Jéhovah	-	-	105	112	136	170	191	+ 82%
<b>Total</b>	<b>1 217</b>	<b>1 276</b>	<b>1 451</b>	<b>1 479</b>	<b>1 520</b>	<b>1 585</b>	<b>1 655</b>	<b>+ 36%</b>

*Source : réponse du ministère de la justice au questionnaire budgétaire.*

Trois fonctions sont données aux aumôniers en détention <sup>(1)</sup> :

- l'assistance spirituelle des détenus ;
- la célébration d'offices religieux et l'organisation de réunions cultuelles ;
- l'organisation des fêtes religieuses.

---

(1) Article R. 57-9-4 précité.

Afin de faciliter l'organisation des cultes en détention, l'administration pénitentiaire a désigné des référents chargés de la laïcité et de la pratique du culte :

– au sein de la direction de l'administration pénitentiaire, le bureau des politiques sociales et d'insertion de la sous-direction des personnes placées sous main de justice anime la relation avec les aumôneries nationales et définit les orientations nationales en la matière ;

– dans les directions interrégionales, un référent est chargé d'informer les établissements de ces orientations nationales et de faire remonter à la direction centrale les difficultés rencontrées sur le terrain ;

– dans chaque établissement pénitentiaire, le référent est l'interlocuteur privilégié des aumôneries pour l'exercice des cultes et la diffusion des informations relatives aux cultes auprès des détenus.

L'agrément d'un intervenant d'aumônerie peut être retiré si l'aumônier atteint la limite d'âge de 75 ans, en cas de démission, à la demande de l'aumônier national ou à l'initiative de l'administration pénitentiaire mais après une procédure contradictoire engagée sur signalement du chef d'établissement ou du directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation.

## 2. La mise à disposition de lieux de culte

Chaque établissement pénitentiaire doit disposer d'une **salle affectée à la pratique du culte**, réservée à cette pratique ou, à défaut, dans laquelle les activités d'aumônerie sont prioritaires. La salle doit être la plus neutre possible, étant d'usage partagé entre les différentes religions. Les jours et heures de célébration des offices religieux sont fixés par les aumôniers en accord avec le chef d'établissement, figurent dans le règlement intérieur de celui-ci et sont affichés en détention<sup>(1)</sup>. Les instructions de la direction de l'administration pénitentiaire prévoient que « *le planning réalisé par le chef d'établissement s'efforce de prendre en considération les souhaits exprimés par les aumôniers, en particulier celui de pouvoir accéder à la salle de culte tous les jours de la semaine, y compris le samedi, le dimanche et les jours de fête religieuse* »<sup>(2)</sup>.

Lorsque l'organisation d'une fête religieuse nécessite des aménagements particuliers, un calendrier et des mesures spécifiques doivent être mis en œuvre en vue de sa préparation (remise de colis, cantine spéciale, distribution aménagée des repas...). À cette fin, les aumôniers nationaux doivent communiquer à l'administration pénitentiaire les dates des fêtes religieuses dans les deux mois précédant leur célébration.

L'apport de nourriture et d'alcool peut être autorisé lorsqu'il est nécessaire à la célébration d'un office ou d'une fête religieuse.

---

(1) Article R. 57-9-5 du même code.

(2) Note JUSK1440001N du 16 juillet 2014 relative à la pratique du culte en détention.

## B. LES DROITS DES PERSONNES DÉTENUES

### 1. La participation libre et éclairée aux activités culturelles

À leur arrivée dans l'établissement, les personnes détenues doivent être **informées de leur droit de recevoir la visite d'un ministre du culte et d'assister aux offices religieux et aux réunions culturelles** organisées par les aumôniers (informations dans le livret d'accueil remis aux arrivants et à l'occasion de l'« entretien arrivant », intervention collective auprès des arrivants...) <sup>(1)</sup>.

L'exercice d'un culte doit, quoiqu'il en soit, rester une **démarche volontaire, fondée sur une information claire des personnes détenues**. Afin de s'assurer du consentement libre et éclairé de celles-ci, les intervenants culturels et les activités religieuses sont clairement identifiés comme tels et les sollicitations à caractère religieux strictement encadrées. C'est la raison pour laquelle la fonction d'aumônier est incompatible avec le statut de visiteur de prison.

### 2. Les activités culturelles collectives ou individuelles

Les personnes détenues ont le **droit de « s'entretenir, à leur demande, aussi souvent que nécessaire, avec les aumôniers de leur confession »** sans qu'aucune mesure ni sanction ne puisse entraver cette faculté. L'entretien doit avoir lieu hors la présence d'un surveillant, dans un parloir, un local dédié ou la cellule de la personne détenue. Si la personne est au quartier disciplinaire, l'entretien a lieu dans un local déterminé par le chef de l'établissement <sup>(2)</sup>. Les auxiliaires bénévoles d'aumônerie n'ont pas la possibilité de rencontrer individuellement les personnes détenues.

En pratique, le chef d'établissement peut autoriser la remise des clés de cellules à l'aumônier si la sécurité et la configuration de l'établissement ainsi que l'ancienneté et la régularité de l'intervention de l'aumônier le permettent.

Les correspondances écrites avec les aumôniers et leurs auxiliaires sont également possibles : elles se font sous pli fermé, insusceptible de contrôle <sup>(3)</sup>.

Les prières sont autorisées individuellement en cellule et **collectivement, en présence de l'aumônier, dans la salle polyculturelle**.

Les personnes détenues sont également « *autorisées à recevoir ou à conserver en leur possession les objets de pratique religieuse et les livres nécessaires à leur vie spirituelle* » <sup>(4)</sup>.

L'administration pénitentiaire a dressé, à titre indicatif, une liste des objets culturels autorisés en détention : ceux-ci peuvent être apportés ou envoyés par des

---

(1) Article R. 57-9-3 du code de procédure pénale.

(2) Article R. 57-9-6 du même code.

(3) Article R. 57-8-20 du même code.

(4) Article R. 57-9-7 du même code.

proches ou l'aumônier mais sont soumis aux contrôles de sécurité usuels. En cas de doute sur le caractère cultuel d'un objet, le chef de l'établissement doit saisir la direction interrégionale qui peut solliciter l'avis de l'aumônier régional.

Les aumôniers peuvent remettre aux détenus qui en font la demande des publications religieuses. Soumises aux contrôles de sécurité usuels, ces publications peuvent être retenues, aux termes de l'article 43 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, si elles contiennent « *des menaces graves contre la sécurité des personnes et des établissements ou des propos ou signes injurieux ou diffamatoires* ». Ces publications peuvent aussi être consultées ou empruntées dans les bibliothèques pénitentiaires, dont le fonds documentaire doit refléter autant que possible toutes les sensibilités religieuses, à l'exclusion des publications à caractère prosélyte, radical ou sectaire.

Le règlement intérieur type des établissements pénitentiaires <sup>(1)</sup> dispose que « ***chaque personne détenue reçoit une alimentation variée, bien préparée et présentée, répondant tant en ce qui concerne la qualité que la quantité aux règles de la diététique et de l'hygiène, compte tenu de son âge, de son état de santé, de la nature de son travail et, dans toute la mesure du possible, de ses convictions philosophiques ou religieuses*** ».

Pour la distribution des repas, la personne est invitée à choisir parmi trois types de menus (classique, sans viande et sans porc) et des aménagements dans les modalités de distribution de repas sont possibles en fonction du calendrier religieux. En tout état de cause, il n'appartient pas à l'administration pénitentiaire de proposer des menus confessionnels.

Les personnes détenues conservent la **possibilité d'accéder à des produits confessionnels soit par l'achat de ces produits en cantine <sup>(2)</sup>, soit par la réception ponctuelle, lors des fêtes religieuses, de colis rituels**. Chaque établissement doit organiser une offre de produits confessionnels « cantinables » et accomplir toutes les diligences utiles en cas de problème de stock. Les aumôniers sont autorisés à apporter des nourritures confessionnelles aux arrivants lorsque la cantine n'en propose pas, le temps nécessaire à son approvisionnement.

Cette question a pu soulever, par le passé, des questionnements sur le rôle de l'administration pénitentiaire s'agissant tout particulièrement de la pratique du culte musulman, compte tenu des difficultés liées à l'alimentation confessionnelle dans certaines prisons.

Tel n'est plus le cas depuis que la cour administrative d'appel de Lyon a annulé, par un arrêt du 22 juillet 2014 confirmé par une décision du Conseil d'État du 10 février 2016 <sup>(3)</sup>, un jugement du tribunal administratif de Grenoble qui, en 2013, avait enjoint au directeur du centre pénitentiaire de Saint-Quentin-Fallavier

---

(1) Tel qu'il résulte de l'article R. 57-6-18 du même code.

(2) La cantine est la possibilité pour un détenu d'acheter des produits de la vie courante en utilisant l'argent dont il dispose sur son pécule.

(3) CE, 10<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> SSR, 10 février 2016, n° 385929.

de proposer régulièrement aux personnes détenues de confession musulmane des menus composés de viande halal, compte tenu de l'ensemble des conditions dans lesquelles l'offre journalière de menus est organisée (possibilité de menus sans porc et de menus végétariens), de la faculté pour les personnes détenues de demander à bénéficier, à l'occasion des principales fêtes religieuses, de menus conformes aux prescriptions de leur religion et, enfin, du système de la cantine.

## **II. DES MOYENS ACCRUS POUR RENFORCER LA PRÉSENCE ET LA FORMATION DES AUMÔNIERS**

Cette clarification du cadre juridique applicable s'est accompagnée d'un renforcement significatif des moyens consacrés à la pratique des cultes en détention ainsi qu'à la formation des aumôniers et personnels pénitentiaires, à la suite des attentats terroristes qui ont frappé la France ces dernières années et de l'essor du nombre de détenus radicalisés.

### **A. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA PRATIQUE DU CULTE EN DÉTENTION**

#### **1. Les moyens alloués aux aumôneries pénitentiaires**

Au total, la dotation des aumôneries s'élevait, dans le projet de loi de finances pour 2018, à près de 4,2 millions d'euros.

L'organisation financière des aumôneries des prisons est complexe et doit être appréhendée avec prudence, sans mettre en rapport les crédits et les effectifs de chaque aumônerie.

Tout d'abord, dans la mesure où les aumôniers peuvent être indemnisés ou bénévoles, c'est à l'aumônier national de chaque culte qu'il revient de désigner ceux des aumôniers qui seront indemnisés, dans la limite de 1 200 vacations horaires par an (équivalent d'un emploi à temps plein) et pour un taux forfaitaire horaire, fixé par un arrêté interministériel du 22 mars 2017, de 12,57 euros pour un aumônier local, 15,08 euros pour un aumônier régional et 16,34 euros pour un aumônier national.

Ensuite, la proportion d'aumôniers indemnisés au sein de chaque culte n'est elle-même pas un indicateur pertinent compte tenu du caractère très disparate du niveau d'indemnisation, certains aumôniers étant indemnisés à concurrence d'une cinquantaine de vacations horaires par an tandis que d'autres le sont à concurrence de 1 200. En pratique, les aumôniers nationaux répartissent librement la dotation de leur aumônerie en prenant en compte divers critères et en ne soumettant pas l'indemnisation au service effectivement fait.

Enfin, ainsi que les aumôniers nationaux l'ont exposé à votre rapporteur pour avis, les aumôneries bouddhiste, catholique et protestante mutualisent, respectivement au niveau de l'Union bouddhiste de France, des diocèses et de la Fédération protestante de France, les sommes perçues par les aumôniers indemnisés afin de couvrir les frais de transport engagés par les aumôniers et l'organisation de formations.

#### DOTATION DES AUMÔNERIES POUR L'ANNÉE 2018

Aumôneries	Dotation 2018	Proportion
Bouddhiste	14 125 €	0,34 %
Catholique	1 611 227 €	38,64 %
Israélite	269 109 €	6,45 %
Musulman	1 573 100 €	37,73 %
Orthodoxe	73 035 €	1,75 %
Protestant	614 658 €	14,74 %
Témoins de Jéhovah	14 125 €	0,34 %
<i>Total</i>	<i>4 169 378 €</i>	<i>100 %</i>

*Source : réponse du ministère de la justice au questionnaire budgétaire.*

## 2. Des moyens en augmentation ces dernières années

Après une longue période de stagnation, le budget consacré à la pratique des cultes en détention a connu, à partir de 2012, une augmentation significative.

En 2012, après avoir constaté que la liberté de culte des personnes détenues de confession musulmane était, en pratique, limitée par le manque d'aumôniers, le ministère de la justice a décidé le financement de trente équivalents temps plein travaillé (ETPT) supplémentaires, à raison de quinze en 2013 et quinze en 2014, au bénéfice exclusif de l'aumônerie musulmane.

En 2015, avec le financement de trente ETPT supplémentaires dans le cadre du plan de lutte anti-terroriste, qui en prévoyait trente de plus en 2016, pour un total de soixante sur deux ans, le culte musulman était devenu le deuxième culte financé par l'administration pénitentiaire, derrière le culte catholique et devant le culte protestant.

En 2016, les crédits affectés à la pratique du culte musulman ont continué de progresser et cette aumônerie est devenue la plus importante en termes de ressources budgétaires allouées.

Enfin, en 2017, le budget alloué aux aumôneries a augmenté de 45 % à la suite de la revalorisation des indemnités forfaitaires horaires des aumôniers pénitentiaires.

**ÉVOLUTION DES DOTATIONS DES AUMÔNERIES ENTRE 2012 ET 2018**

*En euros*

	Bouddhiste	Catholique	Israélite	Musulman	Orthodoxe	Protestant	Témoins de Jéhovah	Total
Dotation initiale 2012	–	1 146 247	184 233	330 120	9 670	437 275	–	2 107 545
Dotation initiale 2013	–	1 146 479	184 233	431 992	9 670	437 275	–	2 209 659
Dotation initiale 2014	–	1 146 247	184 233	629 962	9 670	437 275	–	2 407 387
Dotation initiale 2015	9 670	1 103 054	184 233	629 962	50 000	420 798		2 397 717
<i>Dotation PLAT (mai 2015)</i>				290 100				290 100
Dotation modificative 2015	9 670	1 103 054	184 233	960 062	50 000	420 798	9 670	2 697 487
<i>Dotation PLAT (janvier 2016)</i>				290 100				290 100
Dotation initiale 2016	9 670	1 103 054	184 233	1 210 162	50 000	420 798	9 670	2 977 917
Dotation initiale 2017	9 670	1 103 054	184 233	1 210 162	50 000	420 798	9 670	2 987 587
<i>Dotation de revalorisation (mai 2017)</i>	4 455	508 173	84 875	557 517	23 035	193 860	4 455	1 376 369
Dotation modificative 2017	14 125	1 611 227	269 109	1 767 678	73 035	614 658	14 125	4 363 956
<i>Consommation</i>	14 125	1 611 227	269 109	1 573 100	73 035	614 657	14 125	4 169 378
Dotation initiale 2018	14 125	1 611 227	269 109	1 573 100	73 035	614 658	14 125	4 169 378

*Source : réponse du ministère de la justice au questionnaire budgétaire.*

**B. UN EFFORT DE FORMATION À DESTINATION DES AUMÔNIERS ET DES PERSONNELS**

**1. La formation des aumôniers de prison**

La formation théologique des aumôniers ne relève pas de la responsabilité de l'administration, conformément au principe de séparation des Églises et de l'État. C'est la raison pour laquelle seule l'organisation culturelle peut proposer la candidature d'un aumônier national et qu'il appartient à ce dernier de s'assurer que les personnes sollicitant un agrément d'aumônier régional ou local sont en mesure d'assurer leur mission d'assistance spirituelle.

En revanche, les aumôniers sont amenés à bénéficier de formations sur l'univers carcéral et le principe de laïcité.

Depuis un décret du 3 mai 2017 <sup>(1)</sup>, le versement d'une indemnité aux aumôniers n'est possible que s'il est titulaire d'un diplôme de formation civile et civique ou s'engage à l'être au cours des deux années suivant la décision d'agrément. Une vingtaine de diplômes universitaires a ainsi été mise en place sur l'ensemble du territoire, comprenant 125 à 160 heures de cours, compatibles avec une activité professionnelle, financées en grande partie par le ministère de l'Intérieur et s'articulant autour de trois grands thèmes (laïcité et institutions républicaines, sciences sociales des religions, droit des religions et gestion du culte). Ces formations sont désormais suivies par les imams détachés et les ministres du culte catholique originaires de pays étrangers susceptibles d'exercer la fonction d'aumônier des prisons.

Par ailleurs, afin de les accompagner dans leur prise de fonction et de les sensibiliser aux particularités d'une intervention en détention, les aumôniers peuvent suivre une formation organisée chaque année par les directions interrégionales des services pénitentiaires. Cette formation leur permet de comprendre les missions du service public pénitentiaire, de connaître l'organisation générale d'un établissement ainsi que les rôles et fonctions des différents personnels et d'appréhender les règles relatives à la sécurité et à l'exercice du culte en détention.

Par le passé, des formations complémentaires étaient proposées, ponctuellement, à l'instar de la formation intitulée « Dire la vérité, vivre la vérité, en prison » organisée par la direction interrégionale de Strasbourg, en novembre 2016 ainsi qu'en février et mars 2017, ou du séminaire de deux jours consacré au principe de laïcité et à ses conséquences en milieu carcéral, organisé par la préfecture de Paris et d'Île-de-France dans le cadre de sa conférence départementale de la laïcité en novembre 2014 et juin 2015.

## **2. La sensibilisation des personnels aux principes de laïcité et de liberté religieuse**

L'ensemble des personnels pénitentiaires (surveillants, officiers, directeurs, conseillers d'insertion et de probation...) bénéficie, au stade de la formation initiale, d'enseignements sur la connaissance des religions, de la laïcité et l'exercice des cultes en détention.

---

(1) Décret n° 2017-756 du 3 mai 2017 relatif aux aumôniers militaires, hospitaliers et pénitentiaires et à leur formation civile et civique.

**NOMBRE D'HEURES DE FORMATION INITIALE CONSACRÉES  
À LA LAÏCITÉ, À LA RELIGION ET À LA RADICALISATION**

*En heures*

	<b>Formation sur la laïcité</b>	<b>Formation sur l'approche des religions</b>	<b>Formation sur les cultes en détention</b>	<b>Formation sur les phénomènes de radicalisation et d'emprise mentale</b>
Élèves surveillants	–	2	2	4
Élèves premiers surveillants	2	–	3	4
Élèves conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation	1	2	–	6
Élèves lieutenants pénitentiaires	1	2	2	6
Élèves directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation	1	–	–	–
Élèves directeurs des services pénitentiaires	1	2	2	–

*Source : Rapport annuel de l'Observatoire de la laïcité 2017-2018, p. 190.*

D'autres enseignements sont délivrés au stade de la formation continue, tout particulièrement à destination des binômes de formateurs relais destinés à sensibiliser les agents sur les signes et le processus de radicalisation mais aussi, plus généralement, pour les personnels de surveillance.

Enfin, des outils méthodologiques et pédagogiques sont mis à la disposition des personnels pénitentiaires tout au long de l'année pour les aider dans leur pratique professionnelle et l'appréhension de certains phénomènes.

### **III. UNE ORGANISATION DES CULTES QUI RESTE À AMÉLIORER**

Les auditions conduites par votre rapporteur pour avis n'ont révélé aucun dysfonctionnement majeur ni dans l'exercice de leur liberté de culte par les personnes placées sous main de justice, ni dans le respect du principe de laïcité au sein des structures relevant de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Toutefois, des difficultés perdurent. Certaines, ponctuelles, naissent souvent d'incompréhensions ou de mauvaises interprétations et pourraient être levées par une meilleure formation des aumôniers et personnels sur ces problématiques. D'autres, plus structurelles, nécessitent des évolutions plus profondes tenant à l'organisation même des cultes ou à celle des établissements pénitentiaires.

## A. MIEUX FORMER LES PERSONNELS ET AUMÔNIERS POUR ÉVITER LES INCOMPRÉHENSIONS ET LES MAUVAISES INTERPRÉTATIONS

### 1. Renforcer la formation des personnels

Entendue par votre rapporteur pour avis, Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, s'est félicitée de la baisse du nombre de saisines relatives aux cultes dont elle est l'objet depuis 2015 mais a fait état de la persistance de certaines difficultés, également mises en lumière par les aumôniers nationaux.

#### Principales difficultés recensées dans l'exercice des cultes en détention

- incapacité de certains personnels à identifier des objets de prière et, consécutivement, défaut d'attention portée à leur égard ;
- inadaptation des locaux aux offices religieux en raison de l'ancienneté de l'établissement ou de la localisation de la salle polyculturelle ;
- intervention injustifiée de personnes étrangères aux cultes dans la salle polyculturelle alors que se tient une prière ou un office ;
- refus d'accès au culte opposé par l'administration à des personnes détenues placées en quartier disciplinaire ou d'isolement ;
- interdiction faite à un aumônier d'apporter en détention de la nourriture confessionnelle ;
- accroissement des délais et retards importants observés dans l'arrivée des personnes inscrites à une activité culturelle, en particulier dans les grands établissements ;
- difficulté, voire impossibilité, d'organiser des activités confessionnelles le samedi et le dimanche ;
- problèmes d'approvisionnement en nourriture confessionnelle auprès de la cantine.

Si certaines de ces difficultés peuvent être liées à l'état de suroccupation des établissements pénitentiaires, aux problèmes de gestion des ressources humaines en leur sein ou la vétusté de certaines structures, qui sont autant de facteurs compliquant et dégradant les conditions de travail des personnels de surveillance, d'autres pourraient être résolues facilement par une meilleure connaissance, par ces personnels, du cadre juridique applicable à la pratique des cultes en détention. Votre rapporteur pour avis suggère donc d'**accroître encore l'effort de formation à destination des personnels de surveillance** afin de limiter les incidents en détention.

### 2. Uniformiser la formation et l'agrément des aumôniers

Votre rapporteur pour avis fait sienne la proposition formulée par certains aumôniers d'enrichir le contenu des formations proposées aux aumôniers par davantage d'éléments de connaissance du milieu pénitentiaire et des spécificités de l'intervention culturelle dans ce milieu.

Il conviendrait, à cet égard, de **généraliser les journées de formation consacrées au principe de laïcité et à ses conséquences en milieu carcéral**, organisées par la préfecture de Paris et d'Île-de-France dans le cadre de sa conférence départementale de la laïcité en novembre 2014 et juin 2015, qui présentaient l'avantage, selon les aumôniers, d'être moins juridique et plus concrète que la formation délivrée dans le cadre des diplômes universitaires.

Au-delà, votre rapporteur pour avis souhaite qu'une réflexion approfondie soit conduite sur l'opportunité d'**harmoniser les conditions de recrutement, d'agrément et de formation des aumôniers musulmans**. En effet, les auditions qu'il a conduites ont révélé d'importantes disparités en la matière entre les aumôneries existantes, en particulier entre l'aumônerie pénitentiaire et celle militaire, alors qu'une convergence est possible sur ce sujet.

## **B. AMÉLIORER LE FINANCEMENT ET LE FONCTIONNEMENT DES AUMÔNERIES**

### **1. Augmenter les moyens alloués aux aumôneries nationales**

Si les aumôneries, et tout particulièrement l'aumônerie musulmane, ont bénéficié de crédits en augmentation depuis 2012, les moyens dont elles disposent demeurent trop faibles, comme l'a relevé l'Observatoire national de la laïcité au cours de son audition.

En effet, ces moyens ne permettent manifestement pas de répondre à l'ensemble des demandes d'assistance spirituelle formées par les personnes détenues. Par ailleurs, l'indemnisation dont peuvent bénéficier les aumôniers peine à couvrir les frais générés par l'obligation de formation préalable et par les déplacements, fréquents et importants, entre plusieurs établissements pénitentiaires, souvent éloignés les uns des autres.

Dans ces conditions, votre rapporteur pour avis recommande d'**augmenter les moyens dont sont dotées les aumôneries nationales pénitentiaires**, sous réserve, au préalable, de **déterminer plus précisément leurs besoins en se fondant sur un référentiel indicatif élaboré par l'ensemble des aumôniers nationaux** sur la base des données relatives aux inscriptions dans chaque culte, sans qu'il soit nécessaire d'établir des statistiques religieuses. Cette proposition rejoint les préoccupations formulées, dans le passé, par plusieurs travaux parlementaires <sup>(1)</sup>.

---

(1) *Rapport (n° 388, session ordinaire de 2014-2015) de M. Jean-Pierre Sueur au nom de la commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe, avril 2015, pp. 234-245 et rapport d'information (n° 757, session extraordinaire de 2015-2016) de Mme Nathalie Goulet et M. André Reichardt au nom de la mission d'information sur l'organisation, la place et le financement de l'Islam en France et de ses lieux de culte, juillet 2016, pp. 44-45.*

## 2. Renforcer la protection sociale des aumôniers

L'organisation propre à certains cultes conduit à une inégalité de traitement entre aumôniers : en effet, l'application de règles communes à l'ensemble des aumôniers ne tient pas compte de la situation particulière de ceux d'entre eux qui ne disposent pas, au sein de leur culte, d'un statut, d'une rémunération et d'une couverture sociale.

Ceux de ces aumôniers, qui ne peuvent s'appuyer, contrairement à l'aumônerie catholique par exemple, sur un clergé constitué, rémunéré et protégé, sont en situation de précarité, aussi bien salariale que sur le plan de la protection sociale. Les indemnités de vacances ne sont en effet pas soumises aux cotisations vieillesse et maladie, cette activité n'ayant pas vocation à être exercée à plein temps. Si la plupart des aumôniers de prison sont rattachés à un régime<sup>(1)</sup>, certains, qui ont pour seule activité et rémunération les vacances d'aumônerie, peuvent se retrouver dépourvus de protection sociale, notamment si l'association culturelle ne les rattache pas à la Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes.

Cette situation est la cause de difficultés de recrutement croissantes, tout particulièrement au sein de l'aumônerie musulmane, comme l'a souligné M. Hassan El Alaoui Talibi, aumônier national des prisons, qui constate un déficit d'attractivité pour cette fonction compte tenu de ses conditions d'exercice.

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis propose d'**engager la réflexion sur un rapprochement du statut, de la rémunération et de la couverture sociale des aumôniers pénitentiaires sur ceux applicables aux aumôniers militaires**, lesquels sont des contractuels de l'armée<sup>(2)</sup>.

## C. VEILLER AU RESPECT DU PRINCIPE DE LAÏCITÉ

### 1. Lutter contre le prosélytisme religieux en détention

Le caractère libre et éclairé de la participation des détenus aux activités culturelles implique que l'administration prévienne tout prosélytisme ou radicalisation religieuse, ce qui a conduit, ces dernières années, à la mise en place de plusieurs mesures destinées à surveiller les détenus radicalisés ou en voie de radicalisation violente (programme d'évaluation et de prise en charge, formation des personnels, renseignement pénitentiaire...).

Il ressort toutefois des auditions conduites par votre rapporteur pour avis qu'un nombre non négligeable de personnes détenues s'inscrirait aux activités culturelles pour des motifs autres que confessionnels, notamment dans le souci de

---

(1) Au régime général de la sécurité sociale au titre de l'activité professionnelle exercée à titre principal, au régime social des indépendants ou, pour les ministres des cultes, à la Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes.

(2) Décret n° 2008-1524 du 30 décembre 2008 relatif aux aumôniers militaires.

bénéficier d'une aide et d'un réconfort en détention. Ces activités peuvent ainsi être conçues comme l'occasion d'échanges nourris et d'un accompagnement plus approfondi que celui généralement proposé par l'administration pénitentiaire, ou comme le signe de l'appartenance à une « communauté » qui sera source de protection au quotidien. À ces phénomènes, dont il est difficile d'apprécier l'ampleur réelle, s'ajoute un prosélytisme religieux plus explicite, provenant de certains aumôniers dont le comportement inapproprié conduit au retrait de leur agrément, ou favorisé par la faiblesse, voire l'absence, d'intervention culturelle dans l'établissement.

Il convient donc de renforcer les moyens de lutte contre toute forme de prosélytisme religieux, latent ou explicite. Dans le prolongement de ses propositions sur l'amélioration du financement et du fonctionnement des aumôneries, votre rapporteur pour avis recommande de **modifier les règles d'agrément des aumôniers pénitentiaires, notamment en limitant la durée de cet agrément afin qu'il soit procédé à son réexamen régulier.**

En outre, il suggère de **réfléchir à l'instauration d'une aumônerie athée**, comme il en existe au Royaume-Uni ou en Belgique, ou de « conseillers humanistes » comme le proposait l'Observatoire de la laïcité en 2015 <sup>(1)</sup>, afin de diversifier les sources de soutien aux détenus, d'améliorer la connaissance du fait religieux et de développer un regard critique à son endroit.

C'est en effet à la condition de disposer d'aumôniers bien recrutés, correctement formés, en nombre suffisant et au statut valorisé que la liberté de religion et le principe de laïcité seront respectés en prison.

## **2. Rester vigilant sur la pratique des cultes dans les structures de la protection judiciaire de la jeunesse**

La question de l'exercice du culte et du respect du principe de laïcité concerne aussi les mineurs pris en charge dans les établissements du secteur public et du secteur associatif habilité de la protection judiciaire de la jeunesse.

Comme dans le cas de l'administration pénitentiaire, les règles applicables en la matière, méconnues et peu respectées par le passé, ont fait l'objet de clarifications utiles de la part de la protection judiciaire de la jeunesse au travers de trois notes publiées en 2015 et 2017 <sup>(2)</sup>.

---

(1) *Avis de l'Observatoire de la laïcité sur la promotion de la laïcité et du vivre ensemble du 14 janvier 2015.*

(2) *Note JUSF1505710N du 24 février 2015 relative à la mise en œuvre d'un plan d'action de la DPJJ en matière de respect du principe de laïcité et des pratiques religieuses des mineurs pris en charge dans les établissements et services du secteur public et du secteur associatif habilité et du principe de neutralité par les agents prenant en charge ces mineurs, note JUSF1511218N du 4 mai 2015 relative aux lignes directrices relatives à l'élaboration du règlement de fonctionnement des établissements collectifs de placement judiciaire du secteur public et du secteur associatif habilité et note JUSF1714689 du 9 juin 2017 relative à l'obligation de neutralité des agents du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse.*

### **Synthèse des règles applicables aux mineurs pris en charge par les établissements et services du secteur public et du secteur associatif habilité**

Ces règles ne sont pas identiques à celles prévues dans les établissements pénitentiaires dans la mesure où il doit être tenu compte de l'état de minorité et des nécessités liées au bon fonctionnement du service :

- la **liberté religieuse** s'exerce sous réserve de respecter la liberté des autres mineurs et de ne pas compromettre le bon fonctionnement de la structure ;
- le culte se pratique **en lien avec les titulaires de l'autorité parentale**, prioritairement lors des sorties autorisées et retours en famille, mais aussi dans la chambre occupée seul par le mineur au sein de l'établissement ;
- la **détention d'objets culturels** est possible, dans les chambres occupées seul ;
- si les pratiques culturelles collectives sont interdites au sein de la structure, tout mineur peut **se rendre sur un lieu de culte**, notamment en cas de fête religieuse, sous réserve que la décision judiciaire de placement ne l'interdise pas et que cette sortie ne perturbe pas le bon fonctionnement du service ;
- le mineur peut demander à **s'entretenir avec un aumônier** de sa confession, généralement issu des services d'aumônerie des établissements scolaires : la visite de l'aumônier doit s'effectuer à l'extérieur de l'établissement et la fréquence de ces visites ne doit pas perturber le fonctionnement de l'établissement ;
- enfin, la **fourniture de nourriture confessionnelle** au mineur est possible, à condition qu'elle ne porte pas une atteinte excessive au bon fonctionnement du service.

Votre rapporteur pour avis tient à saluer les progrès accomplis dans la définition des règles relatives à la pratique des cultes et au respect du principe de laïcité dans le domaine de la protection judiciaire de la jeunesse. La connaissance et la mise en œuvre de ces dispositions ont été facilitées par un effort de formation des professionnels de ce secteur, dans le cadre de leur formation statutaire, au sein de modules de formation en *e-learning* et au travers du dispositif de formation « Prévention de la radicalisation » mis en place en 2015. L'installation de la mission nationale de veille et d'information et d'un réseau de soixante-dix référents « Laïcité et citoyenneté » a parachevé cet effort.

Il ressort cependant des auditions qu'il a conduites que l'application de ces règles et pratiques peut parfois être dévoyée. La vigilance de votre rapporteur pour avis a ainsi été appelée sur le risque, ponctuel et minoritaire, de laisser s'installer un prosélytisme latent dans certaines structures, en particulier certains centres éducatifs fermés où le recrutement, par voie contractuelle, d'éducateurs appelés à travailler dans des établissements en crise est propice à des dérives.

Cette problématique, qui pose plus généralement la question du dysfonctionnement de certains CEF, est aussi l'occasion de **rappeler l'obligation de neutralité religieuse qui s'applique aux agents publics de la protection judiciaire de la jeunesse**, soumis, comme tout autre agent du service public, à l'interdiction de manifester leur croyance ou leur appartenance à une religion dans l'exercice de leurs fonctions.

Toutefois, l'interdiction de port de signes religieux ostensibles, qui prévaut dans les écoles, collèges et lycées publics, n'est pas applicable au sein des établissements sociaux et médico-sociaux. Par conséquent, le port de tels signes par les mineurs pris en charge au sein des établissements du secteur public comme du secteur associatif habilité de la protection judiciaire de la jeunesse est accepté, à l'exception du voile dissimulant le visage et sous réserve que ce port soit compatible avec l'activité proposée ou ne présente pas un risque pour la sécurité ou la santé du mineur.

La vigilance doit être d'autant plus grande à l'égard de la protection judiciaire de la jeunesse que les principes de laïcité et de neutralité ne sont pas opposables, en l'état du droit, aux établissements et structures relevant du secteur associatif habilité, et donc aux professionnels qui y travaillent. En effet, le secteur associatif habilité, qui exerce des missions d'intérêt général, est régi par le code de l'action sociale et des familles, ainsi que l'a confirmé le Conseil d'État<sup>(1)</sup>. L'obligation de neutralité ne s'applique donc pas aux agents relevant de ce secteur.

Si cette préoccupation serait prise en compte au travers de la Charte d'engagements réciproques signée avec les fédérations associatives le 30 janvier 2015, dans laquelle figure le principe de laïcité, **vo****tre rapporteur pour avis appelle à la plus grande vigilance sur le respect du principe de laïcité dans les établissements et structures de la protection judiciaire de la jeunesse.**

---

(1) *Conseil d'État, Étude demandée par le Défenseur des droits le 20 septembre 2013, décembre 2013, pp. 25-26.*



## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa seconde réunion du mercredi 24 octobre 2018, la Commission auditionne Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice, sur les crédits de la mission « Justice » (M. Dimitri Houbron, rapporteur pour avis « Justice et accès au droit » ; M. Bruno Questel, rapporteur pour avis « Administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse »).*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Nous poursuivons les travaux de la journée par l’audition de Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice, en vue d’examiner et de voter les crédits de la mission « Justice » dont les rapporteurs pour la commission des Lois sont MM. Dimitri Houbron et Bruno Questel.

Je donnerai bien évidemment la parole à M. Patrick Hetzel en tant que rapporteur spécial de la commission des Finances. Les porte-parole des groupes disposeront ensuite de cinq minutes chacun, puis nous passerons à des questions d’une durée de deux minutes chacune.

Madame la garde des Sceaux, vous avez la parole.

**Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice.** Je vous remercie, madame la présidente.

Quelques mots d’introduction pour vous dire que le budget 2019 de la justice est en forte augmentation, puisqu’il s’inscrit dans le projet de loi de programmation et de réforme de la justice dont vous débattrez prochainement, à partir du 6 novembre. C’est un texte important que ce projet de loi, qui traduit un engagement présidentiel en prévoyant une progression de 24 % des crédits du ministère entre 2017 et 2022 et la création de 6 500 emplois au cours du quinquennat. Ces chiffres figurent dans le projet de loi tel qu’il a été adopté hier par le Sénat.

Dès 2018, la priorité budgétaire s’est traduite par une augmentation de 3,9 % des crédits et la création de 1 100 emplois. Cette ambition est encore renforcée dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2019, avec une hausse des crédits de 4,5 % par rapport à 2018, soit 315 millions d’euros supplémentaires, et la création de 1 300 emplois – soit 200 emplois supplémentaires par rapport à 2018.

Le budget 2019 s’élève ainsi à 7,29 milliards d’euros en crédits de paiement (CP), hors pensions. Si l’on prend l’ensemble des crédits, y compris ceux pour les pensions, le budget du ministère de la Justice atteint pour la première fois 9 milliards d’euros. Cette hausse de 4,5 %, plus élevée que celle de 2018, représente beaucoup plus que la moyenne des progressions. En effet, entre

2012 et 2017, celle-ci n'était que de 2,6 % pour le ministère de la Justice. Je souhaite insister sur le fait que cette progression forte doit s'apprécier au regard de celle de l'ensemble des crédits du ministère entre la loi de finances initiales (LFI) pour 2018 et le PLF pour 2019, qui n'est que de 0,8 %. Cela traduit clairement la priorité que le Gouvernement affiche pour la justice.

Ce budget 2019, qui est un très bon budget, est au service d'une transformation en profondeur de la justice. Il traduit quatre priorités : la justice du quotidien ; le sens et l'efficacité des peines ; la prise en charge des mineurs délinquants ; l'accès au droit et l'aide aux victimes.

La première priorité s'attache à l'amélioration de la justice au quotidien. C'est l'une des orientations essentielles du projet de loi de programmation et de réforme de la justice. Le budget 2019 porte également cette ambition, aussi bien pour la programmation immobilière que pour les crédits de fonctionnement, pour la transformation numérique et pour le déploiement des équipes autour des magistrats. Il permet donc de mettre en place une programmation immobilière ambitieuse pour accompagner la réorganisation des juridictions prévue par le projet de loi de réforme pour la justice. Cette réorganisation, que j'aurai l'occasion de vous présenter de manière plus soutenue lors des débats que nous aurons, passe par la fusion administrative des tribunaux d'instance (TI) et des tribunaux de grande instance (TGI) avec le maintien de tous les sites pour assurer une véritable justice de proximité. Cette évolution organisationnelle passe aussi par la possibilité de faire émerger des projets dans les territoires, autour de pôles de compétences dans les départements qui disposent de plusieurs TGI. C'est, enfin, l'expérimentation, dans deux régions administratives qui comportent plusieurs cours d'appel, de l'exercice par l'une d'entre elles des fonctions d'animation, de coordination et de spécialisation des contentieux.

Je le disais à l'instant, cette réorganisation doit s'appuyer sur une programmation immobilière ambitieuse. Le budget 2019 prévoit ainsi une enveloppe d'autorisation d'engagements (AE) de 450 millions d'euros pour lancer cette nouvelle programmation, au-delà de l'enveloppe pour les opérations classiques ou en cours. Dès 2019, les CP consacrés à l'investissement immobilier progresseront de 9 %, à hauteur de 17 millions d'euros. Ces montants élevés permettront d'accompagner les conditions de travail nécessaires pour les personnels et les magistrats, mais aussi la réorganisation de notre organisation judiciaire.

Mais pour assurer le bon fonctionnement de la justice, il était également nécessaire de remettre à niveau les crédits de fonctionnement des juridictions et les frais de justice. C'est le deuxième axe de l'amélioration de la justice au quotidien. Nous avons commencé dans le budget 2018 et nous continuons en ce sens dans le budget 2019. Je souhaite, dans ce domaine comme dans les autres, assumer une grande continuité d'action. Les crédits de fonctionnement sont consolidés, après la très forte augmentation de l'année dernière. C'est une hausse de 9 %, à hauteur de 377 millions d'euros. Les juridictions bénéficieront ainsi de 50 millions d'euros de crédits de fonctionnement supplémentaires par rapport à

ceux de 2016, qui est une année de référence. La dotation des frais de justice, à hauteur de 505 millions d'euros, augmente de plus de 5 %. Cela nous permettra de réduire les charges à payer à l'égard des prestataires, mais également à l'égard de la sécurité sociale.

Le troisième axe de cette justice du quotidien est la poursuite du mouvement de transformation numérique du ministère. Ainsi que j'ai eu l'occasion de le dire à plusieurs reprises, c'est la plus importante de mes priorités. C'est la raison pour laquelle nous y dédions les moyens budgétaires et en personnel nécessaires. Quelque 530 millions d'euros de crédits d'investissement, soit plus d'un demi-milliard, sont consacrés à cette ambition numérique entre 2018 et 2022. Dès 2019, le plan de transformation numérique du ministère prendra de l'ampleur puisque les crédits d'investissement en informatique augmenteront de près de 50 %, pour atteindre 97 millions d'euros, et que 80 emplois seront créés au secrétariat général pour le déploiement du plan de transformation numérique du ministère. La transformation numérique, ce ne sont pas que des chiffres. Ce sont des réalisations extrêmement concrètes. J'en cite ici quelques-unes. Les premières s'attachent à l'amélioration du socle technique. 100 sites judiciaires sur 800 environ sont déjà passés à la fibre optique qui permet d'augmenter les débits. D'ici à la fin de 2019, ce sont près de 900 sites qui en bénéficieront. Le parc de visioconférence, qui est le premier parc au sein de l'État, sera remis à niveau et complété. 220 systèmes de visioconférence seront installés ou renouvelés d'ici à 2019. Nous développons également le déploiement des ultra-portables : 3 000 étaient déjà déployés au 1<sup>er</sup> janvier 2018, et 1 450 nouveaux sont en cours de déploiement. Parmi ceux déjà déployés, 400 ont été distribués aux magistrats et 1 500 supplémentaires le seront cette année. En 2019, 3,5 millions d'euros supplémentaires sont prévus pour des achats d'équipements informatiques. Plus de 700 bornes wifi ont été installées pour permettre de se connecter dans les salles de réunion et les salles d'audience. Une suite bureautique moderne, *Microsoft Office*, sera déployée dans l'ensemble du ministère sur plus de 40 000 postes. Elle permettra d'utiliser des outils collaboratifs. Enfin, 5 000 smartphones sécurisés seront déployés en 2019-2020.

Outre ce premier axe de l'amélioration du socle technique, un deuxième axe a trait à la modernisation de nos applications. C'est, évidemment, un enjeu essentiel. Depuis le 26 septembre dernier, vous pouvez demander en ligne votre bulletin B3 du casier judiciaire. C'est le bulletin le plus demandé, puisqu'il l'est généralement par les employeurs. En quelques clics et en moins de deux minutes, vous pouvez l'obtenir en ligne. C'est un progrès tout à fait important. Près de 300 000 demandes ont déjà été effectuées. Le portail du service d'accueil unique du justiciable (SAUJ), qui permet aux greffiers d'avoir accès aux affaires civiles devant toutes les juridictions, est expérimenté dans deux juridictions – Marseille et Caen. Sa généralisation démarrera d'ici la fin de l'année civile. L'année prochaine, les justiciables pourront consulter en ligne l'avancement de leur procédure grâce à ce portail. La communication électronique avec les avocats sera généralisée en septembre 2019. L'application de la chaîne pénale, Cassiopée, le sera également en appel. Deux sites pilotes, Amiens et Blois, expérimenteront la

dématérialisation « native » de la procédure pénale. Pouvoir saisir à partir du commissariat les dépôts de plainte qui pourront aller jusqu'au magistrat sur une même procédure dématérialisée constituera un progrès tout à fait essentiel. Cela commencera dès l'année prochaine. Enfin, la plateforme du travail d'intérêt général (TIG) sera progressivement déployée à compter de janvier 2019. La dématérialisation des demandes d'aide juridictionnelle commencera également fin 2019. Ce sera, là encore, un progrès tout à fait considérable. Les premiers services numériques en détention seront conçus et expérimentés dans trois établissements pilotes : Meaux, Dijon et Nantes.

Le troisième et dernier axe du déploiement numérique porte sur l'accompagnement des agents et des justiciables, autrement dit le déploiement de la chaîne de soutien – le socle des applications de soutien.

Les premiers effets du plan de transformation numérique et de la simplification des procédures nous permettront de redéployer 75 emplois de fonctionnaires dans les juridictions.

Dans cette justice du quotidien, qui représente la première priorité budgétaire, j'ai présenté la programmation immobilière, les crédits de fonctionnement et la transformation numérique. Il me reste à aborder le dernier point, qu'est la mise en place de véritables équipes autour du magistrat. 192 emplois nets seront créés en 2019 dans les juridictions et viendront s'ajouter aux postes déjà existants, dont 100 postes de magistrats et 92 postes de juristes assistants et de greffiers. Les 100 emplois de magistrats nous permettront de poursuivre la résorption des vacances de postes. Je vous rappelle que dès cette année, nous avons réussi à diviser par deux les vacances de postes, lesquelles sont passées de 500 à 250. Cet effort est réellement ressenti dans les juridictions. Et ces postes supplémentaires de magistrats n'ont de sens que s'ils s'accompagnent du renforcement de l'équipe autour d'eux, qui est demandé par l'ensemble des magistrats. Cette année, nous créerons ainsi 50 emplois de juristes assistants et 50 emplois de greffiers assistants du magistrat. Enfin, les crédits pour le recrutement d'agents non-titulaires progresseront une nouvelle fois en 2019, en particulier pour les magistrats exerçant à titre temporaire, dont la présence est très précieuse dans nos juridictions. Cette augmentation sera de 22 % par rapport à 2018.

La deuxième priorité du budget 2019 est liée à notre volonté de renforcer le sens et l'efficacité des peines. Toute l'ambition de la loi de programmation et de réforme de la justice consiste à permettre aux tribunaux de prononcer des peines efficaces et adaptées aux infractions sanctionnées, mais également de garantir l'exécution effective de ces peines – point essentiel de la crédibilité de notre système. C'est le sens du plan pénitentiaire que j'ai présenté en Conseil des ministres le 12 septembre dernier. Cette ambition concerne à la fois le programme immobilier, la sécurité en détention et le parcours des détenus.

Le programme immobilier, tout d'abord. Il est ambitieux. Le plan immobilier pénitentiaire que j'ai présenté il y a une semaine environ permettra de

construire 15 000 places de prison supplémentaires par rapport à celles qui existaient quand j'ai été nommée à la tête de ce ministère. Sur ces 15 000 places, 7 000 seront livrées d'ici 2022 et 8 000 seront lancées d'ici cette date. Leurs implantations sont désormais connues, à l'exception de quelques sites où il nous reste à finaliser l'achat de terrains. Avec la rénovation des gros établissements, cela représente un investissement de 1,7 milliard d'euros. Le programme immobilier pénitentiaire prévoit aussi de nouveaux types d'établissements, mieux adaptés aux différents régimes de détention et aux profils des détenus accueillis. Nous allons ainsi créer, d'ici à 2022, 2 000 places dans des structures d'accompagnements vers la sortie (SAS) qui seront ouvertes à des personnes qui auront à accomplir une peine de moins d'un an de prison ou à des condamnés à de longue peine qui sont en fin de parcours de détention. Il s'agira de préparer la sortie de ces détenus. 360 places seront également livrées dans des prisons expérimentales centrées sur la question du travail, en lien avec des entreprises partenaires. Les 10 000 places qui seront ouvertes dans des centres pénitentiaires permettront une prise en charge différenciée des détenus et comprendront des quartiers de confiance, avec un régime de détention adapté, beaucoup plus ouvert et permettant une plus grande autonomie des détenus. Ce programme permettra également de construire des maisons d'arrêt avec un haut niveau de sécurité. Ces constructions classiques représenteront 2 500 places sur les 15 000 prévues. Pour mener à bien ce programme, les crédits immobiliers en matière pénitentiaire progresseront de 30 % dès 2019, pour représenter 72 millions d'euros supplémentaires.

Ce budget permettra également, c'est le deuxième axe de cette priorité sur le sens et l'efficacité des peines, de poursuivre nos efforts pour renforcer la sécurité dans les établissements pénitentiaires et lutter contre la radicalisation. 50 millions d'euros sont consacrés au renforcement ou au déploiement des nouveaux dispositifs de sécurité dans les établissements pénitentiaires – dispositifs anti-projections, brouilleurs de télécommunications illicites, portiques de détection, lutte anti-drones, sécurisation des abords, vidéosurveillance, etc. 159 emplois seront créés pour renforcer la sécurité et le renseignement pénitentiaire et pour mener à bien les extractions judiciaires. Conformément aux engagements pris dans le relevé de conclusions signé en janvier dernier avec la principale organisation syndicale de surveillants, les créations d'emplois de surveillants pénitentiaires supplémentaires permettront également de réduire les vacances de postes pour les établissements. 400 emplois seront créés à cette fin en 2019 et 1 100 au cours du quinquennat.

Enfin, dernier axe relatif au sens et à l'efficacité des peines, nous souhaitons faire un effort important pour suivre le parcours de peine des détenus. Pour mettre en place la nouvelle politique des peines, que je ne fais qu'esquisser devant vous, et suivre le parcours en détention, 400 emplois seront créés dans les services d'insertion et de probation en 2019. La loi de programmation prévoit d'en créer 1 500 supplémentaires jusqu'en 2022. Nous déploierons également des efforts importants en faveur de la réinsertion des détenus et nous allons ainsi mettre en place, dans les jours qui viennent, une agence du TIG, du travail en

détention et de l'insertion par l'activité économique. Le budget 2019 prévoit aussi une augmentation de 14 % des crédits liés au travail en détention.

La troisième priorité du budget, après la justice au quotidien et le sens et l'efficacité des peines, prévoit de diversifier le mode de prise en charge des mineurs délinquants. La protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) poursuit une politique de diversification. Chaque territoire doit en effet pouvoir disposer d'une offre de placement équilibrée qui permette de répondre aux demandes des magistrats. Les mineurs bénéficieront ainsi d'un parcours éducatif cohérent, qu'il soit suivi en milieu fermé ou en milieu ouvert. En 2019, cette orientation se traduira notamment par le lancement du programme de construction de 20 centres éducatifs fermés (CEF) supplémentaires – que j'ai présentés le 27 septembre dernier – en vue de porter leur nombre à 71. Il s'agit de garantir aux magistrats, sur l'ensemble du territoire national, la permanence d'outils éducatifs opérationnels et adaptés, et de répondre à la demande sociale de contrôle et de sécurité. Mais cette orientation n'est pas la seule qui est retenue. Elle ira de pair avec l'augmentation du recrutement des familles d'accueil, le développement d'une plus grande pluridisciplinarité d'intervention en milieu ouvert. 51 emplois seront créés en 2019 à la PJJ, dont 34 pour l'ouverture des CEF et 17 pour le renforcement de l'approche pluridisciplinaire dans le milieu ouvert. À ces fins, les moyens hors masse salariale de la PJJ augmentent de 17 millions d'euros, soit plus de 5,2 %, pour atteindre 347 millions d'euros. Un effort tout particulier sera effectué pour l'entretien et la rénovation du patrimoine immobilier.

Enfin, la dernière priorité de ce budget vise à apporter une attention aux plus faibles de nos concitoyens, grâce à une politique renforcée d'accès au droit et d'aide aux victimes. Les moyens consacrés à l'accès au droit et à la justice progressent de 6,6 %, pour atteindre 467 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 83 millions d'euros de ressources affectées au financement de l'aide juridictionnelle. C'est donc, là encore, plus d'un demi-milliard d'euros, 550 millions exactement, consacré à l'accès au droit de chaque citoyen et notamment pour les personnes les plus vulnérables. Les crédits destinés à l'aide juridictionnelle progresseront de 28 millions d'euros, soit 7 %. Cette progression permet de mettre en œuvre le déploiement de la représentation obligatoire, prévue par la loi de programmation pour la justice, et je souhaite également réfléchir avec les représentants de la profession d'avocat aux moyens de rendre notre système d'aide juridictionnelle le plus efficace possible sur la base des propositions qui m'ont été remises dans le cadre d'un rapport de l'inspection générale de la justice et de l'inspection générale des finances en vue d'une réforme en 2020.

J'ai déjà évoqué le sujet lié à la dématérialisation et à la simplification des demandes d'aide juridictionnelle. C'est l'un des principaux projets portés par le Gouvernement dans le cadre de la transformation de l'action publique. Cela doit permettre aux justiciables les plus vulnérables d'avoir accès plus rapidement et plus simplement à leur défenseur.

Enfin, dernier point, les crédits en faveur de l'aide aux victimes sont en hausse de 2,1 %. Cette augmentation, conjuguée à la mise en place et même au

déploiement de la délégation interministérielle à l'aide aux victimes, permet de garantir que toutes les victimes puissent bénéficier d'un suivi dans la durée dans les domaines psychologique, juridique et social, et que des moyens seront donnés aux réseaux associatifs afin qu'ils puissent se mobiliser en urgence en cas d'événement de grande ampleur.

Mais, et ce sera ma conclusion, cette transformation ne sera pas possible sans les personnels du ministère de la Justice. Le budget 2019 permettra de poursuivre la revalorisation des carrières et l'amélioration de leurs conditions de travail. 50 millions d'euros seront consacrés en 2019 à la mise en œuvre de mesures catégorielles. Le protocole du 29 janvier 2018 pour les agents de l'administration pénitentiaire sera appliqué à hauteur de 23 millions d'euros en 2019 et comportera notamment la revalorisation de la prime de sujétion spéciale des personnels de surveillance, la revalorisation de l'indemnité des dimanches et jours fériés, la revalorisation de l'indemnité pour charge pénitentiaire et la mise en place de la prime de fidélisation, qui aura lieu à la fin de l'année 2018. Les réformes statutaires prévues dans les protocoles conclus en 2017 seront également mises en œuvre : passage en catégorie A des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, requalification de la filière de commandement et de la filière technique. Pour tous les corps du ministère, 17 millions d'euros seront consacrés à la montée en puissance du parcours professionnel de carrière et de rémunération (PPCR), dont le passage en catégorie A des éducateurs et la réforme associée du corps des cadres de service éducatif et des responsables.

Mesdames et messieurs les députés, comme vous pouvez le constater, les crédits de la mission « Justice » traduisent la volonté non seulement de donner à la justice les moyens dont elle a besoin, mais également d'accompagner sa transformation pour qu'elle soit à la hauteur des attentes de nos concitoyens. Ce budget nous donne les moyens de nos ambitions. Voilà, madame la présidente, ce que je souhaitais dire en propos introductifs.

**M. Dimitri Houbroun, rapporteur pour avis « Justice et accès au droit ».** Je tiens d'abord à saluer, madame la garde des Sceaux, l'augmentation des moyens qui seront alloués à la justice et à l'accès au droit en 2019. En effet, avec une hausse de 2 % pour les crédits de paiement, le budget 2019 s'inscrit dans la dynamique que vous avez insufflée l'an dernier et qui est portée par le projet de loi de programmation 2018-2022. Je tiens en particulier à saluer la hausse des moyens destinés aux juridictions, avec la création de 192 emplois et l'augmentation des crédits d'investissement, de plus de 8,8 %, destinés à lancer la nouvelle programmation immobilière. Je veux également saluer l'engagement financier massif en faveur de la transformation numérique du ministère, plus de 28 % sur le budget informatique, ainsi que la progression des crédits de l'accès au droit et à la justice, de plus de 6,6 %.

Je souhaite maintenant en venir au thème que j'ai retenu pour mon avis budgétaire – l'aide juridictionnelle. Compte tenu de l'importance, en termes financiers et budgétaires, de cette aide dont le coût total est supérieur à 550 millions d'euros, et des enjeux que représentent la numérisation de sa gestion

et la réforme de la procédure civile proposées par le projet de loi de programmation 2018-2022, il m'est en effet apparu utile de mener une réflexion approfondie sur l'évolution de l'aide juridictionnelle, tout en me cantonnant à quelques réflexions qui devront se concrétiser au travers d'une mission beaucoup plus approfondie. À l'issue des auditions que j'ai pu mener auprès des associations de représentation des victimes et des avocats mais également de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de la justice, j'ai formulé plusieurs réflexions afin de simplifier l'accès à l'aide juridictionnelle, de la revaloriser tant du point de vue de ses bénéficiaires que de celui des auxiliaires de justice, d'en diversifier les ressources et de mieux organiser son articulation avec l'assurance de protection juridique. Aussi, madame la ministre, souhaiterais-je vous soumettre quelques-unes de ces réflexions.

Concernant le dépôt du dossier d'aide juridictionnelle, vous avez engagé un important chantier de dématérialisation, lequel devrait aboutir à ce que d'ici à la fin 2019, cette aide qui fait l'objet de plus d'un million de demandes par an soit numérisée de bout en bout – de la demande initiale à l'instruction et jusqu'à l'attribution. Toutefois, je souhaite appeler votre attention sur le fait que si la dématérialisation de l'aide juridictionnelle a pour objet de faciliter l'accès des citoyens à la justice, elle ne doit pas conduire à en exclure les personnes les plus éloignées des nouvelles technologies. Aussi, j'insiste sur la nécessité de maintenir des lieux physiques d'accès à l'aide juridictionnelle et d'organiser au mieux l'accompagnement des demandeurs de cette aide. Alors qu'il existe aujourd'hui 147 points d'accès au droit auprès des 165 TGI, est-il envisagé de doter chaque TGI d'un point d'accès au droit ?

Il apparaît, par ailleurs, que les justiciables doivent remplir une demande d'aide juridictionnelle par affaire, si bien qu'ils se retrouvent souvent dans la situation de devoir remplir plusieurs dossiers. Il en va ainsi, par exemple, en matière de violences conjugales. La victime doit compléter trois demandes : l'une pour l'ordonnance de protection, l'autre pour la procédure de divorce et une troisième en matière correctionnelle. Ne serait-il pas envisageable de mettre en place un dossier unique par justiciable, ou à tout le moins de joindre le traitement des demandes d'aide juridictionnelle ?

Concernant l'appréciation des conditions de ressources, je voudrais commencer par une proposition qui me tient particulièrement à cœur. Il s'agit de l'extension de l'aide juridictionnelle de droit aux victimes de violences conjugales. Il me semble en effet que l'importance de la lutte contre les violences conjugales, grande cause du quinquennat, justifie pleinement que l'aide juridictionnelle soit attribuée sans condition de ressources aux victimes de ces violences. Je rappelle qu'un dépôt de plainte n'est effectué que dans 10 % des cas. En général, les victimes sont sous l'emprise psychologique, sociale et même administrative de l'auteur des violences. Cela revêt un danger pour leur sûreté que de présenter ces documents. J'y vois un enjeu d'accès à la justice. J'espère que nous pourrons aboutir à un texte qui convienne d'ici à la séance publique.

J'en viens à la pratique des bureaux d'aide juridictionnelle en matière d'appréciation des conditions de ressources. Il ressort qu'il est nécessaire de fixer des critères objectifs pour la prise en compte du patrimoine, afin d'éviter des situations dramatiques. Aussi, dans un souci de justice et de simplification, je vous propose l'alignement des critères d'appréciation sur ceux qui gouvernent l'attribution du revenu de solidarité active (RSA). J'aimerais connaître votre ressenti sur ce sujet.

Il résulte par ailleurs des dispositions de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique que, pour les mineurs, cette aide est liée aux ressources de leurs représentants légaux sauf si ces derniers sont concernés. Aussi son attribution dépend-elle souvent de l'appréciation du bureau de l'aide juridictionnelle eu égard à la situation particulièrement digne d'intérêt de l'objet de litige ou des charges prévisibles du procès. Considérant qu'il faut mettre fin à ces inégalités de traitement, je vous propose de clarifier et d'uniformiser les règles en la matière.

Il me semble aussi qu'il convient de faire cesser la privation du bénéfice de l'aide juridictionnelle dont font de fait l'objet les personnes en situation irrégulière. Ces dernières, qui peuvent bénéficier de l'aide juridictionnelle si elles se constituent partie civile, voient en effet rejeter leur demande au motif qu'étant souvent hébergées par un tiers, il leur faut fournir les ressources de leur hébergeur – ce que ce dernier peut refuser. Aussi aimerais-je avoir votre avis sur l'opportunité de prendre en compte, dans l'appréciation de leurs ressources, leur seule situation individuelle.

J'en viens à la question de l'admission à l'aide provisoire. Il ressort des auditions que j'ai menées que des difficultés sont susceptibles d'apparaître si l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle n'est pas demandée par l'avocat. Je propose donc que le président d'audience demande systématiquement à l'avocat, dès le début de l'audience, si son client bénéficie d'une demande d'aide juridictionnelle sur laquelle la juridiction doit se prononcer provisoirement.

J'aborde maintenant les modalités de rétribution des auxiliaires de justice. Après avoir stagné durant dix ans, la rétribution des avocats a fortement progressé depuis 2016, sous l'effet notamment de la revalorisation de l'unité de valeur de référence, de l'augmentation du nombre d'unité de valeur servant à calculer la rétribution de plusieurs actes et de l'extension de l'aide juridictionnelle en matière de médiation. Pour autant, les avocats qui travaillent dans le cadre de l'aide juridictionnelle voient leurs missions pénales systématiquement déficitaires, tandis que leurs missions civiles sont à l'équilibre. Il semble donc qu'une meilleure prise en charge des frais engagés par les avocats soit à envisager. J'aimerais savoir s'il serait possible, madame la ministre, de lancer une étude de faisabilité sur cette prise en charge des frais de déplacement, notamment des avocats.

Ces mesures ainsi que les réformes prévues dans le projet de loi de programmation 2018-2022 nécessitent d'augmenter les sources de financement de l'aide juridictionnelle. Dans cette perspective, je vous propose que deux pistes de réforme évoquées depuis plusieurs années soient approfondies. D'une part,

l'augmentation des droits sur les actes juridiques soumis à enregistrement, visés à l'article 635 du code général des impôts. D'autre part, l'alignement du taux de la taxe sur les conventions d'assurance de protection juridique sur celui applicable aux contrats d'assurance automobile – qui permettrait un rendement évalué à 62 millions d'euros.

Enfin, concernant l'articulation entre l'aide juridictionnelle et la protection juridique, nous sommes parfaitement conscients des limites d'une généralisation de l'assurance de protection juridique. Je pense toutefois que pour permettre une meilleure application du principe de subsidiarité, il faudrait peut-être étendre, par accord de place, le champ des litiges visés par l'assurance de protection juridique. Il est par ailleurs nécessaire de mieux faire connaître cette assurance. Pour cela, je propose qu'il soit fait obligation aux assureurs de généraliser une pratique que certains d'entre eux mettent déjà en œuvre : l'individualisation de la prime de l'assurance de protection juridique dans les contrats, et notamment une mention précise dans les avis d'échéance. Madame la garde des Sceaux, j'aimerais avoir votre avis sur ces deux propositions. Je vous remercie pour votre attention.

**M. Bruno Questel, rapporteur pour avis « Administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse ».** Madame la garde des Sceaux, je souhaite avant toute chose souligner et saluer les efforts consentis en faveur de l'administration pénitentiaire et de la PJJ dans ce projet de budget 2019. Certes, ils ne permettront pas de résoudre tous les défis auxquels ces administrations sont confrontées, mais ils sont remarquables dans le contexte actuel de redressement des finances publiques engagé depuis l'an dernier.

S'agissant plus particulièrement de l'administration pénitentiaire, l'augmentation de 30 % des crédits d'investissement immobilier, la mobilisation de 56 millions d'euros pour la sécurité des établissements et la hausse de 4 % des dépenses de personnel démontrent un effort important de réhabilitation et de sécurisation du parc pénitentiaire et le soutien de notre pays à l'ensemble des agents qui travaillent dans cette administration, dans des conditions que tout le monde s'accorde à décrire comme difficiles.

Madame la ministre, ma première question porte sur le programme de construction de 7 000 places de prison. Pouvez-vous nous en présenter plus précisément les contours, les échéances et les financements mobilisés ? Comment ce plan tient-il compte de la nécessité de différencier la détention en fonction de la situation du condamné et de ses objectifs de réinsertion ?

Les moyens budgétaires octroyés à l'administration pénitentiaire sont à analyser à la lumière des orientations nouvelles qui seront données à la politique d'exécution et d'aménagement des peines par le projet de loi de réforme de la justice adopté par le Sénat hier, qui viendra devant nous prochainement. Et ce, afin que les peines prononcées dans notre pays soient exécutées et utiles à la personne condamnée ainsi qu'à la société dans son ensemble, et qu'elles n'aient pas, comme c'est parfois le cas aujourd'hui – et certains considèrent que ça l'est trop souvent –

un effet désocialisant et contreproductif à l'égard de l'objectif de prévention de la récidive.

Au-delà de ces orientations, il nous faut réfléchir ensemble aux moyens de repenser l'incarcération afin de mieux responsabiliser les personnes incarcérées au cours de leur détention et de faire de leur passage en prison sinon un moment utile, au moins un moment qui permette une prise de conscience sur les questions de citoyenneté qui les concernent principalement. Tel est l'objet de ma deuxième question. Ne vous paraît-il pas possible de tenir davantage compte de ce que l'on pourrait qualifier de mérites et d'inconduites des personnes détenues dans leur parcours d'exécution de leur peine au travers d'une forme de « contractualisation » – même si le mot n'est sans doute pas heureux – entre les personnes incarcérées et l'administration ? Il s'agirait, comme cela se passe au Canada, d'une sorte de donnant-donnant quant au déroulement de la peine, aux objectifs de sortie et de réinsertion.

Par ailleurs, la PJJ, très affectée par les effets de la révision générale des politiques publiques, poursuit une forme de rétablissement. Les structures dans lesquelles elle accueille les mineurs qui lui sont confiés vont être renforcées grâce à une diversification des instruments juridiques de prise en charge et la création des 20 CEF que vous avez évoqués, principalement destinés à renforcer l'offre alternative à l'incarcération de mineurs. C'est sur ces structures que portera ma troisième question. La création de ces CEF a-t-elle été précédée d'une réflexion sur leur fonctionnement, tirant ainsi les conséquences des dysfonctionnements observés par le passé, notamment en termes de solidité des équipes d'éducateurs et de management ?

J'en viens, pour terminer, aux problématiques de pratique des cultes et de respect du principe de laïcité dans les établissements de l'administration pénitentiaire et de la PJJ, auxquelles j'ai souhaité consacrer l'essentiel de mon avis cette année. Les auditions que j'ai conduites sur ce sujet ont révélé un cadre juridique désormais bien établi à la suite d'utiles clarifications opérées par chaque administration à partir de 2014 mais qui n'est pas sans poser quelques difficultés dans la pratique. Des moyens importants ont certes été mobilisés au cours des dernières années pour renforcer la présence et la formation des aumôniers, ainsi que la connaissance de toutes les problématiques liées à la laïcité et à la pratique des cultes par le personnel pénitentiaire. C'est tout particulièrement la religion musulmane, historiquement sous-représentée parmi les aumôniers, qui a bénéficié de ces moyens, notamment à la suite des plans de lutte contre le terrorisme et la radicalisation. L'organisation des cultes en détention n'en continue pas moins de soulever de vraies difficultés, qui seront l'objet de mes deux dernières questions.

En premier lieu, d'importantes disparités existent entre les aumôneries pénitentiaires d'une part, et celles hospitalières ou militaires d'autre part – dans leur financement, dans leur mode d'agrément et dans leurs modalités d'intervention. Les règles actuelles ne semblent pas totalement tenir compte de la situation particulière de certains aumôniers qui ne disposent pas, au sein de leur culte, d'un statut, d'une rémunération et d'une couverture sociale, par exemple.

Elle serait la cause d'un déficit d'attractivité et de difficultés de recrutement croissantes, notamment pour l'aumônerie musulmane qui doit faire face à une demande de plus en plus importante en détention. Enfin, l'agrément non limité dans le temps ne permettrait pas, selon des personnes entendues, de procéder à un examen régulier des situations. Est-il envisagé de modifier ces règles, en s'inspirant par exemple du modèle de l'aumônerie militaire, qui intervient dans un secteur aussi sensible et qui paraît donner satisfaction ?

Enfin, la question des cultes et de la laïcité se pose aussi dans les structures de la PJJ, selon des modalités il est vrai différentes. Madame la garde des Sceaux, comment le jeune âge des publics pris en charge dans ces structures conduit-il la PJJ à traiter ces questions ?

**M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial de la commission des Finances.**

Je voudrais revenir plus principalement sur les enjeux posés par le débat budgétaire autour de la mission « Justice » – et bien entendu, sur les questions qui se posent parallèlement à ces enjeux. Tout d'abord, se pose la question du respect des objectifs de performance. Lorsque l'on regarde la hausse interrompue des ressources qui ont été accordées à la mission, les indicateurs affichent au mieux une stabilité par rapport aux exercices précédents, ainsi qu'à la cible fixée pour 2020. L'on constate donc, en quelque sorte, un manque d'ambition en termes d'objectifs, malgré l'augmentation des moyens.

Autre volet, celui de la saturation des plafonds d'emploi. Vous y avez fait référence dans votre intervention. Vous avez fait en sorte de réduire l'écart entre la prévision et le nombre de postes effectivement pourvus. En revanche, l'ensemble des travaux de la Cour des comptes et de la commission des Finances de l'Assemblée mettent en lumière la persistance d'une sous-consommation – même si elle est moins importante qu'elle ne l'a déjà été. Nous voyons aujourd'hui un certain nombre d'annonces en termes d'augmentation de postes. Nous sommes donc légitimement amenés à nous poser la question suivante : s'agit-il d'affichage ou serez-vous véritablement en mesure de faire en sorte qu'à la fin de l'exercice 2019, l'intégralité des postes que vous affichez seront intégralement pourvus ? Je prends notamment pour exemple l'administration pénitentiaire, pour laquelle vous savez qu'il existe aujourd'hui un écart en la matière.

L'un des enjeux consistera aussi à confirmer les premiers résultats obtenus dans la maîtrise des dépenses relatives aux frais de justice et celle des délais de paiement. Si cette maîtrise n'est pas maintenue, un nouveau processus de cavalerie budgétaire se mettra en place. C'est l'un des sujets sur lesquels la Cour des comptes a régulièrement lancé l'alerte.

Un autre enjeu vise à engager les premières opérations du programme prévoyant la création de places de prison. Dans son programme présidentiel, le Président de la République indiquait qu'à la fin du quinquennat, il y aurait 15 000 places de prison supplémentaires. Vous y répondez que durant le quinquennat, 7 000 places supplémentaires seraient créées et 8 000 programmées. Pouvons-nous avoir la certitude que les 7 000 places seront bien réalisées et que les 8 000

seront bien programmées – même si ces chiffres montrent qu’il existe d’ores et déjà un décalage entre ce qu’avait annoncé le Président de la République et ce que vous semblez être en mesure de réaliser ?

Il faut également tenir compte des engagements pris dans le relevé de conclusions du 2 janvier 2018 relatif à l’administration pénitentiaire. Ce relevé de conclusions indique qu’au terme d’un mouvement inédit de grève des surveillants, des mesures de revalorisation seront prévues. Pouvez-vous nous indiquer comment elles seront mises en œuvre ?

Ensuite, il s’agit de poursuivre la réalisation du plan de transformation numérique du ministère de la Justice et de faire en sorte que les grands projets informatiques deviennent une réalité. La bonne nouvelle, c’est que le PLF pour 2019 prévoit 49 millions d’euros en AE et 97 millions d’euros en CP. Mais, là encore, toutes les dispositions ont-elles été prises pour que ce chantier avance de manière significative ?

Je terminerai par un autre élément mentionné par l’un des rapporteurs pour avis – l’aide juridictionnelle. Il convient, là aussi, de contenir l’évolution des dépenses en matière d’aide juridictionnelle compte tenu des effets potentiellement inflationnistes de la réforme réalisée entre 2015 et 2018 ainsi que des besoins de financement qui découlent de plusieurs réformes procédurales prévues par le projet de loi de programmation que vous portez, madame la ministre. Il faut, là aussi, plus que jamais alerter quant au risque de dérive du budget lié à l’aide juridictionnelle. Avez-vous, avec votre administration, pris toutes les dispositions pour que ce risque de dérive n’advienne pas ?

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Madame la garde des Sceaux, je vous laisse répondre aux rapporteurs.

**Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice.** Je souhaite volontiers répondre, encore que la multitude de questions posées m’inciterait à vous parler durant deux ou trois heures ! Je vais essayer de réduire mon propos.

Je voudrais dire d’emblée à M. Houbron qu’au regard du sujet qu’il a souhaité mettre en exergue, qui s’attache à l’accès au droit, il s’agit vraiment d’une de mes préoccupations très fortes. Je souhaite y consacrer un chantier complet au cours de l’année 2019. Je pense en effet qu’il y a là différents sujets dont il convient de se saisir – non seulement, l’aide juridictionnelle mais, au-delà, la manière dont on peut mettre en œuvre l’accès au droit, et pas uniquement dans des points fixes et figés où les gens viennent chercher des informations. Il faut au contraire que différents partenaires aillent vers les gens les plus démunis, qui ignorent même souvent qu’ils peuvent avoir accès au droit.

En réponse aux questions précises que vous avez posées concernant l’aide juridictionnelle, je voudrais redire que son budget est augmenté de 7 %. J’ai eu l’occasion de le dire tout à l’heure, cela marque un effort important et permettra de

financer les réformes précédentes, notamment les augmentations qui ont eu lieu pour les unités de valeur de l'aide juridictionnelle, mais aussi celles que nous avons prévues pour l'extension de la représentation obligatoire. En revanche, sur la conception générale de l'aide juridictionnelle, sur laquelle vous me faites un certain nombre de propositions, je dois aussi évoquer ces sujets majeurs avec les avocats notamment, puisque ce sont eux les premiers concernés. Il me faut du temps. Cela fait partie des chantiers qui ont été ouverts par la profession d'avocat. Vous le savez, le Conseil national des barreaux a ouvert des états généraux sur l'avenir de cette profession. L'aide juridictionnelle fera partie de l'un des chantiers qui sont ouverts et sur lesquels nous allons travailler avec les avocats. Il me faut ce temps pour pouvoir mettre en place des propositions cohérentes et qui, j'espère, seront pérennes. Je suis évidemment très attentive à l'ensemble des propositions que vous avez formulées et que nous aurons l'occasion de retravailler durant l'année qui vient.

Vous avez également souligné la possibilité de mettre en place une mission parlementaire consacrée à ces sujets. Je n'y verrais que des avantages et des intérêts.

D'ores et déjà, le rapport des inspections dont j'ai fait mention tout à l'heure – inspection générale de la justice et inspection générale des finances – propose un certain nombre de pistes intéressantes pour une meilleure maîtrise du dispositif de l'aide juridictionnelle. Nous y travaillerons, évidemment.

Pour en venir aux questions de dématérialisation que vous évoquez, je voudrais dire que dématérialisation ne signifie pas exclusion des plus démunis. Nous y serons très attentifs.

Vous évoquez le déploiement des points d'accès au droit au sein des TGI. Je suis très intéressée par leur existence, mais plus encore à l'extérieur des TGI. Il y en a dans beaucoup de villes, mais pas assez – je regarde, disant cela, Mme Alexandra Louis ! Il faudrait déployer dans encore bien d'autres endroits ces points d'accès au droit ou ces maisons du droit et de la justice, peu importe leur nom. Cela fait partie du chantier global que nous devons poursuivre. Au sein des tribunaux, nous souhaitons en revanche développer partout les SAUJ, qui permettront d'accueillir tous ceux qui viennent soit chercher des orientations, soit au contraire déposer une demande d'aide juridictionnelle – et qui sont accompagnés pour le faire. Vous voyez donc que numérisation ne signifie pas abandon de l'accueil physique.

Vous avez évoqué d'ailleurs certains cas, peu fréquents, dans lesquels plusieurs demandes d'aide juridictionnelle doivent être faites pour plusieurs affaires liées. Cela s'explique par le fait qu'en réalité l'avocat désigné n'est pas toujours le même. Mais, justement, je pense que la dématérialisation des procédures nous permettra de dépasser ce type de contrainte, puisqu'avec le système dématérialisé nous pourrions appliquer le principe « dites-le nous une fois seulement ». Cela permettra de réduire le nombre d'informations demandées et de pièces exigées.

Vous avez également évoqué la question des conditions de ressources et de l'harmonisation des pratiques de leur prise en compte. Dans le cadre du projet de numérisation de l'aide juridictionnelle, nous souhaitons précisément transformer les modalités de prise en compte du critère de ressources afin de retenir un critère simple qui permettra d'automatiser davantage les contrôles. Ce sera, *a priori*, le revenu fiscal de référence (RFR), mais nous n'excluons aucune piste et des tests vont avoir lieu dans différentes juridictions.

Sur la situation des personnes en situation irrégulière, la difficulté que vous évoquez n'est pas liée à la question du foyer, puisque la prise en compte des revenus des personnes vivant au foyer suppose une communauté de vie. En réalité, c'est la loi de 1991 qui, dans son article 3, dispose aujourd'hui qu'une résidence habituelle et régulière est nécessaire pour bénéficier de l'aide juridictionnelle. Donc, là encore, il faudra peut-être engager une réflexion.

Je ne sais pas si je continue à répondre à chacune de vos questions ou si vous m'autorisez à développer l'ensemble de ces sujets un peu plus tard, lorsque nous pourrons soit travailler ensemble, soit accompagner des réflexions qui seront conduites dans le cadre du travail mis en place avec les avocats ? En tout cas, je vous le dis ici, c'est vraiment pour moi un point essentiel auquel je souhaite m'atteler dès 2019.

Monsieur Questel, vous me posez quatre questions. Par la première, vous me demandez des précisions sur les 7 000 places de prison. Je voudrais redire qu'il ne s'agit pas de 7 000 places, mais bien de 15 000. Elles seront soit livrées, soit lancées, avant 2022. J'ai eu l'occasion de préciser dans mon propos introductif que ces places de prison répondent à des exigences d'établissements différenciés nous permettant soit d'accueillir au sein d'un même établissement des détenus qui sont sous des régimes de détention différents, soit de construire des établissements spécifiques pour accueillir des détenus qui se trouvent à un moment donné de leur parcours de peine dans une même situation. C'est la raison pour laquelle nous ne construirons pas de maison centrale. Il y a suffisamment de ces maisons les plus sécuritaires sur le territoire. Elles ne sont d'ailleurs pas remplies et ne connaissent aucune surpopulation carcérale. Nous n'avons pas de besoin supplémentaire dans ce domaine-là. En revanche, nous allons construire des centres pénitentiaires adaptés. Je vous ai dit qu'il y aurait environ 10 000 places sur les 15 000 qui répondront à cela. Ces centres pénitentiaires nous permettront d'accueillir des personnes sous des régimes de détention diversifiés – aussi bien des personnes nécessitant des exigences de sécurité soutenue que des personnes éligibles à des régimes plus autonomes, dits régimes de confiance. La construction architecturale répondra à ces exigences. Nous construirons également des maisons d'arrêt, à raison de 2 500 places, répondant aux besoins de détention des prévenus. Et je souhaite que nous y prévoyions des dispositifs qui nous permettront de développer des activités aussi bien en termes de formation qu'en termes d'emploi. Hier, j'ai pu engager un dialogue avec Mme Péresse, présidente du conseil régional d'Île-de-France, qui soulignait à quel point sa région pourrait –

comme d'autres d'ailleurs – intervenir pour appuyer la formation professionnelle dans ces maisons d'arrêt ou dans les centres pénitentiaires de plus longues peines.

Nous construirons aussi 2 000 places dans des SAS destinées, comme je le disais tout à l'heure, soit à des détenus qui ont à effectuer de courtes peines de prison et pour lesquels il nous faut tout de suite travailler à la réinsertion, soit à des détenus en fin de peine pour lesquels il nous faut évidemment engager un processus de sortie. Ces SAS répondront à des exigences de sécurité moindre et nous y placerons des détenus au profil adapté. Les services publics de logement et d'insertion vers l'emploi nous permettront de préparer au mieux leur sortie. Enfin, nous construirons deux ou trois prisons expérimentales par le travail. Des entreprises ou des fondations d'entreprise souhaitent travailler avec nous pour former des détenus, les employer durant leur parcours de détention et éventuellement leur proposer un emploi en sortie de détention, ce qui assurerait évidemment une meilleure réinsertion. Voilà quelques mots, qui demanderaient des précisions supplémentaires.

Vous avez évoqué, monsieur le rapporteur, l'effet désocialisant des courtes peines. Vous me demandez, au fond, si le mérite des détenus durant leur parcours de peine ne pourrait pas être mieux pris en considération. Je peux vous répondre que les quartiers dits de confiance dont je vous parlais tout à l'heure supposent la prise en considération du mérite des détenus, car seuls ceux qui respecteront le contrat mis en place dans ces quartiers de confiance pourront y demeurer – lequel contrat supposera la soumission à un certain nombre de règles et d'activités qui leur seront proposées. Le respect de ces règles permettra d'accorder une plus grande autonomie aux détenus durant leur détention. En cas de non-respect, en revanche, un retour en prison plus classique sera alors mis en place. Le mérite est donc bien pris en compte. Le positionnement dans une SAS répondra également à cette notion.

Vous avez également évoqué, à propos de la laïcité, la question des aumôneries. Nous conduisons, avec le ministère de l'intérieur, une réflexion interministérielle sur la structuration des aumôneries. On évoque souvent l'aumônerie musulmane, mais la direction de l'administration pénitentiaire compte sept aumôneries. Nous devons donc réfléchir à un cadre valable pour toutes. Le modèle militaire est également évoqué, vous-même y avez fait allusion, mais il faut être conscient d'une différence essentielle : les aumôneries pénitentiaires interviennent auprès des détenus et non des surveillants. Nos priorités, jusqu'à présent, ont porté sur le renforcement de la formation des aumôniers et sur le toilettage du statut, notamment les conditions d'agrément. C'est un travail que nous poursuivrons.

Vous avez également évoqué la PJJ, en me demandant si la construction des 20 nouveaux CEF tiendrait compte des retours d'expériences antérieures dans lesquelles, il est vrai, nous avons connu un certain nombre de difficultés. Nous en tenons bien entendu compte. C'est pourquoi, si nous maintenons la possibilité d'un placement des jeunes en CEF, nous travaillons aussi désormais sur la sortie des CEF pour éviter – comme pour les établissements pénitentiaires – qu'il y ait

des sorties sèches, c'est-à-dire qu'un jeune qui a passé six mois en CEF se retrouve brutalement dehors sans que cette sortie ait été préparée. Aussi proposons-nous, dans le projet de loi que je vous présenterai, des dispositifs progressifs d'accueil de jour qui permettent de continuer à prendre en charge les jeunes quand ils sont sortis des CEF et ne pas les remettre brutalement dans un dispositif sans aucune prise en charge. Donc oui, nous tirons les leçons de l'expérience ! Je pourrais citer d'autres exemples, mais celui-ci me semble particulièrement probant.

Monsieur Hetzel, vous avez évoqué plusieurs points, notamment la question du respect des objectifs que nous fixons. Vous avez parlé de manque d'ambition pour les objectifs 2019. Je ne partage évidemment pas ce terme. Simplement, pour 2019, nous tenons lucidement compte – et ce n'est pas un manque d'ambition – du délai nécessaire à la mise en œuvre de la loi de programmation et de réforme de la justice. Autrement dit, je ne sais pas exactement quand cette loi sera votée, peut-être d'ici à la fin de l'année ou au début de l'année prochaine, mais il nous faut en tout cas prévoir un délai de mise en œuvre. Nous en avons évidemment tenu compte.

Sur la question des recrutements, pour lesquels vous estimez que nous risquons peut-être une sous-consommation, je puis vous assurer que nous avons réellement mis en place l'ensemble des dispositifs nous permettant d'assurer les recrutements. Je pense ici notamment aux surveillants pénitentiaires : les concours 2018 et 2019 nous ont d'ores et déjà permis de recruter les personnels à la hauteur de ce à quoi nous nous étions engagés. Il n'y a évidemment pas de problème de recrutement dans le domaine de la justice judiciaire – la magistrature n'a plutôt pas de problème de recrutement ! Concernant l'administration pénitentiaire, je viens de vous le dire, nous avons réorganisé la formation des surveillants pénitentiaires pour nous assurer de l'efficacité des processus de recrutement, de formation et d'affectation dans les établissements pénitentiaires.

Vous m'interrogez également sur la question des mesures de revalorisation. Vous souhaitez savoir comment elles sont appliquées. Toutes les mesures financières liées au protocole signé en 2018 ont été prises et seront mises en œuvre, qu'il s'agisse de l'indemnité des charges pénitentiaires – où la revalorisation a fait passer le montant de base de 1 000 à 1 400 euros par an, ce qui n'est tout de même pas négligeable pour un surveillant pénitentiaire, et ce sont 11,5 millions d'euros qui ont été prévus –, de la prime de sujétion spéciale – avec une augmentation de 0,5 % cette année et un alignement sur la police à terme, à 2 %, soit 2,5 millions d'euros cette année –, ou de l'indemnité de dimanche et jour fériés, qui est passée de 26 à 36 euros, ce qui représente 3,5 millions d'euros. Ce sont près de 18 millions d'euros qui y seront consacrés dès 2018. Et, en 2019, l'extension en année pleine et l'ajout de la prime de fidélisation permettront d'aboutir à 25 millions d'euros. Tout cela est déjà prévu.

Vous avez également évoqué les 15 000 places de prison, en me demandant si elles étaient toutes effectivement programmées. Je m'engage absolument à la livraison, comme je l'ai dit, de 7 000 places d'ici 2022. Il s'agit de

7 000 places par rapport au nombre de places disponibles lorsque nous sommes arrivés. Il y aura 7 000 places supplémentaires en 2022. Ainsi que je l'expliquais à l'instant, la différenciation des bâtiments dont nous avons besoin nous permettra d'y parvenir. J'ajoute que dans le projet de loi que je vous présenterai, je vous proposerai des mesures juridiques nous permettant d'accélérer et de faciliter la construction des établissements pénitentiaires. Je ne doute pas que vous y serez grandement favorable !

En outre, la construction de 8 000 autres places de prison sera lancée avant 2022. À l'exception de quelques sites, nous avons repéré tous les terrains. Nous en sommes au stade des études et des analyses, mais la construction de ces places sera effectivement lancée avant 2022. J'ai d'ailleurs récemment publié une carte de ces futures implantations pénitentiaires. Nous savons donc aujourd'hui où elles se situeront.

Enfin, vous avez abordé le numérique. Vous me demandez si la numérisation avancera de manière significative. Sachez que je fais tout pour cela, monsieur le député ! Nous avons des personnels particulièrement compétents, des crédits ainsi qu'une ambition, et une gouvernance a été mise en place à cette fin. Je ne doute pas que notre travail se traduira prochainement, sur le terrain, par des avancées réelles.

Quant à la dérive du budget lié à l'aide juridictionnelle, je crois avoir répondu tout à l'heure que l'augmentation budgétaire que nous avons prévue pour 2019 nous permet de faire face à la revalorisation et même à l'accroissement de la représentation obligatoire. En 2020, il faudra que nous revoyions ce processus.

**Mme Alexandra Louis.** Je tenais, au préalable, à souligner la qualité des travaux qui nous permettront d'examiner tout à l'heure ces crédits de la mission « Justice ». Cela a été souligné à juste titre, ils connaissent une augmentation et traduisent ainsi l'engagement du Président de la République et du Gouvernement de donner à notre pays une justice à la hauteur de ses ambitions, et de relever de très nombreux défis qui ont fait l'objet de différents chantiers ces derniers mois, en tout cas depuis le début de cette législature. Le budget 2019, qui s'inscrit au sein de la loi de programmation, connaît une augmentation de ses CP de l'ordre de 4,5 % – et ce, après avoir déjà connu une progression l'an dernier, cela doit à nouveau être souligné. C'est donc un effort budgétaire important, que le groupe majoritaire tient évidemment à saluer.

Parmi vos nombreuses priorités, je souhaiterais revenir tout particulièrement sur deux points. Le premier, que vous avez largement abordé lors de cette introduction, est la transformation numérique de votre ministère. Le second concerne plus précisément la justice des mineurs.

Nous savons que la transformation numérique représente un enjeu particulier pour notre justice, pour tous les justiciables et pour les professionnels du droit. Vous avez lancé un plan de transformation, notamment dans le but d'améliorer l'accès au droit pour nos concitoyens *via* les outils numériques, avec

une enveloppe budgétaire qui avoisine les 200 millions d'euros en CP. Cette modernisation indispensable bénéficiera tant aux professionnels du droit qu'aux justiciables, notamment en augmentant les capacités de traitement des serveurs existants, en développant la visioconférence ou en dématérialisant certaines procédures ou applications déjà existantes – je pense notamment à celle concernant l'aide juridictionnelle. Je sais aussi que dans la pratique, cette dématérialisation permet un gain de temps et d'efficacité. Nous avons étudié la dématérialisation de la transmission des procédures de police dans le cadre du traitement en temps réel des procédures pénales lorsque vous vous étiez rendue au TGI de Marseille. Il faut pouvoir déployer cet exemple. Ce chantier requerra beaucoup de temps. Pourriez-vous revenir un peu plus en détail sur le calendrier global de ce plan et nous préciser les mesures concrètes que nous pourrions constater d'ici à la fin de l'année 2019 ?

J'en viens à mon second point : la création prévue de 20 CEF pour répondre à une demande qui existe depuis longtemps, celle de la diversification des réponses pénales et éducatives pour les mineurs. On le sait, il y a autant de dossiers de mineurs que de situations différentes. Pour apporter une réponse adaptée, il faut disposer des moyens et des outils nécessaires. Les CEF constituent une de ces solutions – il faut rappeler que, très souvent, ils sont une alternative à l'emprisonnement. La création de 20 CEF supplémentaires répond donc à un réel besoin.

J'ai eu l'occasion d'en visiter un, très récent, à Marseille. Il a ouvert ses portes fin 2017 et présente la particularité, que je tiens à souligner, d'être mixte, ce qui est assez rare. Ce centre fonctionne très bien, notamment avec des personnels éducatifs dédiés à l'insertion, voire à la réinsertion. Je sais que d'autres CEF ne fonctionnent pas aussi bien. Nous en sommes tous conscients. C'est la raison pour laquelle je voudrais appeler votre attention sur ce point et savoir ce qui est prévu, notamment pour garantir un bon encadrement des mineurs pris en charge par ces CEF et pour les fidéliser. Par ailleurs, quel est le calendrier de mise en œuvre de ces différents CEF à l'horizon 2022 ?

**M. Jean-Louis Masson.** Au nom du groupe Les Républicains, nous vous donnons acte, madame la garde des Sceaux, de votre projet d'augmentation du budget de la justice de 300 millions d'euros en 2019. Si l'on y ajoute les 260 millions d'euros de l'année dernière, cela représente 560 millions d'euros sur deux exercices budgétaires. Mais ne souriez pas trop vite, car je vous propose de placer cette somme en perspective avec un autre chiffre, celui de la dépense publique. Sur les deux mêmes exercices budgétaires, elle se sera accrue de 42 milliards d'euros. Si vous faites une règle de trois, vous observerez comme moi que l'augmentation du budget de la justice ne représente que 0,013 % de l'augmentation de la dépense publique sur la même période. Non, madame la ministre, sans vouloir vous offenser, votre budget ne comble pas l'immense retard de cette fonction régaliennne !

Comme vous le savez, votre budget ne permettra pas de décoller de la toute fin du peloton européen en la matière – peu glorieux, me semble-t-il, pour la

patrie des droits de l'Homme. Mais tout cela, le Sénat vous l'a dit, notamment lors de l'examen du projet de loi de programmation 2018-2022.

J'aurai quelques observations et questions sur la justice judiciaire. La pénurie chronique des magistrats et fonctionnaires de greffe ne cesse d'être dénoncée, année après année – je dirais même quinquennat après quinquennat. Cela se mesure d'ailleurs au délai moyen du traitement des procédures, qui ne cesse d'augmenter et qui n'a cessé de le faire à nouveau au cours de l'année que nous venons de vivre, toutes juridictions confondues. Vous connaissez bien sûr les chiffres bien mieux que moi. On note néanmoins une augmentation des crédits pour les magistrats à titre temporaire ou les agents non-titulaires, avec 22 millions d'euros. Faut-il y voir une certaine forme de précarisation des statuts ?

Concernant l'administration pénitentiaire, nous notons – comme l'a fait mon collègue – un recul important des annonces présidentielles sur la lutte contre la surpopulation carcérale au sein des maisons d'arrêt, puisque 15 000 places nouvelles devaient être créées d'ici 2022 et que vous révisiez ce chiffre à 7 000. Au demeurant, et compte tenu des délais de réalisation d'un établissement pénitentiaire, de l'ordre de quatre à cinq ans, votre objectif semble vraisemblablement irréalisable. Vous n'avez d'ailleurs, à ce jour, pas arrêté le programme d'implantation définitive de nouveaux établissements. Les maisons d'arrêt resteront donc vraisemblablement surpeuplées. Qu'il me soit ici permis de revenir en arrière. À la même époque l'an dernier, vous étiez portée par le même enthousiasme qu'aujourd'hui, mais rien n'a changé dans les maisons d'arrêt. La surpopulation carcérale est une réalité dans tous les établissements de notre pays.

Ma question concerne le renseignement pénitentiaire. Vous présentez un budget de 5,8 millions d'euros et 39 personnes supplémentaires, mais permettez-moi de vous demander de nous préciser ce qui n'y figure apparemment pas, qu'en tout cas je n'ai pas trouvé : existe-t-il une doctrine et quel est le dispositif que vous envisagez de mettre en œuvre pour ce service de renseignement pénitentiaire ?

Concernant l'aide juridictionnelle, le problème est structurel et souligné chaque année. Il tient à un coût en constante augmentation et au nombre toujours croissant de personnes éligibles, au-delà de l'augmentation du montant des prestations. Chaque année, cette dépense est toujours sous-estimée. Le Sénat a fait une proposition sur laquelle je souhaiterais avoir votre avis. Il s'agirait de réclamer un « droit de timbre » de 20 euros à 50 euros aux justiciables. Que pensez-vous de cette proposition sénatoriale ?

**M. Erwan Balanant.** Le Mouvement Démocrate et apparentés observe qu'un effort conséquent est consenti, mais qu'il ne rattrapera pas, hélas, le retard pris depuis presque trente ans dans le budget de la justice. Dans la mesure où ce rattrapage financier ne suffira pas, il faut également – et c'est le travail que vous faites – réformer pour être plus efficace. Ce budget augmente vraiment. C'est factuel, et inédit depuis de nombreuses années. Mais, à côté, il faut aussi que cette réforme se fasse de façon efficace. Je vous fais confiance, et le texte que nous avons déjà commencé à examiner montre un certain nombre de pistes

extrêmement intéressantes – en permettant aux magistrats de se recentrer sur le cœur de leur métier, en augmentant l'efficacité du travail au sein des juridictions et en repensant l'organisation judiciaire sans supprimer, vous l'avez précisé, des lieux de justice.

Il a été question des points d'accès au droit. Je pense qu'il est extrêmement important que de tels points puissent également exister là où il n'y a pas de TGI ou de TI. Dans ma ville, Quimperlé, un point d'accès au droit a été créé lors de la suppression du TI et, aujourd'hui, il est géré en partie avec la collectivité territoriale et l'intercommunalité. C'est un vrai service pour les citoyens.

Une grande partie de l'augmentation du budget est consacrée à l'administration pénitentiaire. C'est assez logique quand on voit l'état de nos prisons. Vous l'avez dit, il est absolument nécessaire d'investir dans la rénovation d'un certain nombre de centres pénitentiaires aujourd'hui complètement délabrés ou dans un état qui ne correspond plus aux standards que nous attendons aujourd'hui. Grâce au travail accompli par la commission des Lois depuis le début du mandat, nous avons toutes et tous pu visiter un certain nombre de centres et de maisons d'arrêt et nous avons parfois observé des situations bien différentes. Certains ont aussi constaté que cette privation de liberté n'était parfois pas loin d'une privation d'humanité. Nous ne pouvons pas y rester indifférents.

Quel type de prison construire ? Effectivement, construire 15 000 places en maisons centrales serait une aberration totale – vous l'avez bien précisé. Pour réduire le nombre de personnes en prison, je pense qu'il convient de réduire la récidive. Lorsque les gens reviennent en prison, c'est un peu une double peine pour tout le monde – la personne condamnée, mais aussi la société. Il faut donc des centres qui privilégient et permettent une réinsertion réussie. À cet égard, je rejoins la volonté de notre présidente que la commission des Lois soit associée à ce travail de définition en amont des prisons que nous allons décider de construire. Je pense en particulier à des prisons qui permettent de mettre en place le programme « Respecto ».

Concernant la transformation numérique, j'aimerais connaître l'articulation que vous envisagez avec les outils du ministère de l'Intérieur. Sans doute y a-t-il un travail d'efficacité à mener pour connecter les forces de l'ordre, les enquêteurs et la justice.

Enfin, sur le dossier unique, je pense qu'il faudrait parvenir à un dispositif similaire à « .gouv.fr ». Je crois que c'est votre volonté, pour permettre à tous les justiciables mais aussi tous les métiers de la justice de disposer d'un outil unique, cohérent et qui fonctionne.

**Mme Cécile Untermaier.** Au nom du groupe Socialistes et apparentés, je tiens à vous remercier, madame la garde des Sceaux, pour vos propos, pour le rapport extrêmement circonstancié que vous nous avez livré et pour la détermination avec laquelle vous portez ce projet de budget. Je prononce sans

doute ces quelques mots pour atténuer les réserves que nous allons être contraints d'exprimer. Je voudrais également remercier nos deux rapporteurs pour la qualité de leurs rapports, qui nous éclairent sur des questions majeures. J'ai particulièrement apprécié les propositions qui ont été faites notamment en matière d'aide juridictionnelle, et la réflexion menée par M. Bruno Questel sur la question de la peine. Enfin, je rappellerai, comme en 2018, les mots de M. Jean-Jacques Urvoas dans la lettre qu'il vous avait adressée, disant qu'il fallait cesser d'ajouter des mots aux maux et que la priorité des priorités était désormais le budget de la justice. Je pense que vous en avez pleinement conscience, et le Président de la République aussi, puisque, dans le projet de loi de programmation, vous en faites une règle de majoration de ce budget.

On sait que l'on part de loin. Il ne s'agit pas d'évoquer ce qui a été fait avant ou pas, mais depuis 1960, tout a été mis en œuvre pour étouffer la justice et l'autorité judiciaire. Le juge a toujours fait peur. Et finalement, l'on n'a jamais mis le budget de la justice à sa véritable hauteur, mettant ainsi en péril l'État de droit. Notre collègue des Républicains a cité les chiffres de 42 milliards d'euros de hausse de la dépense publique et les 350 millions d'euros de hausse pour la justice. S'ils sont exacts – je ne les ai pas vérifiés –, ils démontrent le fossé qu'il nous faut encore franchir pour répondre véritablement aux standards européens. Nous avons progressé, depuis 2010. Mais nous sommes encore très loin des budgets de pays tels que l'Allemagne, la Belgique ou l'Espagne. Face à cette situation préoccupante, tous les efforts sont bienvenus, au titre desquels cette loi de programmation. En outre, rien ne nous interdit d'imaginer que l'on puisse en renforcer l'ampleur dans les années qui viennent.

Vous présentez donc une montée en puissance positive du budget global. Il est vrai que 4,5 %, c'est plus que les 2,6 % que nous avons enregistrés entre 2012 et 2017 – dont acte. Mais je pense que, depuis les années 2000, il y a une prise de conscience de cette nécessité de majorer le budget de la justice, et que nous devons l'amplifier largement sans attendre 2022.

J'ai des inquiétudes concernant le cœur même du budget. La première concerne les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP), chevilles ouvrières de la réinsertion, qui sont vraiment en souffrance en raison de l'absence de moyens matériels et humains. Ils sont surchargés de dossiers : un conseiller s'occupe de plus d'une centaine de personnes, alors que la norme européenne est de 40 dossiers. Nous comptons 3 688 conseillers pour 260 000 personnes sous main de justice. Je pense que 1 500 emplois supplémentaires ne suffiront pas. Il faut doubler le nombre de conseillers, d'autant plus qu'il existe, me semble-t-il, un véritable hiatus entre la politique pénale que vous affichez – et à laquelle je souscris – et le nombre d'emplois créés. Je redoute que nous ne parvenions finalement pas à développer cette politique pénale, parce que nous allons vraiment manquer de ces CPIP qui accompagnent les personnes sous main de justice.

La situation est aussi, à mon sens, très problématique pour les surveillants de prison. Nous avons été plusieurs fois épinglés par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Le système carcéral français souffre de nombreux

maux, dont des effectifs très en deçà de la moyenne européenne. Avec un surveillant pour 2,5 détenus, nous avons le plus mauvais taux d'encadrement d'Europe. Les efforts budgétaires que nous consentons sont une vraie nécessité.

Ensuite, la vingtaine de CEF nouveaux soulève des réserves de ma part. En effet, ce modèle de centre est aujourd'hui remis en cause. Une évaluation fine a-t-elle été menée avant de décider de leur création ? Nous savons, qui plus est, que ces CEF sont coûteux : 690 euros par jour et par mineur. Une évaluation fine de ce placement s'impose au regard de l'orientation budgétaire coûteuse de ce dispositif. Nous n'en négligeons pas l'intérêt, mais nous ne partageons pas la nécessité d'un tel développement.

Enfin, vous vous êtes largement exprimée sur la construction des nouvelles places de prison. Nous regrettons que le moratoire de l'encellulement individuel soit repoussé d'année en année. C'est pourtant une exigence au regard des enjeux de la réinsertion et de la lutte contre la récidive. Sans en faire un dogme, l'encellulement individuel doit être une réponse légitime à un détenu qui en fait la demande.

**M. Pierre Morel-À-l'Huissier.** Madame la garde des Sceaux, je vous remercie pour vos propos. Je constate l'augmentation du budget de près de 4,5 %, ce qui est assez notable. Je voudrais vous poser quelques questions au nom de mon groupe UDI, Agir et Indépendants.

J'ai bien noté la création de 1 300 emplois, dont 192 en juridiction. Cela ne vous étonnera pas qu'en tant que député de la ruralité, député de la Lozère, je vous interroge une nouvelle fois sur l'amélioration des effectifs des petits tribunaux, notamment les petits TGI. Chaque année, les magistrats se plaignent auprès de nous des postes non-couverts, tant au niveau des parquets que du siège et des greffes. Qui plus est, dans ces petits tribunaux, les magistrats sont peu nombreux et appelés à exercer toutes les fonctions. Pour être spécialiste de ces questions, je puis affirmer que le fait que des magistrats soient amenés à exercer de manière généraliste toutes les fonctions dans un même tribunal n'est pas garant d'une bonne justice. Cette problématique peut-elle évoluer sous votre ministère ?

Par ailleurs, sous l'impulsion de sa présidente, la commission des Lois a travaillé sur le concept de prison ouverte, que nous avons dénommée « centre pénitentiaire de réinsertion ». C'est, à notre sens, une alternative intéressante à l'incarcération. Les modèles étrangers sont probants. Pourtant, l'administration centrale de votre ministère s'est toujours montrée un peu retorse sur ce dispositif – puis-je le dire ? Les SAS, que vous semblez vouloir promouvoir, correspondent-elles au modèle des prisons ouvertes ?

Enfin, je voudrais appeler votre attention sur des problématiques récurrentes quant aux bureaux d'aide juridictionnelle, dont l'analyse des ressources des demandeurs s'avère quelque peu erratique. On prend en considération les revenus modestes qui sont déclarés, mais l'on oublie parfois le

patrimoine détenu. Cela crée des ruptures d'égalité. Cette problématique a-t-elle été soulevée à votre niveau ?

**Mme Danièle Obono.** Concernant la mission « Justice » en général, je voudrais commencer par faire part de la déception de La France insoumise quant à l'écart entre les annonces et la réalité ou du moins les éléments dont nous disposons sur le budget. En effet, on se rend compte après analyse qu'avec l'inflation et l'augmentation de la population, le budget de la mission « Justice » n'augmente que de 2,5 % au total, dont 0,35 % pour les crédits de personnels. Concernant le recrutement, cela a été évoqué, seuls 100 emplois de magistrat sont prévus pour 2019, et 92 pour le renforcement des équipes. C'est insuffisant, puisque les postes vacants étaient estimés à 1 000 par l'Union syndicale des magistrats fin 2016. Des annonces sont faites, sans pour autant ouvrir des postes en conséquence au concours.

Il a également été rappelé que la France occupe le 37<sup>e</sup> rang sur 41 au regard de la part du budget de la justice dans le produit intérieur brut (PIB). Elle compte quatre fois moins de procureurs que la moyenne européenne et 2,2 fois moins de juges par habitant. Ces chiffres montrent le décalage entre les annonces et la réalité des moyens, malgré les augmentations engagées depuis des années. C'est un décalage que nous regrettons. Il faut se doter des moyens d'une justice véritablement au service du peuple et de la population, qui puisse s'exercer dans de bonnes conditions matérielles comme en termes de formation.

Je vais centrer mon propos sur deux points. Le premier est le choix effectué dans ce budget, qui porte principalement sur l'incarcération et la construction de nouvelles prisons. En dépit d'un certain nombre de vos propos que nous pouvons saluer, c'est une philosophie que nous ne partageons pas. Dans les faits, l'essentiel de l'augmentation servira à construire plus de prisons et plus de places de prison. Pour nous, cela va à l'encontre de ce qu'il faudrait faire, en l'occurrence une désinflation carcérale. Nous aurons ce débat, y compris lors de l'examen du projet de loi de programmation. Nous verrons comment il est possible de renverser la vapeur, y compris en matière de procédure pénale. Mais dans les faits, votre budget et les moyens qu'il prévoit vont dans le sens de toujours plus de places de prison. Ce n'est pas le sens des annonces qui ont été faites quant aux moyens qui seraient dédiés à la diversification des alternatives à l'incarcération et la prison.

On observe aussi, selon nos calculs, une baisse des placements à l'extérieur d'environ 14 % par rapport à 2017. Une baisse est également constatée concernant l'accompagnement en prison et les associations sportives et culturelles au sein des lieux de détention. Encore une fois, en dépit des annonces, ce budget et cette politique s'inscrivent dans ce qui est malheureusement effectué depuis des décennies dans notre pays : plus de prisons et d'incarcération, y compris dans les conditions que l'on sait et sans remise en cause de la philosophie générale de la justice ni de la place de l'incarcération.

Mon dernier point concerne les partenariats public-privé (PPP), dont la Cour des comptes a souligné le coût. Heureusement, il a été décidé d'y mettre un terme pour la justice, mais le budget qui nous est présenté est incomplet et insincère puisque, dans sa note d'exécution, la Cour des comptes rappelait que plus de 6,6 milliards d'euros en AE au titre des PPP n'étaient pas budgétés en 2017 pour cette mission. L'ont-ils été depuis ? Il semble que non, car en 2017 les AE représentaient 10,8 milliards d'euros, et seulement 9,03 milliards dans le PLF 2019. À combien s'élève désormais ce coût, qui entache manifestement le budget de la mission puisque les AE représenteraient 40 % du total ? Il nous semble qu'il faut désormais, pour les constructions futures mais aussi actuelles, envisager de rompre ces contrats qui constituent un surcoût absolument démesuré – outre le fait que La France insoumise est, en général, opposée au développement des PPP ?

**M. Stéphane Peu.** Au nom du groupe de la Gauche démocrate et républicaine, je ferai d'abord une remarque qui ne porte pas directement jugement sur votre action, madame la garde des Sceaux, mais qui revient sur le constat d'une situation extrêmement préoccupante pour notre pays. En effet, le budget de la justice est en constante augmentation depuis 2002, donc depuis plus de quinze ans, et pourtant nous ne sommes pas en mesure de remplir convenablement les missions de justice. L'augmentation de 2019 ne permettra pas de déroger à cette règle. Les augmentations décidées année après année portent sur un budget historiquement si bas et si en retard que le retard structurel n'est jamais rattrapé. C'est ce qu'a souligné une nouvelle fois la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), organe du Conseil de l'Europe, dans son rapport du 4 octobre 2018. La situation critique de la justice française en terme budgétaires et de moyens humains reste patente. Je rappelle, comme cela a été dit par d'autres avant moi, que la France consacre moins de 66 euros par an et par habitant à son système judiciaire, alors que l'Allemagne y consacre 122 euros, l'Autriche 107 euros, l'Espagne 79 euros, et je pourrais continuer la liste. La France ne consacre que 0,2 % de son PIB au système judiciaire. Le nombre de juges et de procureurs français reste problématique, puisque nous comptons aujourd'hui moins de juges qu'il y a deux ans.

**Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice.** Non !

**M. Stéphane Peu.** Je parle du nombre de juges par habitant. C'est lié au fait que notre pays continue de croître démographiquement. Il y avait 10,5 juges pour 100 000 habitants il y a deux ans, il y en a 10,4 aujourd'hui. D'une manière générale, nous comptons deux fois moins de juges que la moyenne européenne. Or la question des moyens est essentielle pour offrir à nos concitoyens une justice de qualité. Cette question ne saurait en aucun cas être éludée par des réorganisations, la suppression des TI ou encore la dématérialisation des procédures – mais nous aurons l'occasion d'y revenir plus longuement lors des débats sur la loi de réforme de la justice que vous allez nous présenter d'ici quelques semaines.

Sur le plan judiciaire, les justiciables sont confrontés à des délais démesurés. Je suis député de la Seine-Saint-Denis. Dans ce département, le tribunal – qui est le deuxième de France – est exsangue, vous le savez bien, et bat

tous les records de longévité des procédures de justice, en dépit d'efforts fournis ces derniers mois mais qui sont loin du compte. La situation est absolument dramatique, en Seine-Saint-Denis comme dans le reste du pays. Or, pour 2019, 192 emplois seront créés dans les juridictions, dont seulement 100 de magistrats et 92 de greffiers.

Sur le plan carcéral, vous connaissez la situation dramatique. Vous nous proposez un budget avec une hausse principalement consacrée à la production de nouvelles prisons – ce qui est sans doute nécessaire, même si notre pays se caractérise aussi par un parc de prisons extrêmement vieillissant qui mériterait d'être restauré plus rapidement. Mais les conditions d'incarcération, à la fois pour les personnes détenues et pour les agents de l'administration pénitentiaire, sont aux limites du tolérable. Vous le savez bien. Les mouvements répétés dans les prisons ces derniers mois sont venus nous rappeler ces conditions absolument difficiles.

Je salue un certain nombre d'efforts consentis en matière de diversification des peines, et notamment de suivi en milieu ouvert qui nous semble parfois préférable et de meilleure garantie contre la récidive que l'emprisonnement, pour certaines situations.

Enfin, je terminerai par les services de la PJJ qui voient leurs crédits progresser de 5 %. Mais, avec 51 nouveaux postes créés dont 34 pour les nouveaux CEF, cette progression est extrêmement réduite et limitée. C'est bien dommage, parce que – je vais encore faire référence à mon département – deux jeunes sont morts récemment, âgés de 16 et 12 ans, dont l'un devait être suivi dans le cadre d'un placement sous main de justice mais ne l'était pas suffisamment, faute d'effectifs. Il a été criblé de balles de kalachnikov et, aujourd'hui, il est entre quatre planches... La question des violences entre jeunes, en Seine-Saint-Denis et ailleurs, et l'impuissance dont fait état la PJJ nécessitent d'avoir un regard extrêmement attentif, pas seulement en CEF, nécessaires, mais aussi en suivi en milieu ouvert.

**M. Paul Molac.** Madame la ministre, vous présentez un budget globalement en augmentation, qui va dans le bon sens. Toutefois, au nom du groupe Libertés et Territoires, j'aimerais insister sur trois points.

Le premier concerne l'accès au droit. Je suis tout à fait d'accord avec vous lorsque vous considérez qu'il ne suffit pas qu'il existe des points d'accès au droit dans les TGI. Les collectivités locales de mon territoire assurent ainsi un certain nombre de permanences, confiées à des professionnels qui reçoivent le public et les orientent. L'accès au droit, ce n'est pas seulement l'accès à la justice. C'est aussi, de façon beaucoup plus globale, l'accès à tous les autres droits, y compris le RSA. Je partage donc votre philosophie sur ce point, et je pense qu'il faut que l'accès au droit se fasse au plus près des territoires.

Le deuxième point sur lequel j'aimerais insister est le nombre de places de prison. C'est un problème récurrent. La France a d'ailleurs été montrée du doigt

par un certain nombre d'instances européennes, dont le Conseil de l'Europe, sur la surpopulation dans les prisons et les mauvaises conditions de détention. Vouloir construire des places de prison supplémentaires est donc, me semble-t-il, une nécessité. Pour autant, j'ai bien enregistré que l'on ne peut pas faire de l'enfermement l'alpha et l'omega de la politique pénale. Vous avez d'ailleurs récemment insisté dans un journal sur le fait que les nouvelles constructions doivent être accompagnées d'une politique visant à ne pas systématiquement enfermer. Sinon, nous connaissons le même problème qu'actuellement : nous construirons de nouvelles places de prison, elles seront remplies parce que les juges penseront qu'il y a de la place et, au bout du compte, nous serons obligés de construire d'autres prisons encore. C'est pour cela que votre plan me semble tout à fait nécessaire pour ne pas retrouver dans quelques années le même problème qu'aujourd'hui.

Mon troisième et dernier point concerne le problème des spécialisations des TGI. Vous savez que nous sommes très attachés à l'aménagement du territoire. Dans le département du Morbihan, par exemple, les tribunaux sont sur la côte. Or nombre de justiciables vivent dans les terres. Pour ma part, je suis à 90 kilomètres aller-retour du TGI le plus proche et à 180 kilomètres du plus éloigné. Si ces tribunaux se spécialisent, je pourrais être contraint de me rendre au TGI de Lorient – situé à 180 kilomètres – plutôt qu'à celui de Vannes. Cela peut poser des problèmes de déplacement. Or je crois qu'il est important que le justiciable ait accès à la peine. Aujourd'hui, beaucoup n'assistent même plus aux audiences. C'est une mauvaise chose, parce que cela ne permet pas de relier le juge, la décision et le citoyen.

Voilà les trois points sur lesquels je voulais insister. J'aurais pu encore évoquer la cour d'appel de Rennes, mais nous en avons déjà parlé car ce sujet est emblématique pour nous. Tout à l'heure, mon collègue Brial vous posera une question plus précise sur Wallis-et-Futuna.

**Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice.** C'est un roman-fleuve que la réponse que je me prépare à apporter ! J'essaierai d'être synthétique.

Madame Louis, vous insistez sur trois points. Vous soulignez, et je vous en remercie, l'effort budgétaire important. Vous abordez ensuite la question de la transformation numérique. Je redis ce que j'ai déjà eu l'occasion d'indiquer tout à l'heure, nous sommes extrêmement arc-boutés sur ce que je considère être une question de crédibilité pour la réforme de la justice – vraiment une question de crédibilité. Cela se traduira notamment par trois éléments importants : le portail du SAUJ, qui permettra de répondre aux questions du justiciable lorsqu'il vient voir un greffier ; le portail du justiciable, qui permettra à tous les justiciables d'avoir accès à leurs procédures en ligne ; le portail des juridictions, qui correspond à la dématérialisation complète d'une procédure – et qui ne pourra bien sûr se mettre en place que de manière progressive. Pour moi, c'est vraiment une question de crédibilité. De manière très emblématique, la dématérialisation du B3 constitue en quelque sorte une première pierre, symbolique et efficace, de cette volonté.

Vous m'interrogez ensuite sur les CEF et soulignez l'exemple de celui de Marseille que vous êtes allée voir et à propos duquel vous considérez que le travail accompli est très positif. Nous avons, en effet, beaucoup repensé le travail conduit par les CEF à la suite des différents dysfonctionnements mis en lumière par les rapports de la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté ou de notre propre inspection. Je pense que le modèle que nous construisons, qui est un modèle plus adapté, plus progressif et très pluridisciplinaire, nous permettra de prendre en charge correctement les jeunes qui y sont affectés. Mon idée, pour les jeunes mineurs délinquants en difficulté, est de proposer une pluralité de réponses. Je le redis ici, il existe une vraie détention et, comme je l'ai indiqué tout à l'heure dans l'hémicycle, près de 900 mineurs sont actuellement en prison. Il existe aussi des CEF – 51 à ce jour et 71 en 2022 – ainsi que des mesures d'accueil de jour ou encore l'accueil dans les familles. Cette palette nous permet de répondre aux différentes spécificités. S'agissant des nouveaux CEF, nous avons lancé un appel à projets au mois de juillet dernier et les procédures sont en cours au moment où je vous parle.

Monsieur Masson, vous m'avez interrogée sur plusieurs points, en commençant par soulever l'immense retard de cette fonction régaliennne qu'est la justice. Certes, mais je ne sais pas s'il faut se contenter de dire cela, ou s'il ne vaut mieux pas, malgré tout, se réjouir du rattrapage qu'à raison de deux années consécutives je vous propose. Ce point me semble tout de même important.

Vous avez fait allusion, à l'instar de M. Stéphane Peu, à l'étude de la CEPEJ. Elle montre effectivement que, dans les pays européens, la France n'est pas bien placée. Je vous l'accorde, mais j'apporte aussi un bémol. Sans nullement contester la qualité de l'étude, je précise, d'une part, qu'il s'agit des chiffres de 2016 et que ceux de 2018 montreraient nécessairement une amélioration. D'autre part, il importe de raisonner à périmètre constant. Cette étude, par exemple, ne prend pas en compte la spécificité de la justice française qui compte des juges non professionnels – les juges des tribunaux de commerce et les juges des conseils de prud'hommes. Mon propos n'est pas polémique, mais vise simplement à observer qu'il faut comparer ce qui est comparable. En tout cas, pour ma part, je me réjouis de notre contribution à l'amélioration du fonctionnement de notre justice.

Vous avez ensuite fait valoir la difficulté de la construction des établissements pénitentiaires, en observant qu'au fond, les 15 000 places ne seraient pas ouvertes en 2022. Je vous rappelle, monsieur le député, que l'un de mes prédécesseurs, M. Dominique Perben, avait un grand plan pénitentiaire qu'il a fait aboutir en quinze ans, et qu'aucun établissement n'a été livré sous le premier quinquennat. Aujourd'hui, je m'engage à ce que la moitié du plan pénitentiaire que je propose soit livrée au terme du premier quinquennat. Il faut tout de même ici le rappeler. Je pense que cela permettra de lutter contre la surpopulation carcérale, avec la nouvelle politique des peines que je propose – l'un ne va pas sans l'autre, et l'un ne peut pas être conduit sans l'autre.

Vous avez ensuite évoqué la question du « droit de timbre », en m'interrogeant sur ce que je pensais de cette proposition du Sénat – qui n'est pas

la première chambre à évoquer ce sujet. Le « droit de timbre » qui existait a été supprimé en 2014. Ce débat reviendra devant l'Assemblée nationale et nous aurons l'occasion d'en discuter à ce moment-là.

Vous m'avez aussi interrogée sur la question du renseignement. Nos lignes et nos priorités d'action sont claires. C'est d'abord le développement du renseignement humain, qui est essentiel sur le terrain. C'est ensuite la formation des agents. Un effort considérable de formation est d'ailleurs consenti en lien avec la direction générale de la sécurité intérieure. L'autonomie technique du bureau central du renseignement pénitentiaire est également acquise dès cette année. Nous souhaitons en outre créer une filière *ad hoc* pour assurer l'attractivité de ce nouveau métier qui constitue, notamment pour les surveillants pénitentiaires, un débouché intéressant. Enfin, nous souhaitons clarifier les règles de judiciarisation des renseignements recueillis. Nous avons donc des lignes claires et un budget : 5,8 millions d'euros et 39 emplois supplémentaires en 2019.

Monsieur Balanant, vous m'avez interrogée sur le fait qu'une grande partie du budget 2019 était consacrée à l'administration pénitentiaire. Ce n'est pas tout à fait juste en termes de crédits, puisque 39 % des crédits sont consacrés à l'administration pénitentiaire et que 38 % le sont aux services judiciaires, le reste concernant l'accès à la justice et au droit, la PJJ, etc. Le budget est donc équilibré. En termes d'emplois, évidemment, le budget concerne prioritairement l'administration pénitentiaire. Les recrutements que j'ai eu l'occasion d'annoncer, notamment dans la filière de surveillance, en témoignent.

Vous m'avez demandé s'il était envisageable d'associer la commission des Lois à la définition des nouveaux établissements pénitentiaires. C'est vraiment avec beaucoup de plaisir que nous pourrions travailler ensemble – plus que du plaisir, d'ailleurs : de l'intérêt, au regard notamment du travail que vous avez accompli.

Sur le numérique, vous me demandez quelle est l'articulation avec le ministère de l'intérieur. Elle est très forte, d'abord sur la procédure pénale numérisée puisque toute la partie qui concerne l'enquête sera construite avec ce ministère. Nous avons mis en place une équipe projet pilotée par un préfet du côté du ministère de l'intérieur et par un magistrat de celui du ministère de la Justice. C'est elle qui construira la procédure pénale « native » numérisée. J'espère que nous pourrions livrer les premières briques en 2020. C'est évidemment très complexe, puisque nous devons interconnecter des logiciels. Par ailleurs, nous travaillons également avec d'autres ministères autour de la signature numérique unifiée. Des travaux interministériels très importants sont conduits.

Madame Untermaier, vous me rappelez le livre de M. Jean-Jacques Urvoas – qui ne m'était pas adressé, puisqu'il l'était à son successeur, en l'occurrence M. François Bayrou. Mais il se trouve que je l'avais lu alors même que je n'étais qu'au Conseil constitutionnel, j'avais eu l'occasion de vous le dire. J'avais beaucoup apprécié cet ouvrage. Je me permets juste ici de vous faire remarquer que, sur le plan budgétaire, et tout en reconnaissant les efforts et la

volonté qu'il avait, M. Jean-Jacques Urvoas avait prévu un milliard d'euros d'augmentation du budget de la justice en cinq ans. Nous proposons pour notre part une augmentation de 1,6 milliard d'euros. C'est plus que ce qu'avait projeté M. Jean-Jacques Urvoas, qui pourtant, je le sais, était très attaché à ces sujets. Mais je ne me situe pas dans cette perspective, devant vous. Le principal est, évidemment, que nous arrivions, par ces moyens supplémentaires, à transformer la justice.

Vous évoquez la question des CPIP et vous dites que leur nombre sera insuffisant pour mettre en place la politique pénale que je porte. Il est vrai qu'il existe un enjeu majeur à s'appuyer sur le travail des CPIP. Nous en avons besoin pour développer les TIG, pour faire de l'évaluation pré-sentencielle, pour suivre le parcours d'exécution de la peine et pour préparer la réinsertion des détenus. Il existe donc un très fort besoin de travail avec les CPIP. Je signale simplement que nous avons, fin 2017, 3 645 conseillers et 520 directeurs d'insertion et de probation, que des emplois supplémentaires seront créés entre 2018 et 2022 et qu'un effort statutaire est consenti puisque ces postes passeront en catégorie A en 2019. Les moyens de fonctionnement augmentent très fortement également – je ne vous cite pas les chiffres. Tous les efforts sont engagés pour passer de plus de 100 mesures par jour suivies par les CPIP il y a cinq ans à 80 aujourd'hui et, nous l'espérons, 60 en fin de législature. C'est l'objectif de mobilisation que je porte.

Je ne reprends pas la question des CEF, sinon pour répéter que nous sommes très attentifs à ce dossier et à l'évaluation qui sera portée. Je rappelle simplement, car la question a été posée assez fréquemment, que le coût moyen journalier en CEF est de 661 euros contre 560 euros en hébergement collectif traditionnel et de 540 euros en établissement pour mineurs. Il existe donc bien une réelle différence de coût, mais elle est justifiée par l'accompagnement très personnalisé qui est mis en place dans le cadre des CEF.

Monsieur Morel-À-L'Huissier, j'ai bien compris que vous vous souciez à juste titre des effectifs qui permettent de faire fonctionner les petits tribunaux. Il est vrai que dès lors qu'il y a une absence dans ces petits tribunaux, leur fonctionnement devient plus délicat. C'est certain. C'est la raison pour laquelle nous faisons un effort de résorption des vacances d'emplois. Je l'ai dit tout à l'heure, nous avons résorbé, dès l'année dernière, la moitié des vacances d'emplois par rapport aux emplois tels qu'ils sont prévus dans les juridictions. L'an dernier, il y avait 500 vacances d'emplois. Il n'y en a plus que 250 aujourd'hui. Et nous espérons, grâce à l'ensemble des dispositifs prévus par la loi de programmation que je vous propose, pouvoir rapidement les combler.

Vous me demandez ensuite si les SAS sont assimilables à des « prisons ouvertes ». Tout dépend de ce que l'on entend par « prison ouverte » ! Nous avons des « prisons ouvertes ». Je me suis rendue, tout comme votre présidente, à la prison de Casabianda en Corse. Elle est ouverte physiquement. Il n'y a donc aucune barrière entre le dedans et le dehors. Il y a même une route nationale qui passe au milieu de la prison. Dans mon esprit, un SAS n'est pas exactement cela. C'est un lieu sans barreaux, dans lequel les détenus circulent librement et dans

lequel se trouvent des services publics pour accompagner la sortie des détenus. Ce n'est pas tout à fait la même conception. Néanmoins, je considère qu'il s'agit de structures beaucoup plus ouvertes que les maisons d'arrêt classiques. Dans les prisons expérimentales par le travail, nous prévoyons également une modification des régimes de détention.

Enfin, sur les ressources des demandeurs pour l'aide juridictionnelle, je vous ai fait part tout à l'heure de mon intérêt pour la prise en compte du RFR, qui uniformisera la prise en compte des conditions de ressources.

Madame Obono, vous dites que les moyens sont consacrés à construire toujours plus de places de prison. Je ne suis pas tout à fait en accord avec vous. J'ai expliqué que, bien sûr, nous avons besoin de places supplémentaires, mais qu'en même temps, toute la politique pénale que je conduis vise à diminuer le nombre de courtes peines d'emprisonnement, dont nous considérons qu'elles conduisent à de la récidive et qu'elles ne sont pas utiles. C'est donc un équilibre que nous avons construit, et c'est dans cet équilibre que se situe le plan immobilier que j'ai présenté devant vous.

Quant aux PPP, je vous rappelle que nous y avons mis fin – vous l'avez dit vous-même – qu'ils sont pris en charge et financés et que nous ne souhaitons pas résilier les contrats existants. Ils fonctionnent, et il me semble que cela nous coûterait extrêmement cher de les résilier. Mais nous ne restons pas inactifs. Nous négocions en ce moment un refinancement des 14 PPP pénitentiaires, ainsi qu'une évolution de leur durée pour les aligner sur les exigences de nos contrats les plus récents.

Monsieur Peu, vous évoquez – je n'y reviens pas – le retard structurel de la justice, qui ne s'est jamais résorbé, avez-vous dit. Je considère que nous faisons des efforts substantiels, d'une ampleur qui n'a pas connu de précédent sinon il y a très longtemps. Nous améliorons donc la situation dans nos juridictions. Je sens d'ailleurs déjà que la tension dans les juridictions est bien moindre qu'il y a un an. Je ne dis pas que tout va bien – ce n'est pas du tout mon style. Mais je dis que, par rapport à il y a un an, les tensions sont beaucoup moins fortes. Je reçois beaucoup moins de courrier me disant qu'il manque des magistrats ou autres. Il manque peut-être des greffiers. Des efforts de recrutement sont engagés de ce point de vue.

Vous avez souligné la difficulté de la situation du tribunal de Bobigny. Monsieur le député, dès que cette commission sera terminée, je tiendrai dans mon bureau une réunion pour traiter cette question, sur laquelle un rapport d'inspection générale a été demandé, qui nous a livré un certain nombre de préconisations et que je souhaite étudier. Je pense que nous avons à relever un défi majeur pour être à la hauteur – avec la police nationale. Car ce n'est pas qu'une question de justice. Il faut travailler ensemble pour essayer de faire évoluer cette situation.

Enfin, pour votre information, il y a aujourd'hui à Bobigny 137 magistrats au siège, alors que la localisation des emplois n'en comporte que 135. Il y a donc deux magistrats supplémentaires au siège. Nous comptons également

55 magistrats au parquet, alors que la localisation n'en comporte que 53. Nous faisons donc un effort. Toutes les difficultés ne sont pas résolues, et je suis extrêmement sensible au à la situation de Bobigny.

Enfin, monsieur Molac, vous me dites que l'enfermement n'est pas l'alpha et l'oméga de la politique pénale. Je partage votre sentiment !

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Merci, madame la ministre. Nous en venons aux questions de nos collègues, pour une durée de deux minutes chacune.

**M. Éric Ciotti.** Madame la garde des Sceaux, votre prédécesseur parlait de « *clochardisation* » de la justice. Les chiffres ont été rappelés, la situation a été décrite – elle est, à bien des égards, préoccupante. Et s'il en est une qui l'est particulièrement, c'est celle de nos établissements pénitentiaires et de notre déficit chronique de places de prison. C'est sans doute le problème majeur de la justice dans notre pays, puisque ce déficit pèse sur l'exécution des peines et sur le sens même de la peine et que beaucoup de peines, pour des raisons liées au manque de capacité carcérale, sont déconstruites de façon tout à fait artificielle et hypocrite. Je suis sceptique. Je vous le dis, madame la garde des Sceaux.

Vous avez annoncé des chiffres et, ce faisant, revu l'engagement du Président de la République sur la construction de places de prison. Il évoquait 15 000 places nouvelles au cours du quinquennat. Vous parlez maintenant de 15 000 places sur deux quinquennats. Nous en prenons acte avec beaucoup de regrets et beaucoup de critiques. Je vous rappelle qu'en 2012, une loi de programmation sur l'exécution des peines avait fixé le nombre de places de prison à 80 000 en 2017. Nous sommes à peine aujourd'hui, sept ans plus tard, à 59 000 places. C'est dire le déficit qui frappe notre pays. J'en veux pour preuve la situation de mon département, que vous connaissez bien et dans lequel vous serez lundi je crois. L'on ne cesse d'y différer la création d'un nouvel établissement en substitution de celui de Nice qui est dans une vétusté insupportable et qui connaît une surcapacité carcérale de l'ordre de 170 %. J'ai vu que Nice était inscrite dans ce plan. C'est pour moi une source de scepticisme quand on sait que vous n'avez toujours pas décidé où serait éventuellement implanté cet établissement. Cela veut dire que l'on est au degré zéro des procédures. J'espère que vous pourrez nous rassurer, au travers de cet exemple particulier, sur votre volonté globale. Mais je me permets d'exprimer le plus grand scepticisme quant à cette volonté.

**M. Sylvain Briat.** Je souhaite vous interroger sur un aspect matériel et sur un aspect de pure politique judiciaire.

Où en est le projet de prison de Mata-Utu à Wallis ? Quelles mesures et quels moyens, notamment en personnel, lui seront attribués ?

Quelle politique judiciaire comptez-vous mettre en œuvre à Wallis-et-Futuna ? La justice y est en crise. La confiance est rompue avec la population.

Quelles mesures comptez-vous prendre pour rétablir cette confiance et mettre en place cette prérogative d'État, ce pouvoir régalien, de manière incontestée ?

**M. Thomas Rudigoz.** Ma question porte sur les nouveaux pôles sociaux rattachés aux TGI. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019, les anciens tribunaux des affaires de la sécurité sociale (TASS) et les tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) fusionneront. Ces pôles sociaux ont été créés par la loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, de novembre 2016, et verront le jour le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Le 1<sup>er</sup> janvier, c'est demain. De nombreuses inquiétudes se font jour concernant les moyens humains qui seront affectés à ces pôles sociaux. Je prends l'exemple du TGI de Lyon, qui regroupera les pôles sociaux des TGI des huit départements de la région. Cela engendrera l'arrivée de 15 000 nouveaux dossiers, qui s'ajouteront au stock actuel du TGI de Lyon, qui est déjà de 19 000 dossiers, soit une hausse de 80 %. L'inquiétude est réelle en matière de ressources humaines, notamment au niveau du greffe. Jusqu'à présent, les greffiers qui opéraient dans les TCI ou dans les TASS étaient des agents du ministère des solidarités et de la santé. Des propositions leur ont été faites de rejoindre votre ministère, celui de la justice. Malheureusement, il s'avère que peu de personnes souhaitent le faire.

**Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice.** C'est un tort.

**M. Thomas Rudigoz.** Ils ont peut-être tort, madame la garde des Sceaux, je veux bien vous croire. Mais c'est en tout cas ce qui se passe, du moins dans l'exemple que m'a cité le président du TGI de Lyon. De ce fait, il existera un déficit. Nous nourrissons de grandes inquiétudes quant à l'organisation de ces nouveaux pôles sociaux. Vos services ont-ils prévu d'affecter des moyens supplémentaires en matière de ressources humaines ?

**M. Mansour Kamardine.** Madame la garde des Sceaux, je propose de vous amener jusqu'à Mayotte.

**Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice.** Avec plaisir !

**M. Mansour Kamardine.** Quand vous voulez ! Vous avez parlé tout à l'heure de la transformation de la justice en profondeur, et notamment de l'amélioration de la justice au quotidien et de sa transformation numérique. Ces sujets peuvent nous parler. Cependant, comment faire de la numérisation à Mayotte, sur un territoire où toutes les personnes âgées de plus de quarante ans ont une relation plus qu'éloignée à la maîtrise du français, donc à l'accès au numérique ? C'est une difficulté. Autant ce projet parle à la communauté nationale, autant je pense qu'il faudra probablement des efforts particuliers concernant Mayotte.

Cela nous conduit à vous interroger sur l'accès même à la justice. Aujourd'hui, quand on veut y accéder, notamment faire appel des décisions rendues, il faut souvent aller jusqu'à La Réunion. Je crois qu'il existe une

unanimité à Mayotte pour dire qu'il faut rapprocher, d'une manière générale, les administrations des administrés. Cela passe notamment par la création d'une cour d'appel à Mayotte. Les magistrats sur place le disent. La représentation nationale dans son ensemble aussi. Nous considérons tous qu'est venu le moment que Mayotte soit dotée d'une cour d'appel. C'est aujourd'hui le seul territoire à ne pas être doté d'une telle juridiction.

Par ailleurs, comment peut-on parler d'accès à la justice quand on n'a pas les offices notariaux et les offices d'huissiers qu'il faut ? Un renforcement est nécessaire dans ces domaines. À Mayotte, un même huissier peut délivrer un acte pour vous et contre vous ! Ce n'est pas acceptable. Ce n'est pas l'État de droit.

**Mme Hélène Zannier.** En préambule, je profite de l'occasion qui m'est donnée ici pour rendre un hommage public au gendarme mobile Sébastien Turin. Ce dernier est décédé en service ce week-end, alors qu'il portait secours aux victimes d'un accident de la route. Ce jeune héros était membre de l'escadron de gendarmerie de Longeville-lès-Saint-Avold et originaire de L'Hôpital, deux communes de ma circonscription de Lorraine. Au-delà de l'émotion légitime, ce drame – qui n'est hélas pas le premier – nous interpelle. Nos forces de sécurité sont mises à rude épreuve et sont engagées sur de nombreuses opérations. Les gendarmes mobiles, par exemple, sont également sollicités pour des tâches directement liées des missions en lien avec le ministère de la Justice. Je pense notamment à l'escorte des détenus. C'est aussi le cas des personnels de sécurité relevant de votre ministère, et l'on sait la difficulté des missions dédiées aux surveillants pénitentiaires. J'ai pu moi-même le constater lors de ma visite de la maison d'arrêt de Metz-Queuleu.

Quels sont les engagements pris dans le PLF pour 2019 en faveur des conditions de travail des services pénitentiaires ?

Quelles sont les mesures pour la rationalisation des missions déléguées aux personnels relevant du ministère de l'intérieur ?

**Mme Naïma Moutchou.** Je voudrais revenir sur l'aide juridictionnelle. On en connaît l'importance, évidemment – pour les plus modestes, c'est la garantie d'être entendu et de faire valoir ses droits. Mais on en connaît aussi les failles et les immobilismes. Une crise des vocations se fait de plus en plus jour chez les professionnels, et ce système montre son inefficacité et coûte chaque année un peu plus cher. Le nombre de demandes augmente. Heureusement, on continue de valoriser les unités de valeur. Je crois que ces dysfonctionnements peuvent être réparés. De nombreuses questions se posent, sur le financement ou la simplification du recours et des démarches. De nombreuses pistes sont évoquées, et pourront d'ailleurs être analysées dans le cadre de la mission parlementaire qui sera prochainement lancée à ce sujet.

Le budget permet une revalorisation et s'inscrit dans le fil des dernières évolutions sociétales et sociales. Il faut saluer l'effort qui continue d'être fait en la matière. Ma question sera un peu plus large. Quelle est votre feuille de route

globale sur une possible réforme ou refonte de l'aide juridictionnelle, alors que le PLF et le projet de loi de programmation s'engagent pour un accès au droit plus pérenne et plus efficace ?

**Mme Nicole Dubré-Chirat.** J'ai deux questions.

Les moyens du programme « Justice judiciaire » progressent de 1,2 % en CP et de 12 % en AE. Les crédits de fonctionnement des juridictions devraient s'élever à 368 millions d'euros en CP et 386 millions d'euros en AE. 192 créations d'emplois sont prévues dans les juridictions – 100 emplois de magistrats et 92 destinés à renforcer les équipes autour d'eux – assistants et greffiers. En juillet dernier, une directive avait mis fin aux activités de magistrat à titre temporaire. Le ministère de la Justice avait expliqué l'avoir prise pour des raisons budgétaires, la dotation budgétaire annuelle ayant été consommée et étant donc insuffisante pour rémunérer les agents non-titulaires. En raison de cela, plusieurs cours d'appel avaient invité les juridictions à suspendre leurs missions pour une durée temporaire. En conséquence, les audiences civiles au TI ont été renvoyées depuis début septembre et cela se poursuit en octobre dans certains tribunaux. À la suite de l'augmentation des crédits et de la création des 100 emplois de magistrats, pouvez-vous nous assurer que cette situation dommageable pour l'accès au droit de nos citoyens et à la réduction des délais de traitement des dossiers trouvera réponse dans ce projet ? Si j'ai bien entendu vos propos tout à l'heure, vous proposez une augmentation de 22 % de cette enveloppe. Est-ce la réalité ?

Ma seconde question concerne le respect du principe de laïcité dans les établissements et structures de la PJJ. Dans son très bon rapport, mon collègue Bruno Questel appelle à la plus grande vigilance quant au respect de ce principe. Il existe un risque de laisser s'installer un prosélytisme latent, en particulier dans certains CEF où le recrutement par voie contractuelle d'éducateurs est propice à des dérives. Existe-t-il une formation à la laïcité pour les agents recrutés de manière contractuelle en milieu pénitentiaire ou en CEF ? Ne doit-on pas organiser une formation de base pour tout agent recruté dans ces secteurs, pour respecter ce principe de laïcité ?

**Mme Typhanie Degois.** Madame la garde des Sceaux, je souhaite vous interroger sur le programme 107 relatif à l'administration pénitentiaire, et plus précisément sur le renforcement de la sécurité du personnel pénitentiaire. Dans les documents communiqués par votre ministère pour l'étude de la mission « Justice », vous mentionnez une estimation de 55 actes violents contre le personnel pour 1 000 personnes détenues. Ce nombre est en baisse depuis plusieurs années, ce dont on peut se féliciter, mais il reste bien trop élevé pour le personnel pénitentiaire. On peut saluer le fait que les établissements bénéficieront du déploiement des premiers dispositifs anti-drogue, de brouilleurs plus efficaces contre les téléphones portables ou de la création d'unités spécifiques. Mais, au-delà, quel budget est précisément dévolu à la sécurité du personnel pénitentiaire dans les établissements ? Quelles sont vos priorités dans ce domaine ?

**Mme Caroline Abadie.** La progression de vos moyens et leur ventilation sont, à mon avis, en tout point cohérentes avec les enjeux auxquels vous devez faire face. Je soulignerai particulièrement les moyens alloués à l'administration pénitentiaire et ses personnels pour mieux fidéliser et mieux reconnaître leur métier, car leurs conditions de travail, leur professionnalisme, leur savoir-faire et les missions qu'ils remplissent le méritent, voire l'exigent – ou, en tout cas, l'exigeaient depuis très longtemps. Cette prime progressive allouée les premières années, la revalorisation du statut d'une partie des personnels CPIP ou surveillants sont certainement de nature à rendre plus attractifs ces métiers dont le grand public ignore trop souvent la variété et la richesse.

Toujours sur l'administration pénitentiaire, j'aurai une question et une remontée de terrain à partager avec vous. Ma question concerne le distinguo, dans le budget, entre l'investissement dans les nouveaux établissements pénitentiaires, pour construire ou lancer 15 000 nouvelles places, et les investissements fléchés vers les établissements existants. Ces derniers sont peut-être moins visibles mais tout aussi importants, car certains de ces établissements sont dans des états de salubrité regrettables.

La remontée de terrain concerne les moyens humains mis en place pour accompagner les travaux de rénovation. Je prendrai l'exemple de la maison d'arrêt de Varces, qui est en perpétuelle rénovation. Pour cet établissement, qui date des années 1970, il faut à peu près cinq temps plein pour suivre les travaux ou encadrer les entreprises qui interviennent dans les murs. Allouer des places de surveillants supplémentaires ou trouver ce type de compétences semble être un sacré casse-tête pour les encadrants.

**Mme Marie Guévenoux.** Je voulais d'abord m'associer aux nombreux collègues qui ont salué l'augmentation du budget de la justice. C'est en effet un effort important. Je remercie le Gouvernement de le faire. Je voulais également vous remercier d'avoir souligné le manque de greffiers. C'est un problème spécifique que rencontrent de nombreux tribunaux, dont celui d'Évry dans mon département.

Lors de la visite de notre commission des Lois au centre pénitentiaire de Fresnes, les professionnels de l'administration pénitentiaire, les membres des forces de l'ordre et les magistrats présents ont tous rappelé qu'une bonne politique pénitentiaire et une bonne politique pénale avaient pour objectif la prévention de la récidive. Pour ce faire, les mêmes professionnels ont insisté sur la nécessité, quand la situation le permet, d'éviter les sorties de peine « sèches », qui sont très brutales, désorientent et ne permettent pas une bonne réinsertion. Ils ont indiqué que les quartiers de semi-liberté et le recours aux TIG étaient deux des réponses pour diminuer ce risque de récidive. Je me félicite donc que votre projet de loi de programmation comporte des mesures allant dans ce sens. Pouvez-vous nous préciser leur articulation avec les mesures budgétaires, et si des mesures complémentaires pourraient permettre à la fois d'accompagner les services pénitentiaires qui les gèrent, les entreprises et, pourquoi pas, les services de l'État, pour les encourager et les aider à développer le recours aux TIG ?

**M. Raphaël Schellenberger.** Madame la ministre, je voulais vous interroger sur la question du numérique. Si je vous rejoins quant à la nécessité de moderniser l’outil numérique de la justice, tant sur le plan des installations, que ce soit le raccordement en fibre optique des lieux de justice, les ordinateurs ou le côté applicatif pour mieux entrer dans le siècle, toutes ces évolutions posent un certain nombre de questions. D’abord, celle du sens dans lequel ces changements se font. Est-on bien sûr d’être toujours au service du justiciable ? Ne prend-on pas le risque, parfois, de développer des outils numériques qui oublient l’intérêt du justiciable au bénéfice d’un meilleur fonctionnement interne – que l’on ne peut et ne doit pas négliger, sans toutefois jamais oublier que l’objectif final de la justice est d’être au service du justiciable ?

Quelles mesures entendez-vous prendre et quels moyens entendez-vous allouer pour nous protéger du risque de l’exploitation du numérique au détriment de l’individualisation de la peine ? Je pense au risque de voir se développer des statistiques trop récurrentes, voire systématiques, sur la façon dont est rendue la justice ou sur les décisions rendues par tel ou tel magistrat selon tel ou tel type d’affaire. Par ailleurs, quand on parle de justice, on pense surtout à la justice pénale. Mais il y a aussi de nombreuses affaires de nature civile. Or souvent, les justiciables ne sont confrontés qu’une fois ou deux fois dans leur vie à la justice et, lorsqu’ils le sont, ils ont besoin d’avoir un contact direct avec le juge et l’institution judiciaire. Comment, avec le numérique, s’assurer de conserver ce contact, qui est un lien de médiation et d’explication du rôle de la justice ?

**M. Didier Paris.** Je me joins, madame la garde des Sceaux, aux félicitations qui vous ont été adressées après la présentation de ce budget, ainsi que pour la qualité et la précision de vos réponses. Je souhaite intervenir un très court instant sur l’aspect numérique qui vient d’être évoqué par mon collègue. Dans quelques jours, vous nous présenterez le projet de loi de programmation et de réforme pour la justice, qui comporte un très grand nombre de dispositions de nature à simplifier le travail de nos forces de sécurité – police ou gendarmerie. Elles vont clairement dans le bon sens, nous aurons à en discuter. Mais, vous l’avez exprimé tout à l’heure, ces mesures seront très sensiblement potentialisées par l’entrée dans l’ère du numérique et la dématérialisation des procédures et de leur mode d’exécution. Je pense en particulier à des dispositions qui me paraissent tout à fait centrales, comme l’identifiant unique, les outils de suivi de garde à vue, qui font actuellement encore cruellement défaut, la numérisation des pièces de procédure pénale et, bien sûr, toute la logique d’interface entre le travail de police et la chancellerie. Vous avez cité Cassiopée : c’est un des exemples les plus clairs de la nécessité de faire évoluer le système.

Ma question est finalement assez simple. Nos forces de police et de gendarmerie attendent cette évolution comme le parachèvement de celle, fondamentale, du système procédural dans lequel elles sont incluses. Pouvez-vous préciser davantage que vous ne l’avez déjà fait quel sera le cadencement de ces mesures numériques d’ici la fin du quinquennat ?

Enfin, de quelle manière pouvons-nous nous-mêmes porter cette parole et rassurer ou aider les forces de police à prendre conscience de la nécessité de l'évolution dans laquelle elles se trouvent actuellement ?

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Puis-je me permettre d'ajouter une dernière question, madame la garde des Sceaux ? Pour faire suite au rapport commun que nous avons rendu sur la détention et sur les groupes de travail, nous nous réjouissons d'ores et déjà que la première de nos conclusions, relative à l'inadaptation récurrente de l'architecture des établissements pénitentiaires, ait été prise en compte dans le plan pénitentiaire que vous avez annoncé.

Nous avons exprimé une deuxième recommandation, après nous être rendu compte du manque d'outils statistiques pour évaluer la pertinence et l'efficacité des politiques pénales – notamment celles de certains dispositifs de prise en charge. De mon côté, j'ai poursuivi mes recherches et je suis tombée sur un rapport de 1955 présenté par le contrôleur général des services pénitentiaires de l'époque, André Perdriau. Vous n'en êtes donc pas responsable ! Dans ce rapport sur Casabianda, qu'il présentait au congrès des Nations unies, il écrivait : « *Il n'existe pas d'organisation statistique qui permette d'apprécier et de comparer l'efficacité de reclassement des libérés des divers établissements et il faut se contenter, à ce sujet, d'assez grossières approximations* ». En 2018, les parlementaires que nous sommes dressent un peu le même constat. J'ose espérer avec vous, madame la garde des Sceaux, que nous pourrions apporter des réponses peut-être un peu moins grossières à cette question fondamentale de l'évaluation.

**Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice.** Merci, madame la présidente. Je voudrais répondre à M. Ciotti, qui s'est excusé auprès de moi de devoir nous quitter, que la « *clochardisation* » de la justice n'a pas été évoquée par mon prédécesseur, mais par mon anté-prédécesseur. M. Ciotti estime que c'est le déficit chronique de places de prison qui pèse sur le sens de la peine. Je ne sais pas si c'est le seul facteur, mais je partage avec lui l'idée que cette surpopulation carcérale est à l'évidence un facteur extrêmement négatif pour la réinsertion des détenus.

Je ne suis, en revanche, pas d'accord avec son affirmation selon laquelle nous avons revu l'engagement du Président de la République. Je réaffirme que le Président de la République s'est engagé à la construction de 15 000 places de prison, et que ces constructions seront bien réalisées, mais que nous sommes lucides. Nous savons très bien que construire une place de prison ne se fait pas en quelques années ni en claquant des doigts. Il faut trouver des terrains, et vous savez pertinemment que ce n'est pas toujours aisé. Il faut ensuite, le cas échéant, les acquérir. Il faut faire des études de faisabilité, puis procéder à la construction elle-même. Tout cela prend du temps. Je m'engage à livrer 7 000 places en 2022 et à en lancer 8 000 à cette même échéance.

M. Ciotti ajoute qu'avait été évoquée en 2012 l'augmentation de la capacité du parc carcéral à 80 000 places en 2017. Or 2012 était la fin d'un quinquennat. Il est toujours beaucoup plus facile, en fin de quinquennat, de

prendre des engagements dont on ne sait pas s'ils seront tenus. Nous, nous les prenons en début de quinquennat.

Par ailleurs, je l'ai dit tout à l'heure dans mon propos introductif, il existe encore trois ou quatre sites, sur la carte que j'ai diffusée, sur lesquels je sais que nous allons construire sans pour autant connaître le terrain de manière précise. C'est le cas à Nice, où nous examinons les différents terrains qui nous sont proposés. Je suis certaine de pouvoir compter sur l'appui de M. Ciotti dans cette volonté de construire à Nice. À cet égard, je l'informe que je ne souhaite pas substituer un nouvel établissement à la prison du centre-ville, mais conserver celle-ci et créer un nouvel établissement. C'est ce que nous avons prévu en transformant la finalité de la prison du centre-ville.

Monsieur Brial, vous m'interrogez sur la future prison de Wallis-et-Futuna. Cette prison sera construite. Nous avons un projet d'établissement de 10 places. Le dossier progresse puisque les crédits sont prévus au programme immobilier à hauteur de 6 millions d'euros. Deux terrains sont identifiés dans la proposition que nous a faite le préfet et nous attendons d'ici quelques jours le retour des différentes autorités coutumières et de la préfecture sur la mise à disposition de l'un des deux terrains. La livraison est prévue fin 2021 ou début 2022. Nous créerons également, à cette occasion, un service public pénitentiaire à Wallis – ce ne sera donc plus la gendarmerie comme aujourd'hui. Nous avons prévu d'intégrer à la fonction publique d'État des agents qui travailleront dans cet établissement. Ils ont d'ailleurs récemment fait part de leur candidature. J'ai eu l'occasion de répondre exactement de cette manière-là à l'un de vos collègues sénateurs qui m'interrogeait.

Monsieur Rudigoz, vous avez fait part de votre inquiétude quant à la réforme des TASS et des TCI que nous mettons en œuvre. Je rappelle qu'il s'agit de l'application de la loi votée par l'Assemblée nationale précédente en 2016, loi qui me semble tout à fait pertinente dans son principe. Je sais qu'il existe des inquiétudes quant aux moyens, notamment humains. Des transferts de moyens de fonctionnement et de moyens immobiliers ont été effectués entre le budget de la sécurité sociale et celui de l'État, portant sur plus de 9 millions d'euros. S'agissant des emplois et des crédits de personnel, le principe d'un transfert de 541 équivalents temps plein (ETP) et de la masse salariale y afférente a été acté. Pour les personnels qui ne sont pas trop transférés, le principe d'une compensation financière a également été établi.

Au 7 août 2018, 84 ETP avaient été transférés. Un renfort de 100 ETP supplémentaires dans les greffes est prévu en 2019, ainsi que celui de 30 juristes assistants sur le programme 166. Nous aurons donc, je le pense, les moyens de faire face à cette charge de travail – même s'il y a une lenteur dans la mise en place. Mon directeur de cabinet me fait signe que celle-ci est en cours. Il n'y aura donc pas de difficulté ! Je sais qu'il y a des inquiétudes, mais honnêtement, ces mesures de transfert et de compensation ainsi que le recrutement des emplois nous permettent d'envisager de répondre de manière positive à la situation.

Monsieur Kamardine, vous m'interrogez sur Mayotte. Vous évoquez, d'une part, la nécessité de garder un accès physique au tribunal, en observant que la numérisation n'est pas l'alpha et l'oméga de l'accès au droit. C'est bien ce que nous souhaitons faire. Il existe actuellement un SAUJ au tribunal. Ce service restera et sera renforcé par des greffiers compétents et formés pour accueillir les justiciables. La numérisation ne signifiera pas la disparition de services. Ce que je dis est d'ailleurs valable pour toute la France. Nous allons même renforcer l'accueil des justiciables dans les SAUJ. Je l'observe quand je me rends dans les différents tribunaux, même si je ne suis pas encore allée à Mayotte : ces services sont extrêmement performants et prennent de l'ampleur.

D'autre part, vous évoquez les huissiers et les notaires. Je prends note de votre observation. Nous créerons de nouveaux emplois et offices de notaires. Peut-être trouverons-nous la possibilité d'une installation à Mayotte. En tout cas, j'en parlerai aux présidents de la chambre nationale des huissiers et de celle des notaires.

Enfin, vous posez la question de la création d'une cour d'appel à Mayotte. Ce n'est pas prévu aujourd'hui, monsieur le député. Il existe une chambre détachée qui peut juger des affaires et que les effectifs de la cour viennent renforcer lorsqu'il en est besoin. Nous avons pensé que c'était suffisant, mais vous nous direz peut-être en dehors de la réunion, monsieur le député, ce que vous en pensez.

Madame Moutchou, vous avez réévoqué la question de l'aide juridictionnelle. Je ne vais peut-être pas répéter ce que j'ai déjà eu l'occasion de dire tout à l'heure. Je suis très soucieuse d'engager une réflexion avec les avocats d'une part, et de prendre appui, d'autre part, sur les réflexions que vous pourriez conduire au niveau de la mission parlementaire que vous avez évoquée. Les trois lignes directrices sur lesquelles je souhaite fonder l'action que nous conduirons sont la nécessité de travailler en lien avec les assurances de protection civile, une simplification et une meilleure organisation. Les leviers de progrès sont importants.

Madame Dubré-Chirat, vous avez évoqué la situation difficile des magistrats à titre temporaire. On sait qu'il y a eu en effet des difficultés cette année. Je ne reviens pas sur leur origine, sans doute liée à une mauvaise prise en compte des informations que nous avons données mais qui n'ont pas été comprises – nous allons le dire ainsi. En tout cas, pour 2019, nous devrions pouvoir assurer, grâce à l'augmentation totale de l'enveloppe des agents non titulaires – portée de 56 à 64 millions d'euros – un total de 300 vacations. C'est le nombre maximum que l'on peut engager pour les magistrats à titre temporaire, ce qui n'était pas le cas cette année puisque nous avons demandé que l'on en reste à 200 vacations – c'est cela qui n'avait pas été bien lu, pas bien compris sans doute.

Vous avez également évoqué, madame la députée, la question de la laïcité, en saluant le « *très bon rapport* » – je vous cite, mais puis reprendre ce propos à mon compte – de M. Questel. Sur l'exercice du culte dans les lieux de placement

de la PJJ, je dois vous dire en complément de ce que j'ai indiqué tout à l'heure que c'est une note de 2015 qui précise l'exercice des droits des mineurs à la pratique religieuse et au respect de leur liberté de conscience. Les personnels s'obligent donc au respect des convictions des jeunes placés, mais aucun mineur ne peut faire acte de prosélytisme. La pratique d'un culte est possible dans la chambre si c'est une chambre individuelle, et sous réserve de l'absence de troubles au fonctionnement de l'établissement. Les signes d'appartenance sont acceptés, sauf s'ils vont jusqu'à un visage dissimulé, et ils doivent être retirés s'ils sont incompatibles avec une activité ou s'ils posent des problèmes de sécurité. Des modalités particulières d'organisation des repas sont prévues. Les souhaits des titulaires de l'autorité parentale doivent également être pris en compte. Ce régime est, au fond, assez similaire à celui que l'on peut retrouver aujourd'hui dans les lycées et dans les établissements publics d'enseignement. En tout cas, c'est un sujet qui mérite une prise en compte très soutenue.

Madame Degois, vous avez posé la question du renforcement de la sécurité des établissements pénitentiaires. C'est un sujet important. J'ai eu l'occasion de le dire, mais trop rapidement tout à l'heure : l'effort global qui est consacré à la sécurité dans les établissements pénitentiaires représente 50 millions d'euros cette année. C'est une hausse importante – de 6,5 millions d'euros, soit 15 % – par rapport à 2018. Sur ces 50 millions d'euros, 10 millions seront directement consacrés au renforcement des moyens d'équipement et de protection des personnels. Nous avons d'ores et déjà livré dans les établissements pénitentiaires un certain nombre d'équipements, notamment des tenues d'intervention. Je souhaite également poursuivre le renforcement de la sécurité périmétrique des établissements, pour améliorer notamment la sécurité des personnels sur les parkings. En effet, nous avons connu quelques incidents notables de ce point de vue. Aussi procéderons-nous à la pose de clôtures et de barrières, à l'extension de la vidéoprotection, à de meilleurs éclairages, etc. Enfin, je créerai les premières unités pour détenus violents, qui seront ouvertes dans les semaines à venir et permettront une gestion adaptée de ces profils. Je m'y étais engagée à la suite du mouvement pénitentiaire du mois de mars dernier.

Madame Abadie, vous avez souligné la nécessité de procéder à la rénovation des établissements pénitentiaires, considérant qu'il s'agit non seulement d'une question de dignité, mais également d'un élément important pour les personnels. Là encore, l'augmentation des crédits de rénovation est réelle, puisque 100 millions d'euros seront consacrés à la rénovation en 2019, soit 20 millions d'euros de plus qu'en 2018. Nous les augmenterons encore dans les années suivantes. Cela permettra de mettre les établissements aux normes en matière de sécurité incendie et d'accessibilité, mais aussi d'améliorer la sécurité et la prise en charge des publics, notamment pour le maintien des liens familiaux, ou encore d'assurer les travaux de gros entretien. Ensuite, nous avons également prévu de consacrer dans les prochaines années 32 millions d'euros à la rénovation des structures qui devaient être concernées par la création de nouveaux établissements mais à laquelle nous n'avons finalement pas donné suite au regard de notre estimation de l'évolution de la population pénale. Dans ces cas

spécifiques, nous procéderons à la rénovation des structures et des cellules, améliorerons l'accessibilité et la sûreté, mettrons aux normes anti-incendie, etc. Pour vous citer quelques exemples, nous y consacrerons 12 millions d'euros à Saint-Étienne, 3 millions d'euros à Arras, 3 millions d'euros à Ajaccio, 6 millions d'euros aux centres de détention de Toul et d'Écrouves en Meurthe-et-Moselle, 4 millions d'euros en Vendée pour les deux maisons d'arrêt de La Roche-sur-Yon et 4 millions d'euros dans la Manche pour les maisons d'arrêt de Cherbourg et de Coutances – je l'ai dit tout à l'heure dans l'hémicycle. Nous souhaitons vraiment faire un effort important de ce côté-là. Je n'ai pas cité le cas de Grenoble, mais je le ferai très vite !

Madame Guévenoux, vous avez évoqué la question des greffiers, me reprenant la balle sur un mot que j'avais prononcé. 1 750 greffiers ont été recrutés en 2017, nous en recruterons 1 800 en 2018 et 1 700 en 2019. Nous ouvrons donc des emplois de fonctionnaires de greffe.

Vous avez ensuite mentionné, je vous cite, le fait qu'une bonne politique pénitentiaire était une politique de prévention de la récidive et qu'il fallait donc éviter les sorties « sèches ». Je ne peux que pleinement partager votre affirmation. C'est bien ce que nous souhaitons faire, par différentes dispositions qui figureront dans la loi que je vous proposerai, comme les SAS, qui visent précisément à éviter les sorties sèches, les CEF combinés à la mesure d'accueil de jour que nous proposons, la systématisation des libérations sous contrainte et le développement des centres de semi-liberté.

Vous avez souligné l'intérêt des TIG. Je vous renvoie, mais vous la connaissez, à la mission accomplie par votre collègue Paris qui, avec le chef d'entreprise David Layani, nous a remis un rapport extrêmement précieux. Le diagnostic posé nous conduira à créer dans les prochains jours une agence des TIG, qui sera également une agence du travail en détention et de la réinsertion professionnelle. En effet, une partie du travail est commune : il s'agit de repérer les lieux où des travaux pourront être effectués. Mais je vous entends parfaitement sur la question que vous avez posée quant aux mesures prises pour accueillir les TIG. Des dispositifs d'accompagnement des tuteurs en termes de formation sont prévus. Je souhaiterais aussi que les collectivités territoriales qui s'investissent dans les TIG puissent décaler le temps d'accueil assuré par les tuteurs des normes de référence de fonctionnement qui leur sont imposées. Il me semble que serait un geste fort – mais c'est une idée que j'ai depuis hier et, à dire vrai, je suis peut-être seule à la défendre au moment où je vous parle. J'essaierai de convaincre deux ou trois autres personnes de la faire progresser avec moi. Vous pourrez peut-être m'aider en ce sens !

Monsieur Schellenberger, vous avez parlé du sens que nous souhaitons donner au développement du numérique, rappelant les nécessaires contacts et liens directs avec le juge. Je le dis clairement devant vous : pour moi, le développement du numérique est une manière d'aider le justiciable, les personnels de greffe et les magistrats. Ces outils nous permettront vraiment d'aller plus vite. Or un jugement rendu plus rapidement est évidemment un gain pour le justiciable. Et, au-delà,

quand nous souhaitons développer des dispositifs de plainte en ligne, ce n'est pas pour couper la victime des services de police ou de gendarmerie. C'est tout simplement parce que nous savons que, dans certains cas, il est plus facile – si l'on en a la possibilité – de commencer à dire quelque chose de manière neutre, sur un écran, avant d'être rappelé puis d'avoir un contact physique. Cette médiation peut parfois être utile et pertinente. Elle fait aussi gagner du temps et nous permettra peut-être de disposer de preuves plus fortes. Nous maintenons évidemment les audiences.

Pour les petits litiges, nous laissons aux parties le choix d'opter, le cas échéant, pour une audience dématérialisée. De plus en plus souvent – vous le faites vous-même –, quand on a acheté quelque chose sur internet et que l'on est en conflit avec le vendeur, on règle ce conflit de manière dématérialisée. C'est ce que nous proposons, si les parties le veulent. Et si elles ne le veulent pas, le passage par l'audience restera possible.

Nous avons également des projets de mise en *open data* des décisions de justice, qui seront ainsi ouvertes à tous. La question de l'anonymisation se posera. Ce sujet a déjà été traité par le Sénat dans le cadre de la discussion du projet de loi de programmation et reviendra devant l'Assemblée nationale. Nous aurons des choix à faire. En tout cas, je suis sensible aux questions que cela peut poser, mais soyez certain, monsieur le député, que, pour nous, la numérisation n'est pas la déshumanisation. Au contraire.

Voilà qui fait le lien avec votre intervention, monsieur Paris. Vous avez en effet évoqué l'intérêt et l'importance du numérique. Vous observez que des évolutions sont fortement attendues par les forces de police et de gendarmerie. Elles le sont par nous aussi. Lorsque la procédure pénale numérique « native » sera mise en place, elle représentera un atout considérable pour les enquêteurs et pour les magistrats, puisque l'ensemble des pièces du dossier seront sur une seule ligne numérique – et qu'un accès pourra être donné à tel ou tel en fonction de la place qu'il occupe dans le litige ou le procès. C'est tout à fait essentiel. Une équipe dédiée au projet a été constituée, regroupant des représentants des ministères de l'Intérieur et de la Justice. Elle est pilotée par deux personnalités de très haut niveau, un préfet et un magistrat, complètement investis dans la mise en œuvre de ce processus. Un cahier des charges très précis a été établi. Les équipes sont au travail et prévoient une expérimentation sur deux sites pilotes dès le printemps 2019, un retour d'expérience et une généralisation à partir de 2020. Cela ne veut pas dire qu'en 2020 tout sera achevé, mais que des briques seront en place et qu'il faudra sans doute ensuite améliorer le dispositif. En tout cas, c'est pour nous un enjeu majeur.

Je m'aperçois que je n'ai pas répondu à Mme Zannier...

**Mme Hélène Zannier.** Vous avez apporté de nombreux éléments de réponse quant aux moyens qui seront alloués pour le personnel pénitentiaire.

**Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice.** Je voudrais simplement indiquer que je partage la tristesse dont vous témoigniez à propos du décès du gendarme Sébastien Turin dans votre département.

Concernant l'amélioration de la situation des surveillants pénitentiaires, j'ai effectivement déjà évoqué les différentes mesures mises en place. Toutes les mesures indemnitaires sont en cours de mise en œuvre, même si elles n'apparaissent pas encore toutes sur la fiche de paie des surveillants. Les primes annuelles n'apparaîtront qu'en fin d'année. Les primes de fidélisation ne sont pas non plus apparues encore. Par ailleurs, des mesures statutaires sont en cours de discussion. Quant aux mesures de sécurité matérielle, je l'ai dit tout à l'heure, elles sont en cours de déploiement.

Enfin, madame la présidente, je tiens à vous remercier pour le travail qui a été conduit par la commission des Lois à propos des prisons. Ce travail, je le dis ici sincèrement, nous a aiguillonnés. La réflexion n'est d'ailleurs pas encore terminée. Nous avons opéré les grands choix, mais nous pouvons encore améliorer la réflexion sur les établissements pénitentiaires à partir du dialogue que nous pourrions engager avec vous comme je m'y suis engagée.

Vous avez évoqué, citant un rapport d'André Perdriau de 1955, le manque d'outils statistiques et « *d'assez grossières approximations* ». Je suis certaine que nous allons progresser ! Je parle sous le contrôle du directeur de l'administration pénitentiaire et la directrice de la PJJ... Il est vrai que, de ce point de vue, des évolutions doivent intervenir. J'ai le sentiment – et je m'excuse auprès de mes directions s'il n'est pas fondé – que nous pouvons améliorer les outils statistiques dont nous disposons, notamment pour l'étude de cohortes, car cela nous aiderait beaucoup de savoir ce que deviennent les personnes qui sont passées par nos structures. Évidemment, les plus grandes précautions s'imposent. Il faut aussi savoir tenir compte de certains biais. Quelqu'un qui a commis de très graves infractions a peut-être une plus grande probabilité d'en commettre à nouveau que quelqu'un qui n'en a jamais commis. Les personnes compétentes en sciences sociales et en sciences des statistiques pourront sans doute nous aider.

La modernisation de nos applications, notamment au civil, est essentielle pour obtenir des données beaucoup plus facilement. De la même façon, le développement des systèmes d'information décisionnelle, essentiels pour mieux analyser et croiser les données de plusieurs applications, nous sera extrêmement utile. Nous travaillons actuellement sur le croisement de Cassiopée et de l'application sur l'exécution des peines, qui pourra produire des éléments intéressants.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Merci beaucoup, madame la garde des Sceaux. Vous avez répondu de façon très complète à toutes les questions, et je pense que l'ensemble de nos collègues se joignent à moi pour vous en remercier.

À l'issue de l'audition de Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice, la Commission examine, pour avis, les crédits de la mission « Justice » (M. Dimitri Houbron, rapporteur pour avis « Justice et accès au droit » ; M. Bruno Questel, rapporteur pour avis « Administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse »).

La Commission examine l'amendement n° II-CL21 de M. Dimitri Houbron.

**M. Dimitri Houbron, rapporteur pour avis « Justice et accès au droit ».** Cet amendement fait suite à la mission d'information relative au régime juridique des fouilles en détention que nous avons conduite avec M. Xavier Breton. La mission d'information proposait de renforcer les moyens de contrôle des détenus, notamment en développant l'équipement des établissements pour peine en portiques à ondes millimétriques ou le contrôle renforcé des détenus avec l'aide d'unités cynotechniques, et la sécurité des établissements pénitentiaires, en poursuivant la mise en place de dispositifs anti-projection, la modernisation du système de vidéo-protection et le développement de techniques de brouillages de téléphones portables efficaces.

Il est donc proposé d'augmenter les crédits consacrés à la sécurisation des établissements pénitentiaires de 20 %, soit 10 millions d'euros, en majorant la dotation de l'action « Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice » du programme « Administration pénitentiaire » et en réduisant concomitamment du même montant les crédits de l'action « Gestion de l'administration centrale » au sein du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice ».

**M. Bruno Questel, rapporteur pour avis « Administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse ».** Je voudrais rappeler que ce sont 150 nouveaux postes qui seront créés l'année prochaine pour le développement des équipes locales de sécurité pénitentiaire et du service du renseignement pénitentiaire. Par ailleurs, la dotation globale dédiée au plan de sécurisation des établissements sera portée à 56 millions d'euros, soit une hausse de plus de 16 % par rapport à 2018. J'invite donc les auteurs de cet amendement à bien vouloir le retirer ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

**M. Xavier Breton.** Comme l'a rappelé mon collègue Dimitri Houbron, cet amendement fait suite au rapport de la mission d'information que nous avons menée ensemble sur les fouilles en détention, à l'issue de laquelle nous avons formulé des propositions réalistes. Notre amendement adresse un message au milieu pénitentiaire sur un sujet qui fait l'objet de crispations. Si nous avons indiqué dans notre rapport qu'une révolution législative n'était ni nécessaire ni possible, nous appelions de nos vœux certaines évolutions, notamment une meilleure prise en compte de l'exigence de sécurité dans les politiques pénitentiaires. Je prends acte des moyens supplémentaires proposés par le Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2019 mais je crois important que nous allions au-delà, en portant un message commun sur cette question, qui ne

résoudra pas tous les problèmes mais permettra, au moins ponctuellement, que davantage de brouilleurs de téléphones portables, d'équipes cynotechniques et de portiques à ondes millimétriques soient présents dans les établissements.

*La Commission rejette l'amendement n° II-CL21.*

*Conformément aux conclusions de M. Dimitri Houbbron, rapporteur pour avis « Justice et accès au droit », et de M. Bruno Questel, rapporteur pour avis « Administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse », la Commission donne un avis **favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Justice » pour 2019.*

**FICHE N° 1 : ÉTAT D'AVANCEMENT DU PROGRAMME  
DE CONSTRUCTION « 63 500 » LANCÉ EN 2012**

Établissements (date de livraison)	Nombre de places créées	Établissements fermés	Nombre de places fermées	Nombre de places nettes créées
–	–	MA Loos (2012)	438	-438
–	–	CD Loos (2012)	369	-369
–	–	MA Cahors (2012)	59	-59
Rodez (2013)	100	MA Rodez	55	45
MC Condé-sur-Sarthe (2013)	249	–	–	249
QNC Longuenesse (2014)	96	–	–	96
CP Orléans-Saran (2014)	808	MA Chartres	112	696
		MA Orléans	105	-105
CP Majicavo (2015)	173	Extension	–	173
CP Vendin-Le-Vieil (2015)	238	–	0	238
CP Beauvais (2015)	615	MA Beauvais	117	498
		« Vieux Liencourt »	162	-162
		MA Compiègne	82	-82
CP Valence (2015)	472	MA Valence	137	335
CP Riom (2016)	568	MA Riom	141	427
		CD Riom	163	-163
		MA Clermont Ferrand	86	-86
CP Ducos (2016)	160	Extension	0	160
CD Papéari, Polynésie (2017)	410	–	0	410
CP « Baumettes 2 » (2017)	573	Une partie de Baumettes historique	454	119
Draguignan (2018)	504	MA Draguignan (2010)	367	137
MA Aix 2 (2018)	735	Une partie de Baumettes historique	531	204
MA Paris la santé (2018)	808	MA Paris la santé (2014)	483	325
<b>Total</b>	<b>6 509</b>	–	<b>3 861</b>	<b>2 648</b>

**FICHE N° 2 : ÉTAT D'AVANCEMENT DU PROGRAMME  
DE CONSTRUCTION « 3 200 » LANCÉ EN 2014**

<b>Établissements (date de livraison)</b>	<b>Nombre de places créées</b>	<b>Établissements fermés</b>	<b>Nombre de places fermées</b>	<b>Nombre de places nettes créées</b>
CSL Nanterre (2019)	92	–	–	92
Koné-Paiamboué, Nouvelle-Calédonie (non communiquée)	120	–	–	120
MA Basse-Terre, Guadeloupe (2022)	199	Démolition- reconstruction	129	70
Bordeaux-Gradignan (non communiquée)	600	Démolition- reconstruction	436	164
CP « Baumettes 3 » (non communiquée)	<i>non communiqué</i>	Baumettes historiques	<i>non communiqué</i>	<i>non communiqué</i>
MA Caen Ifs (non communiquée)	550	Maison d'arrêt du centre ville de Caen	269	281
CP Lutterbach (non communiquée)	<i>non communiqué</i>	Maisons d'arrêt de Mulhouse et Colmar	<i>non communiqué</i>	<i>non communiqué</i>
CP Lille-Loos (2023)	840	Démolition- reconstruction	614	226
CD Baie, Mahault (non communiquée)	300	Extension- réaménagement	–	300
CP de Lavau (non communiquée)	520	MA de Troyes	102	418

### FICHE N° 3 : CHIFFRES CLÉS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Au 1<sup>er</sup> janvier 2018

<b>Nombre total d'établissements</b>	<b>186</b>
<i>dont maisons d'arrêt</i>	83
<i>dont centres de détention</i>	25
<i>dont centres pénitentiaires</i>	56
<i>dont centres de semi-liberté</i>	10
<i>dont établissements pour mineurs</i>	6
<i>dont maisons centrales</i>	6
<b>Capacité opérationnelle des établissements</b>	<b>59 765</b>
<b>Taux d'occupation</b>	<b>115,4 %</b>
<i>en maisons d'arrêt (ou quartiers)</i>	139 %
<i>en centres de détention (ou quartiers)</i>	89 %
<i>en maisons centrales (ou quartiers)</i>	75 %
<i>en centres pour peine aménagée (ou quartiers)</i>	65 %
<i>en centres de semi-liberté (ou quartiers)</i>	67 %
<i>en établissements pour mineurs (ou quartiers)</i>	66 %
<i>au centre national d'évaluation de Fresnes</i>	63 %
<b>Nombre de matelas au sol</b>	<b>1 528</b>
<b>Nombre d'écroués détenus</b>	<b>68 974</b>
<i>dont prévenus</i>	19 815
<i>dont condamnés en semi-liberté</i>	1 623
<i>dont condamnés en placement extérieur hébergés</i>	315
<i>dont condamnés hors semi-liberté et placement extérieur hébergé</i>	47 221
<b>Nombre d'écroués non détenus</b>	<b>10 811</b>
<i>dont condamnés en placement sous surveillance électronique</i>	10 241
<i>dont condamnés en placement extérieur non hébergés</i>	570
<b>Nombre d'écroués en aménagement de peine</b>	<b>12 247</b>
<i>dont condamnés en semi-liberté</i>	1 493
<i>dont condamnés en placement sous surveillance électronique (aménagement de peine)</i>	9 907
<i>dont condamnés en placement extérieur</i>	847
<b>Part des aménagés sur l'ensemble des personnes écrouées</b>	<b>20,4 %</b>
<b>Nombre de personnes suivies par les services pénitentiaires d'insertion et de probation en milieu ouvert</b>	<b>163 719</b>
<b>Nombre de sursis avec mise à l'épreuve</b>	<b>124 142</b>
<b>Nombre de libérations conditionnelles</b>	<b>6 702</b>
<b>Nombre de travaux d'intérêt général (TIG) et sursis TIG</b>	<b>37 700</b>
<b>Nombre de suivis socio-judiciaires</b>	<b>6 450</b>
<b>Nombre de contraintes pénales</b>	<b>2 563</b>
<b>Nombre de travaux non rémunérés</b>	<b>1 468</b>
<b>Nombre de contrôles judiciaires</b>	<b>3 736</b>
<b>Nombre d'agents de l'administration pénitentiaire</b>	<b>40 226</b>
<i>dont personnels de surveillance</i>	29 251
<i>dont personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation</i>	5 329

## FICHE N° 4 : CHIFFRES CLÉS DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Au 1<sup>er</sup> août 2018

<b>Nombre d'établissements et services du secteur public</b>	<b>219</b>
<i>dont établissements de placement</i>	80
<i>dont établissements de placement éducatif</i>	34
<i>(dont centres éducatifs renforcés)</i>	(4)
<i>dont établissements de placement éducatif et d'insertion</i>	29
<i>dont centres éducatifs fermés</i>	17
<i>dont services de milieu ouvert, d'insertion et d'investigation</i>	132
<i>dont services territoriaux éducatifs de milieu ouvert</i>	95
<i>dont services territoriaux éducatifs de milieu ouvert et d'insertion</i>	24
<i>dont services territoriaux éducatifs d'insertion</i>	12
<i>dont services éducatifs auprès des tribunaux</i>	1
<i>dont services éducatifs au sein d'établissements pour mineurs</i>	6
<i>dont service éducatif au centre de jeunes détenus de Fleury-Mérogis</i>	1
<b>Nombre d'établissements et services du secteur associatif habilité</b>	<b>1 017</b>
<i>financés exclusivement par l'État</i>	247
<i>dont établissements et services de placement</i>	697
<i>dont centres éducatifs fermés</i>	35
<i>dont centres éducatifs renforcés</i>	47
<i>dont centres de placement immédiat</i>	2
<i>dont foyers et autres lieux de placements</i>	225
<i>dont maisons d'enfants à caractère social</i>	142
<i>dont lieux de vie</i>	98
<i>dont centres d'hébergement diversifié</i>	50
<i>dont centres de placement familial et socio-éducatif</i>	39
<i>dont centres scolaires et professionnels</i>	56
<i>dont foyers de jeunes travailleurs</i>	3
<i>dont services de milieu ouvert, d'investigation et d'insertion</i>	319
<i>dont services d'investigation</i>	86
<i>dont services de réparation pénale</i>	38
<i>dont services d'action éducative en milieu ouvert</i>	185
<i>dont services d'insertion</i>	11
<b>Nombre de mesures prises en charge (derniers chiffres disponibles : 2017)</b>	<b>215 043</b>
<i>par le secteur public</i>	179 091
<i>par le secteur associatif habilité</i>	35 952
<b>Nombre de mineurs écroués</b>	<b>846</b>
<i>dont détenus</i>	836
<i>dont prévenus</i>	630
<i>dont condamnés (y compris mineurs écroués non détenus)</i>	216
<b>Nombre de sanctions éducatives (derniers chiffres disponibles : 2017)</b>	<b>2 604</b>
<i>dont aides ou réparations</i>	546
<i>dont stages de formation civique</i>	1 783
<i>dont autres sanctions</i>	275
<b>Nombre d'agents de la protection judiciaire de la jeunesse</b>	<b>9 108</b>

## PERSONNES ENTENDUES

### MINISTÈRES ET ADMINISTRATIONS

- **Direction de l'administration pénitentiaire**
  - M. Stéphane Bredin, directeur
  - M. Pierre Azzopardi, sous-directeur du pilotage et du soutien des services
  - M. Romain Peray, sous-directeur des missions
  - Mme Sabrina Schpitz, cheffe de bureau de l'immobilier
- **Direction de la protection judiciaire de la jeunesse**
  - Mme Madeleine Mathieu, directrice
  - M. Ludovic Fourcroy, sous-directeur du pilotage et de l'optimisation des moyens

### AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES

- **Contrôle général des lieux de privation de liberté**
  - Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale

### AUTRES ORGANISMES PUBLICS

- **Observatoire de la laïcité**
  - M. Nicolas Cadene, rapporteur général

### REPRÉSENTANTS DU PERSONNEL

- **Syndicat national de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire – Fédération syndicale unitaire (SNEPAP-FSU)**
  - M. Gautier Schont, secrétaire national
  - M. Pierre-Marie Fournier, élu de la commission administrative nationale
- **Syndicat national pénitentiaire – Force ouvrière – Personnels de direction (SNP-FO-Direction)**
  - M. Ivan Gombert, secrétaire national
- **Confédération générale du travail pénitentiaire (CGT pénitentiaire)**
  - M. Samuel Gauthier
  - M. Alexis Grandhaie
- **Syndicat national des personnels de l'éducation et du social – Protection judiciaire de la jeunesse – Fédération syndicale unitaire (SNPES-PJJ/FSU)**
  - Mme Sonia Ollivier, secrétaire nationale
  - M. Vito Fortunato, secrétaire national

- **Syndicat de la magistrature**

- Mme Laurence Blisson, secrétaire générale

- **Unité magistrats – Syndicat national des magistrats Force ouvrière (SNM-FO)**

- Mme Claire Danko, membre du bureau national

- Mme Marion Hebert de la Lande d’Olce, membre du conseil national

### **REPRÉSENTANTS ASSOCIATIFS ET CULTUELS**

- **Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS)**

- M. Jérôme Voiturier, directeur général de l’UNIOPSS

- Mme Marie Lambert-Muyard, conseillère technique Enfances, Familles, Jeunesses à l’UNIOPSS

- Mme Sophie Diehl, conseillère technique Justice des enfants et des adolescents pour Citoyens et Justice, membre de l’UNIOPSS

- Mme Stéphanie Lasalle, conseillère technique post-sentenciel pour Citoyens et Justice, membre de l’UNIOPSS

- **Aumôneries nationales des prisons**

- M. Marc Alric, aumônier national orthodoxe

- M. Brice Deymié, aumônier national protestant

- M. Moulay El Hassan El Alaoui Talibi, aumônier national musulman

- M. Jean-Marc Fourcault, aumônier national du culte des Témoins de Jéhovah

- Mme Fabienne Guillaume, aumônière nationale bouddhiste

- M. Jean-François Penhouet, aumônier national catholique

- **Aumônerie musulmane militaire**

- M. Abdlekader Arbi, aumônier national