

N° 4132

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

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° 4061)
de finances pour 2017

TOME IX

JUSTICE

PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

PAR MME COLETTE CAPDEVIELLE

Députée

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir à la rapporteure pour avis au plus tard le 10 octobre 2016 pour le présent projet de loi de finances.

À cette date, la totalité des réponses était parvenue à votre rapporteure pour avis, qui remercie les services du ministère de la Justice de leur collaboration.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : UN BUDGET CONSOLIDÉ ET DE NOUVEAUX MOYENS POUR PRÉVENIR LA RADICALISATION	7
I. EN 2017, UN BUDGET EN PROGRESSION QUI BÉNÉFICIE DU RENFORCEMENT DES MOYENS DE LUTTE CONTRE LA RADICALISATION	7
A. UN BUDGET EN PROGRESSION EN 2017	7
1. Des crédits en hausse de 5 % en autorisations d’engagement et 4 % en crédits de paiement par rapport à 2016	7
2. Une augmentation significative des effectifs qui permet de retrouver le niveau de 2008	10
B. ... QUI DONNE LES MOYENS À LA PJJ DE DÉVELOPPER DES ACTIONS CONTRE LA RADICALISATION DES MINEURS	11
1. La participation à la détection de la radicalisation et à la promotion des valeurs de la République	11
2. Des missions accompagnées de nouveaux moyens, notamment au travers d’un effort de formation nationale	13
II. UN PROGRAMME BUDGÉTAIRE CONSOLIDÉ SOUS LA PRÉSENTE LÉGISLATURE	14
A. UN PROGRAMME VICTIME DE LA RGPP SOUS LA PRÉCÉDENTE LÉGISLATURE	14
B. UN BUDGET REDEVENU PRIORITAIRE SOUS LA PRÉSENTE LÉGISLATURE	15
SECONDE PARTIE : LA DIVERSIFICATION DES MODES D’ACCUEIL AU SERVICE DE LA PERSONNALISATION DU PARCOURS ÉDUCATIF	17
I. LA DIVERSIFICATION DES MODES DE PRISE EN CHARGE DES MINEURS AU SERVICE DES MISSIONS DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	18
A. UN OBJECTIF : L’INDIVIDUALISATION DE LA PRISE EN CHARGE AU SERVICE DU PARCOURS ÉDUCATIF	18

1. La diversité des réponses, un facteur d'individualisation de la prise en charge.....	18
2. ... qui ne doit pas nuire à la continuité du parcours éducatif.....	19
B. LES OUTILS : DES PARTENARIATS VARIÉS EN FAVEUR DE L'INSERTION SCOLAIRE ET SOCIO-PROFESSIONNELLE DES JEUNES.....	19
1. L'encadrement d'inspiration militaire, un dispositif abandonné en raison de difficultés de financement et de son bilan mitigé.....	20
2. Les actions menées dans le cadre du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse...	22
3. Le partenariat avec l'éducation nationale pour la réussite scolaire	23
4. Les partenariats avec les missions locales en vue de l'insertion socio-professionnelle des jeunes placés sous main de justice.....	25
5. D'autres partenariats variés en matière d'insertion, de santé, d'inclusion par le sport et la culture et de mesures de réparation	26
II. L'ÉLOIGNEMENT ÉDUCATIF DANS LE CADRE D'UN « SÉJOUR DE RUPTURE ».....	27
A. UN PROJET ASSOCIATIF ANCIEN MAIS RÉCEMMENT ENCADRÉ	27
1. Un projet éducatif porté par le secteur associatif, longtemps laissé sans encadrement juridique.....	27
2. Un dispositif strictement encadré sur le plan éducatif, juridique et sanitaire	29
B. UN SÉJOUR À METTRE AU SERVICE DU PARCOURS ÉDUCATIF DES MINEURS DÉLINQUANTS.....	30
1. Un programme et des valeurs propices à la remobilisation du jeune	30
2. Des séjours à la pertinence éducative démontrée	34
3. Un dispositif à mieux intégrer au panel de prise en charge de l'enfance délinquante	35
EXAMEN EN COMMISSION	39
PERSONNES ENTENDUES.....	81
DÉPLACEMENT EFFECTUÉ.....	83

MESDAMES, MESSIEURS,

« Il est peu de problèmes aussi graves que ceux qui concernent la protection de l'enfance, et parmi eux, ceux qui ont trait au sort de l'enfance traduite en justice. La France n'est pas assez riche d'enfants pour qu'elle ait le droit de négliger tout ce qui peut en faire des êtres sains ».

Ces mots, tirés de l'exposé des motifs de l'ordonnance n° 45-175 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, conservent une résonance particulière alors que nombre de jeunes sont aujourd'hui exposés à des difficultés importantes ou à la tentation d'un parcours délinquant. C'est tout particulièrement le cas des mineurs, hélas de plus en plus nombreux, qui présentent des signes de radicalisation idéologique ou religieuse et s'engagent dans l'islamisme radical.

Ils rappellent la mission délicate confiée à la protection judiciaire de la jeunesse, chargée de protéger l'enfance « en danger » et d'appliquer à l'enfance délinquante, souvent la même, un régime judiciaire spécifique, fondé sur des mesures et des sanctions éducatives ou coercitives adaptées à l'âge du mineur.

Clef de voûte de ce régime, la protection judiciaire de la jeunesse continue de bénéficier d'un effort budgétaire important dans le projet de loi de finances pour 2017. Cet effort s'inscrit dans la continuité des choix faits par le Gouvernement et sa majorité en faveur de la jeunesse et de la justice, ainsi qu'en témoigne la préservation des crédits du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » depuis la loi de finances pour 2013, premier budget du quinquennat (**première partie**).

Cette année, pour son dernier avis budgétaire de la législature, votre rapporteure pour avis a souhaité mettre en lumière les initiatives innovantes ou originales et les partenariats noués par la protection judiciaire de la jeunesse et d'autres institutions ou organismes ne relevant pas, *stricto sensu*, des modes « traditionnels » de prise en charge des mineurs qu'elle suit.

Toutes ces initiatives, souvent méconnues, participent pourtant à l'encadrement et à l'accompagnement des jeunes confiés par la justice à la protection judiciaire de la jeunesse. Elles contribuent en particulier à la sanction du mineur délinquant dans un cadre éducatif et à sa réinsertion en le faisant sortir de son parcours délinquant.

Votre rapporteure pour avis a plus particulièrement concentré son attention sur les « séjours de rupture », en recevant plusieurs associations impliquées dans leur organisation – Solidarités Jeunesses et les Organismes de séjours éducatifs dits de rupture (OSER). Elle a effectué un déplacement dans l'un des lieux de vie de l'association *Second souffle* à la Ferté Alais, qui accueille des jeunes de retour d'un « séjour de rupture » organisé dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance avec l'autorisation du conseil départemental de l'Essonne. Elle a justement bénéficié de l'expertise et de l'expérience de la direction de la protection de l'enfance de ce département, l'un des pionniers et les plus engagés dans l'organisation de tels séjours.

Votre rapporteure pour avis tient à remercier ces personnes, ainsi que toutes celles qui ont accepté de participer aux auditions qu'elles ont organisées.

Ces initiatives et ces partenariats, qui devraient être davantage encouragés, constituent des dispositifs indispensables à la personnalisation des réponses apportées aux 140 000 mineurs pris en charge chaque année par la protection judiciaire de la jeunesse (**seconde partie**).

PREMIÈRE PARTIE : UN BUDGET CONSOLIDÉ ET DE NOUVEAUX MOYENS POUR PRÉVENIR LA RADICALISATION

Dans le projet de loi de finances pour 2017, qui s'illustre par une augmentation de 5 % des crédits de la mission « Justice » par rapport à ceux votés l'année dernière, le montant des crédits demandés pour le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » (n° 182) progresse de 5 % en autorisations d'engagement et 4 % en crédits de paiement (I). Cette augmentation clôt un cycle de cinq années au cours desquelles la majorité actuelle aura, malgré un contexte budgétaire difficile, préservé et conforté les moyens alloués à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) (II).

I. EN 2017, UN BUDGET EN PROGRESSION QUI BÉNÉFICIE DU RENFORCEMENT DES MOYENS DE LUTTE CONTRE LA RADICALISATION

Parce qu'il concerne autant la justice que la jeunesse, le budget de la PJJ continue de voir ses crédits progresser (A), notamment afin de lui permettre de prendre toute sa place dans la lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation (B).

A. UN BUDGET EN PROGRESSION EN 2017...

Les moyens alloués à la PJJ dans le projet de budget pour 2017 sont en augmentation en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement (1). Cette hausse globale s'accompagne d'une progression de 5 % des crédits de rémunération et de la création de 165 emplois (2).

1. Des crédits en hausse de 5 % en autorisations d'engagement et 4 % en crédits de paiement par rapport à 2016

Cette année, le Gouvernement demande au Parlement de voter 849,27 millions d'euros d'**autorisations d'engagement – en augmentation de 5 % par rapport à 2016** – et 834,94 millions d'euros de **crédits de paiement – en hausse de 4 % par rapport à ceux de l'année dernière**.

Hors masse salariale, les crédits de paiement augmentent de près de 3 % entre la loi de finances pour 2016 et le projet de loi de finances pour 2017. Cette augmentation bénéficie aux trois actions qui composent ce programme :

— la mise en œuvre des décisions judiciaires (action 01)

Les crédits de cette action, première en importance puisqu'elle concentre **85 % des crédits du programme**, sont dédiés à la mise en œuvre des **mesures éducatives pénales** (placement, milieu ouvert) et des **activités de jour**, au financement des **interventions de la PJJ auprès des mineurs incarcérés** dans les établissements ou les quartiers pour mineurs et à la prise en charge des **actions de prévention de la délinquance**.

Ils financent également la réalisation des **mesures d'investigation**, destinées à fournir au juge des éléments d'information en vue de mieux cerner la personnalité et le parcours du jeune et ainsi d'adapter les mesures d'action, d'éducation ou d'assistance éducative à sa situation ⁽¹⁾.

Ces crédits sont destinés au **secteur public**, constitué, au 1^{er} juillet 2016, de 217 établissements et services relevant directement du ministère de la justice ⁽²⁾, et au **secteur associatif habilité**, composé, à la même date, de 1 038 établissements et services, dont 241 financés exclusivement par l'État ⁽³⁾.

Ces crédits progressent de 5,2 % par rapport à l'année dernière et de près de 3 % hors masse salariale. Cette progression permet le maintien des activités des établissements et services à un niveau proche des années précédentes :

– 5,29 millions d'euros supplémentaires seront consacrés au **secteur associatif habilité**, afin de couvrir l'augmentation de la masse salariale dans les établissements financés exclusivement par l'État, d'améliorer la mobilisation des capacités dans les établissements co-financés et de permettre l'ouverture de deux nouveaux centres éducatifs fermés dans la direction interrégionale du sud-est (un dans les Hautes-Alpes et un dans les Bouches-du-Rhône) ;

(1) Ces mesures d'investigation prennent la forme soit du recueil de renseignements socio-éducatifs, investigation rapide d'une durée limitée à 10 jours mise en œuvre par le seul secteur public et effectuée dans le cadre pénal, soit d'une mesure judiciaire d'investigation éducative, mesure unique mais modulable dans sa durée comme dans son contenu visant à cerner le plus complètement possible la situation et la personnalité du mineur.

(2) 81 établissements de placement (33 établissements de placement éducatif, 31 établissements de placement éducatif et d'insertion et 17 centres éducatifs fermés), 129 services de milieu ouvert, d'insertion et d'investigation (92 services territoriaux éducatifs de milieu ouvert, 25 services territoriaux éducatifs de milieu ouvert et d'insertion, 11 services territoriaux éducatifs d'insertion et 1 service éducatif auprès des tribunaux), 6 services éducatifs au sein d'établissements pénitentiaires pour mineurs et 1 service éducatif au centre de jeunes détenus de Fleury-Mérogis.

(3) 727 établissements et services de placement (34 centres éducatifs fermés, 47 centres éducatifs renforcés, 3 centres de placement immédiat, 231 foyers et autres placements, 156 maisons d'enfants à caractère social, 97 lieux de vie, 53 centres d'hébergement diversifié, 40 centres de placement familial et socio-éducatif, 63 centres scolaires et professionnels et 3 foyers de jeunes travailleurs) et 311 services de milieu ouvert, d'investigation et d'insertion (86 services d'investigation, 39 services de réparation pénale, 176 services d'action éducative en milieu ouvert et 10 services d'insertion).

– 2,58 millions d’euros supplémentaires seront dédiés aux **dépenses d’investissement** pour achever les opérations commencées les années précédentes et débiter les premières études sur la mise en œuvre de l’agenda d’accessibilité programmée.

Les 188,9 millions d’euros de crédits affectés aux **établissements et services financés exclusivement par l’État** serviront au fonctionnement des 34 centres éducatifs fermés (69,6 millions d’euros), des 47 centres éducatifs renforcés (45 millions d’euros), des 86 services d’investigation éducative mettant en œuvre les mesures judiciaires d’investigation éducative (66,5 millions d’euros) et des 39 services de réparation pénale (7,4 millions d’euros) ainsi qu’aux mesures d’activité de jour (400 000 euros).

— **le soutien** (*action 03*)

Deuxième par son importance (**11 % des crédits du programme**), cette action regroupe toutes les fonctions support de pilotage, de gestion, d’animation et de coordination avec les partenaires (loyers, dépenses de fonctionnement, acquisition de véhicules et de matériel informatique...).

Elle est essentielle à la bonne réalisation des parcours des jeunes confiés par l’autorité judiciaire puisqu’elle garantit l’implication de la PJJ dans les dispositifs de politiques publiques participant à la prise en charge diversifiée des jeunes.

Les crédits de cette action baissent de 6 % par rapport à 2016 mais, hors masse salariale, sont en réalité en augmentation d’environ 6 %, notamment, au titre de l’immobilier, pour compenser la hausse du coût des loyers des locaux des directions interrégionales et territoriales et financer des opérations immobilières sur les sites des directions interrégionales d’Île-de-France ainsi que du sud et de la direction territoriale de l’Ille-et-Vilaine.

— **la formation** (*action 04*)

Cette troisième action (**4 % des crédits du programme**) finance la formation assurée par l’École nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ), implantée à Roubaix, par les onze pôles territoriaux de formation et les deux missions outre-mer rattachées au pôle territorial de formation d’Île-de-France.

En augmentation de 10 % par rapport à 2016 (mais en baisse de 3 % hors masse salariale), les crédits de cette action avaient bénéficié, l’année dernière, d’une hausse importante pour tenir compte des personnels contractuels accédant à la titularisation.

En autorisations d'engagement

	Crédits votés en loi de finances pour 2016	Crédits demandés pour 2017	Évolution 2016-2017
Mise en œuvre des décisions judiciaires (Action 01)	675	715	+ 6 %
Accueil (Action 03)	103	98	- 5 %
Formation (Action 04)	31	36	+ 16 %
Total	809	849	+ 5 %

En millions d'euros

En crédits de paiement

	Crédits votés en loi de finances pour 2016	Crédits demandés pour 2017	Évolution 2016- 2017
Mise en œuvre des décisions judiciaires (Action 01)	671	706	+ 5 %
Accueil (Action 03)	101	95	- 6 %
Formation (Action 04)	31	34	+ 10 %
Total	803	835	+ 4 %

En millions d'euros

Source : ministère de la justice.

2. Une augmentation significative des effectifs qui permet de retrouver le niveau de 2008

Les crédits du titre 2 du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » **augmentent de 5 %**, passant de 478 millions d'euros en loi de finances pour 2016 à **500 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017**.

Cette évolution se traduit par un **relèvement de 3,1 % du plafond des autorisations d'emploi, soit 271 nouveaux équivalents temps plein travaillé (ETPT)**.

Catégorie d'emplois	Plafond autorisé pour 2016	Plafond demandé pour 2017	Évolution 2016/2017
Magistrats	10	6	- 40 %
Personnels d'encadrement	2 951	2 994	+ 1,5 %
Catégorie B : greffe, insertion et éducation	4 463	4 620	+ 3,5 %
Catégorie B : administratifs et techniques	264	361	+ 36,7 %
Catégorie C : administratifs et techniques	1 133	1 111	- 1,9 %
Total	8 821	9 092	+ 3,1 %

Votre rapporteure pour avis observe que, grâce à l'effort entrepris depuis 2012, **le plafond des autorisations d'emploi demandé pour 2017 a retrouvé – et même dépassé – son niveau de 2008**, date à laquelle il avait atteint 9 027 ETPT.

Sur ces 271 nouveaux ETPT, **145 emplois seront créés dans le cadre du plan de lutte contre la radicalisation et le terrorisme (PART)** de mai 2016.

30 psychologues seront affectés dans les zones où apparaissent des risques de radicalisation. **115 nouveaux éducateurs** seront mobilisés en plus de ceux déjà recrutés en vertu des deux volets du plan de lutte contre le terrorisme (PLAT 1 et 2). Ces éducateurs ne seront toutefois pas spécifiquement dédiés à la lutte contre la radicalisation. Ils pourront venir en renfort, d'une part, pour l'exécution des mesures judiciaires d'investigation éducative ordonnées au civil et, d'autre part, pour mettre en place le « module des acquisitions » au sein des unités éducatives d'activités de jour dans les zones isolées, module destiné à développer chez le jeune pris en charge des compétences sociales, scolaires et professionnelles.

B. ... QUI DONNE LES MOYENS À LA PJJ DE DÉVELOPPER DES ACTIONS CONTRE LA RADICALISATION DES MINEURS

La direction de la PJJ a indiqué à votre rapporteure pour avis que, parmi les orientations stratégiques de ce programme budgétaire, figuraient, pour l'année 2016, la prévention de la radicalisation et la prise en charge des mineurs radicalisés. À ce titre, la PJJ s'est vue confier de nouvelles missions (1) et dotée de moyens supplémentaires, notamment en termes de formation des personnels (2).

1. La participation à la détection de la radicalisation et à la promotion des valeurs de la République

La participation des services de la PJJ à la lutte contre la radicalisation, annoncée dans le cadre du PLAT 1 le 21 janvier 2015, à la suite des attentats contre *Charlie Hebdo* et *l'Hyper Cacher* de Vincennes, a conduit à lui confier de nouvelles missions qui s'inscrivent toutefois dans la continuité de celles qu'elle exerce déjà à l'égard de l'enfance en danger ou délinquante.

Dès cette date, « *les structures de la PJJ [avaient] eu à connaître plus d'une cinquantaine de situations de mineurs, garçons et filles majoritairement âgés entre 16 et 18 ans, confrontés à la problématique de radicalisation* »⁽¹⁾.

En premier lieu, une **mission nationale de veille et d'information (MNVI)** a été mise en place au 1^{er} avril 2015. Composée de directeurs de services ou d'attachés d'administration centrale, elle assure la coordination des personnels concourant à la prévention des risques de radicalisation et conduit une politique de promotion de la citoyenneté et de réaffirmation des valeurs de la République. Elle analyse les informations remontées du terrain et, sur cette base, participe aux instances nationales de concertation et de coopération qui concourent à la prévention et à lutte contre la radicalisation.

En second lieu, **un réseau de 69 référents « laïcité et citoyenneté » a été créé**, chargé de décliner au niveau de chaque direction interrégionale les missions de la cellule nationale⁽²⁾. Ces référents sont chargés d'aider les professionnels de la PJJ à comprendre les mécanismes à l'œuvre dans les processus de radicalisation, d'alerter les services de la préfecture en cas de situation de radicalisation et de permettre la construction d'actions partenariales autour de la laïcité et de la citoyenneté.

Ces nouvelles missions s'inscrivent dans la continuité des missions traditionnelles de la PJJ et dans l'objectif général d'individualisation de la prise en charge des jeunes suivis par la justice.

Les mineurs ou jeunes majeurs repérés comme radicalisés ou en voie de radicalisation peuvent être suivis soit au titre de l'ordonnance de 1945⁽³⁾, soit au titre de la protection de l'enfance⁽⁴⁾. La PJJ peut prendre en charge le mineur ou le jeune majeur de manière individuelle, lorsqu'une mesure judiciaire civile ou pénale a été prononcée, ou collective, par le biais d'actions de prévention à destination de l'ensemble des publics pris en charge par la PJJ ou en partenariat avec d'autres institutions, comme l'éducation nationale.

Dans les cas où le jeune présente un risque avéré de départ en Syrie, seul ou avec ses parents, le juge pour enfants peut prononcer, dans le cadre d'une assistance éducative en milieu ouvert ou d'un placement en assistance éducative, le cas échéant prise en urgence, une mesure d'interdiction de sortie du territoire.

(1) Note du 27 janvier 2015 relative à la lutte contre la radicalisation au sein des établissements et services de la protection judiciaire de la jeunesse.

(2) 1 chargé de mission nationale, 1 référent à l'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse, 10 référents en directions interrégionales et 57 référents dans les directions territoriales.

(3) Mineurs poursuivis pour association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste, provocation à commettre des actes de terrorisme ou leur apologie.

(4) Mineurs signalés en risque de radicalisation suivis au titre d'une mesure judiciaire d'investigation éducative ou d'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert.

2. Des missions accompagnées de nouveaux moyens, notamment au travers d'un effort de formation nationale

La mobilisation de la justice dans la lutte contre le terrorisme a conduit à doter les services de la PJJ de nouveaux moyens budgétaires – près de **12 millions d'euros supplémentaires** – et humains – **169 nouveaux ETPT au total** – pour remplir ses missions en matière de prévention de la radicalisation.

Dans le **projet de loi de finances pour 2017**, ces nouveaux moyens se traduisent par l'affectation de **145 nouveaux emplois** (sur les 165 nouvellement créés dans le cadre du PART) au **renforcement des équipes d'éducateurs, de psychologues et d'assistants de service social**.

Par ailleurs, la lutte contre la radicalisation est financée, **hors masse salariale**, à hauteur de **18 millions d'euros en AE et 12 millions d'euros en CP**, soit une **augmentation de 5,3 millions d'euros en CP par rapport à la loi de finances pour 2016**. **11 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP** seront affectés à des **programmes de rénovation et de maintenance lourde des sites dégradés** ainsi qu'à l'augmentation des moyens de fonctionnement pour faire face aux nouveaux recrutements. **7 millions d'euros en AE et CP** serviront à développer des **activités de déradicalisation** ou des **stages sur la laïcité** et à soutenir l'effort de **formation des personnels**.

La direction de la PJJ s'est en effet fixée pour objectif de former l'ensemble de ses professionnels, du secteur public comme du secteur associatif, à la connaissance du phénomène de la radicalisation afin que ces derniers comprennent les mécanismes à l'œuvre dans les processus de radicalisation, puissent les prévenir, disposent d'outils pédagogiques sur les questions de radicalisation et de terrorisme et travaillent sur les modes de communication avec les adolescents qu'ils suivent.

Des actions de **formation continue** ont ainsi été mises en œuvre à destination de **26 formateurs relais**, chargés de déployer les modules de formation sur les territoires, et des **69 référents « laïcité et citoyenneté »**. D'autres actions de formation continue ont été proposées à tous les agents en formation. Par ailleurs, un **module relatif à la prévention de la radicalisation** a été **intégré aux deux jours de formation sur le fait religieux**, obligatoires, au titre de la formation statutaire, pour tous les professionnels de la PJJ. Enfin, une **formation spécifique, issue d'une convention entre la direction de la PJJ et la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES)**, est également proposée à l'ENPJJ à Roubaix et dans les pôles territoriaux de formation, en vue d'une sensibilisation à la problématique sectaire ainsi qu'aux mécanismes et constructions de l'emprise mentale.

En septembre 2016, **6 000 personnels sur les 9 000** qui relèvent de la PJJ avaient déjà été formés.

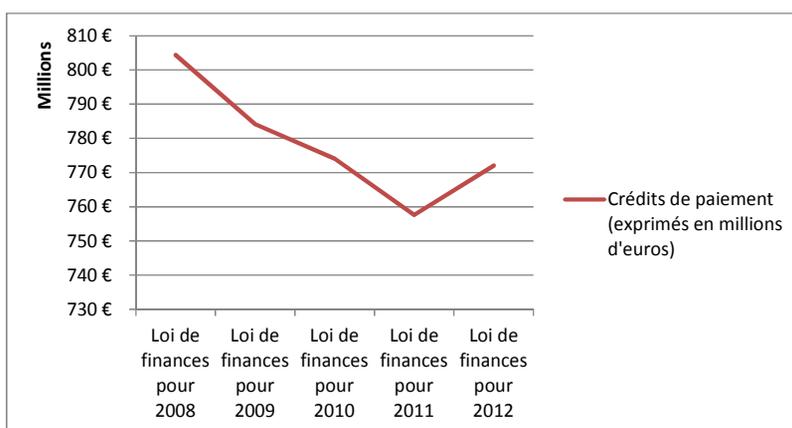
II. UN PROGRAMME BUDGÉTAIRE CONSOLIDÉ SOUS LA PRÉSENTE LÉGISLATURE

Les efforts entrepris par le Gouvernement et l'actuelle majorité auront permis de préserver les moyens alloués à la PJJ entre 2012 et 2017 (B), confortant ainsi un programme budgétaire qui avait été victime de la révision générale des politiques publiques (RGPP) sous la précédente législature (A).

A. UN PROGRAMME VICTIME DE LA RGPP SOUS LA PRÉCÉDENTE LÉGISLATURE

Entre 2007 et 2012, le budget consacré à la PJJ avait connu une baisse significative, passant, en CP, de 804 millions d'euros dans la loi de finances pour 2008 à 772 millions d'euros dans celle pour 2012, soit une baisse de 4 % sur ces cinq années.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT ENTRE 2007 ET 2012

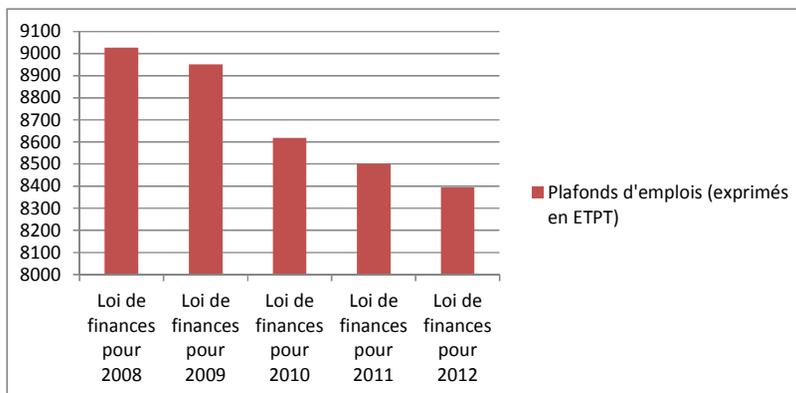


Le plafond des autorisations d'emplois avait également diminué de 7 % sur la même période, soit l'équivalent de 632 ETPT perdus ⁽¹⁾.

Nombre des personnes entendues par votre rapporteure pour avis ont regretté cette baisse importante des moyens alloués à la PJJ, résultat d'une application sans discernement de la RGPP. Elles ont également souligné que les effets de cette politique avaient porté un coup préjudiciable à la vitalité du secteur associatif, qui assume une part importante des missions dévolues à la PJJ, notamment en matière de diversification des modes de prise en charge des mineurs.

(1) Dans la loi de finances pour 2012, ce plafond s'élevait à 8 395 ETPT, contre 9 027 ETPT dans la loi de finances pour 2008.

ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'AUTORISATION D'EMPLOIS ENTRE 2007 ET 2012



B. UN BUDGET REDEVENU PRIORITAIRE SOUS LA PRÉSENTE LÉGISLATURE

Dès 2013, la nouvelle majorité a mis un terme à la diminution indiscriminée des moyens consacrés à la PJJ, malgré un contexte budgétaire tendu, marqué un souci de redressement des finances publiques :

– la **loi de finances pour 2013**, premier budget de la présente législature, a ainsi augmenté de 2,4 % les CP et de 75 ETPT le plafond des autorisations d'emplois ;

– la **loi de finances pour 2014** a également augmenté le plafond des autorisations d'emplois (+ 37 ETPT) et laissé quasi-inchangés les CP (- 0,6 %) ;

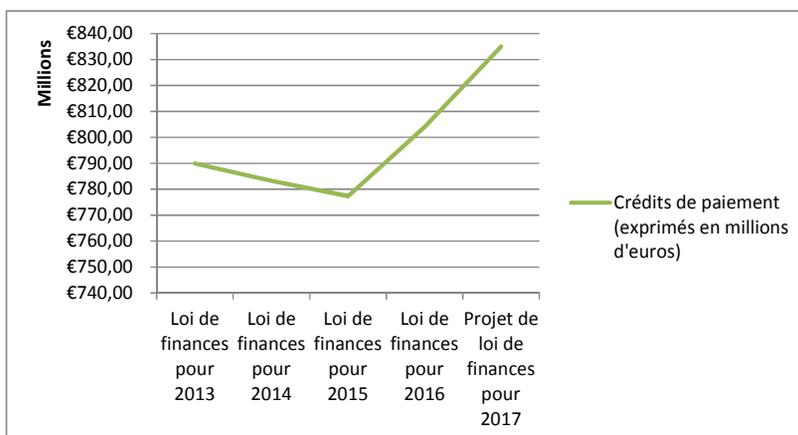
– la même stabilité des crédits de paiement (- 0,7 %) a caractérisé la **loi de finances pour 2015**, tandis que le plafond des autorisations d'emplois était augmenté de 60 ETPT ;

– la **loi de finances pour 2016** a augmenté significativement les AE (+2,7 %) et les CP (+2,3 %), tout comme le plafond des autorisations d'emploi, qui a cru entre 2015 et 2016 de près de 200 ETPT.

Pour cette dernière année de la législature, le **projet de loi de finances pour 2017** prévoit une **augmentation notable des crédits par rapport à ceux votés l'année dernière, de 5 % en AE** – 849 millions d'euros en 2017 contre 809 millions d'euros en 2016 – **et de 4 % en CP** – 835 millions d'euros en 2017 contre 803 millions d'euros en 2016.

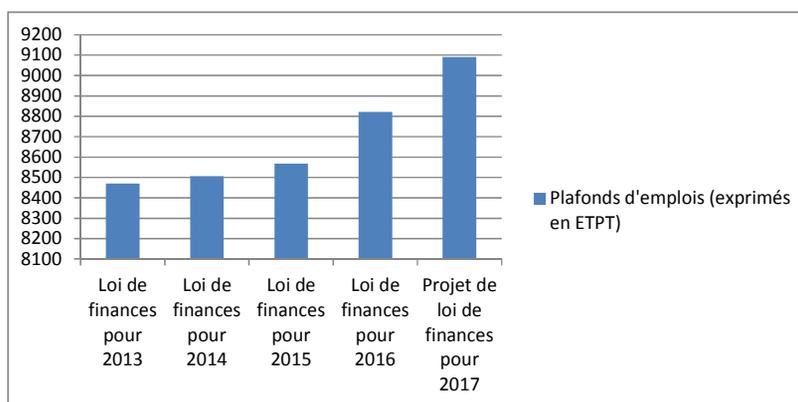
Le plafond des autorisations d'emplois, de 8 821 ETPT l'année dernière, passera à 9 092 ETPT l'année prochaine, soit une **augmentation de 271 ETPT**.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT ENTRE 2012 ET 2017



Au total, **entre 2012 et 2017**, le budget consacré à la PJJ aura connu une augmentation notable, passant de 785 millions d'euros dans la loi de finances pour 2013 à 835 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017, soit une **hausse de 6,3 % sur ces cinq années**. Le plafond des autorisations d'emplois a lui aussi nettement augmenté, passant de 8 470 ETPT en 2013 à 9 092 ETPT en 2017.

ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'AUTORISATION D'EMPLOIS ENTRE 2012 ET 2017



SECONDE PARTIE : LA DIVERSIFICATION DES MODES D'ACCUEIL AU SERVICE DE LA PERSONNALISATION DU PARCOURS ÉDUCATIF

Recentrée depuis 1999 sur la prise en charge de l'enfance délinquante ⁽¹⁾, la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) doit personnaliser et diversifier les réponses apportées aux jeunes que la justice lui confie en application de l'ordonnance du 2 février 1945, laquelle affirme la primauté de l'éducation sur l'action répressive.

À cette fin, les magistrats disposent, durant l'instruction comme au moment du jugement, d'un large éventail de mesures éducatives, provisoires ou définitives, mises en œuvre par la PJJ.

Parmi ces actions éducatives présentes et post-sententielles figure un panel de mesures qui ne relèvent pas du cadre « traditionnel » de la prise en charge éducative du mineur, laquelle s'opère généralement soit en milieu fermé, dans les quartiers ou établissements pour mineurs, soit en milieu ouvert, au sein des services territoriaux éducatifs de milieu ouvert (STEMO) ou des services territoriaux éducatifs d'insertion, soit dans les établissements de placement éducatifs ⁽²⁾.

Ces mesures innovantes ou originales, parfois fondées sur des partenariats, visent à diversifier les réponses susceptibles de donner au jeune un cadre de vie sécurisant, structurant et protecteur propice à sa réinsertion dans la société, au maintien de ses relations familiales et à l'apprentissage des règles de droit.

Ces actions participent à la diversification des modes de prise en charge des jeunes relevant de la PJJ, contribuant ainsi à la nécessaire personnalisation des réponses qui leur sont apportées (I). Parmi celles-ci, votre rapporteure pour avis a souhaité mettre plus particulièrement en lumière les « séjours de rupture », généralement proposés par un secteur associatif dynamique et imaginatif, au service de la remobilisation du mineur autour de valeurs positives et de projets constructifs (II).

(1) Depuis la circulaire du 24 février 1999 d'orientation relative à la protection judiciaire de la jeunesse (NOR : JUSF9950035C) et la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

(2) Unités éducatives de placement collectif, assurant l'accueil de 12 mineurs sous mandat judiciaire ; unités éducatives d'hébergement diversifié, prenant en charge 24 mineurs (familles d'accueil, foyers de jeunes travailleurs, résidences sociales, fermes d'accueil) ; centres éducatifs renforcés, accueillant des jeunes pour une durée de 3 à 6 mois afin de créer une rupture dans les habitudes de vie du mineur et préparer les conditions de sa réinsertion sociale et professionnelle au travers de programmes intensifs d'activités ; centres éducatifs fermés, prenant en charge 12 mineurs multirécidivistes ou multi-réitérés de 13 à 18 ans placés en alternative à l'incarcération, avec des mesures de surveillance strictes et un programme d'activités soutenu.

I. LA DIVERSIFICATION DES MODES DE PRISE EN CHARGE DES MINEURS AU SERVICE DES MISSIONS DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Fondement des missions confiées par le législateur à la PJJ (A), l'individualisation de la prise en charge des jeunes qui lui sont confiés passe notamment par la recherche de réponses nouvelles et la conclusion de partenariats avec d'autres institutions ou organismes (B).

A. UN OBJECTIF : L'INDIVIDUALISATION DE LA PRISE EN CHARGE AU SERVICE DU PARCOURS ÉDUCATIF

La réussite des missions confiées à la PJJ repose sur la diversification des réponses éducatives susceptibles d'être apportées aux difficultés rencontrées par les jeunes qui lui sont confiés (1). La diversification et la différenciation de ces réponses ne doivent cependant pas nuire à la cohérence et à la continuité du parcours éducatif du jeune (2).

1. La diversité des réponses, un facteur d'individualisation de la prise en charge...

Comme l'a indiqué à votre rapporteure pour avis Mme Catherine Sultan, directrice de la PJJ, l'alternative binaire entre placement et milieu ouvert ne permet pas toujours de répondre aux exigences complexes soulevées par le parcours des jeunes placés sous protection judiciaire. Afin de prendre en compte la situation évolutive de l'adolescent pris en charge, il convient donc de personnaliser, diversifier et moduler l'intervention éducative.

En vue de parvenir à une réelle individualisation des parcours des mineurs pris en charge, les magistrats de la jeunesse ont accès à un large éventail de réponses éducatives, différenciées et personnalisées dans l'intérêt du mineur. Ces réponses doivent pouvoir varier et évoluer selon la situation du jeune afin « *d'accompagner les ruptures et les changements par un **dispositif d'accueil suffisamment souple et diversifié** pour permettre une prise en charge continue, adaptée aux besoins du jeune, jusqu'à ce qu'il soit en mesure de s'inscrire dans un projet* ». Dès lors, « *les spécificités des interventions du milieu ouvert d'une part et de placement de l'autre, voire d'activités de jour, doivent être dépassées et intégrées, au regard des besoins, dans sa prise en charge globale* »⁽¹⁾.

Cela justifie l'intervention d'une **pluralité d'acteurs** – magistrats de la jeunesse, avocats, associations, départements au titre de la protection de l'enfance – et l'élaboration de **partenariats avec d'autres institutions** compétentes notamment en matière d'éducation ou d'insertion socio-professionnelle.

(1) Note d'orientation du 30 septembre 2014 de la protection judiciaire de la jeunesse (NOR : JUSF1423190N).

2. ... qui ne doit pas nuire à la continuité du parcours éducatif

La **dimension transdisciplinaire, interinstitutionnelle et partenariale de l'action de la PJJ** impose une coordination et une concertation des acteurs intervenant auprès des jeunes pris en charge. C'est la raison pour laquelle la direction de la PJJ a posé plusieurs conditions destinées à garantir des pratiques et des politiques territoriales conformes à la continuité des parcours des jeunes.

Il appartient au STEM0 d'assurer la **continuité du suivi éducatif** pour garantir la cohérence des réponses apportées dans le cadre de la protection de l'enfance ou dans le cadre pénal (placement, détention...) et celle des dispositifs de scolarisation, de formation et de santé.

La continuité et la cohérence des réponses éducatives sont essentielles à la qualité du suivi éducatif le temps du placement judiciaire ou de la détention, notamment afin d'accompagner le mineur à sa sortie de l'établissement pour mineur (EPM) ou de lieux spécifiques comme les centres éducatifs fermés (CEF) et les centres éducatifs renforcés (CER), et, plus généralement, tout au long du parcours d'insertion scolaire, sociale et professionnelle du jeune.

À cette fin, le **STEM0 pilote le parcours d'apprentissage scolaire et d'insertion socio-professionnelle du jeune**, en permettant autant que possible sa scolarisation dans les dispositifs de droit commun et en l'inscrivant aux activités de jour.

Sur le plan territorial, la **concertation entre les institutions intervenant en matière de justice des mineurs** revêt quatre dimensions principales :

- concertation entre la PJJ et les autres acteurs judiciaires au sein des juridictions ainsi qu'au niveau interrégional et national ;
- mise en place de protocoles, de projets ou de schémas territoriaux afin de consolider la complémentarité entre le secteur public et le secteur associatif ;
- coordination des missions de la PJJ avec celles du conseil départemental en matière de protection de l'enfance dans le cadre des cellules de recueil des informations préoccupantes ou des observatoires départementaux ;
- participation des autres ministères, des collectivités territoriales, des associations, du secteur privé et de la société civile aux missions de la PJJ, notamment sous la forme de partenariats.

B. LES OUTILS : DES PARTENARIATS VARIÉS EN FAVEUR DE L'INSERTION SCOLAIRE ET SOCIO-PROFESSIONNELLE DES JEUNES

Alors que certaines actions inspirées des valeurs militaires, expérimentées par le passé, n'ont pas été poursuivies (1), la PJJ bénéficie aujourd'hui d'actions et d'expérimentations conduites par le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (2) et de partenariats divers et variés (5), notamment avec l'éducation nationale (3) et les missions locales (4).

1. L'encadrement d'inspiration militaire, un dispositif abandonné en raison de difficultés de financement et de son bilan mitigé

Après la fin de la conscription, les valeurs militaires ont continué de jouer un rôle dans la prise en charge des jeunes en difficulté, notamment au travers de deux expériences : les stages auprès de l'association « Jeunes en équipe de travail » et le contrat de service en établissement public d'insertion de la défense.

Entre 1986 et 2004, l'association « **Jeunes en équipe de travail** » (**JET**), créée par l'amiral Christian Brac de La Perrière à l'initiative de MM. Albin Chalandon et André Giraud, a proposé des **stages de rupture de 4 mois à destination de jeunes délinquants**.

Ces stages s'adressaient principalement à des détenus majeurs de moins de 30 ans, bénéficiant d'une mesure de placement extérieur accordée par un juge d'application des peines, et à des mineurs ou jeunes majeurs de 16 à 19 ans, relevant de la PJJ et placés par ordonnance du juge des enfants. Quatre centres accueillait des jeunes majeurs ⁽¹⁾ et un centre des mineurs de 16 à 18 ans ⁽²⁾. L'encadrement était assuré par des militaires d'active, volontaires, mis à disposition par les armées ou la gendarmerie, sur les crédits du ministère de la défense, ainsi que des enseignants mis à disposition par l'éducation nationale. Les jeunes accueillis vivaient sous le régime de l'internat, sans visite ni téléphone, faisaient l'expérience de l'esprit d'équipe, recevaient une formation générale et se consacraient à des œuvres d'utilité collective.

Créé en 2005, l'**établissement public d'insertion de la défense (EPIDe)** a pour objectif d'insérer durablement les jeunes âgés de 16 à 25 ans en situation d'échec scolaire et professionnel et en voie de marginalisation sociale. Après la décision, dans le courant de l'année 2014, du ministère de la défense de se retirer de sa gouvernance, l'**EPIDe** est devenu l'**établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE)**. Héritier du dispositif « Défense deuxième chance », il a pour vocation d'accueillir des jeunes volontaires s'engageant dans un **contrat de volontariat pour l'insertion** d'une durée de 6 mois à 2 ans ⁽³⁾.

Proposée dans 18 centres ⁽⁴⁾ ne comportant aucun personnel militaire d'active, la prise en charge par un personnel pédagogique et d'encadrement venant d'horizons divers (enseignants, anciens militaires, éducateurs...) est toutefois d'inspiration militaire ⁽⁵⁾.

(1) Agnetz (Oise), Barraux (Isère), Boissy-Saint-Léger (Val-de-Marne) et Vigeant (Vienne).

(2) La Souchère (Haute-Loire).

(3) Dans les conditions prévues aux articles L. 130-1 à L. 130-5 du code du service national.

(4) Alençon (Orne), Belfort (Territoire de Belfort), Bordeaux (Gironde), Bourges-Osmoy (Cher), Brétigny-sur-Orge (Essonne), Cambrai (Nord), Combrée (Maine-et-Loire), Doullens (Somme), Langres (Haute-Marne), Lanrodec (Côtes-d'Armor), Lyon-Meyzieu (Rhône), Margny-lès-Compiègne (Oise), Marseille (Bouches-du-Rhône), Montry (Seine-et-Marne), Saint-Quentin (Aisne), Strasbourg (Bas-Rhin), Val-de-Reuil (Eure) et Velet (Saône-et-Loire).

(5) L'article L. 3414-1 du code de la défense dispose que l'EPIDE « organise des formations dispensées dans des institutions et par un encadrement s'inspirant du modèle militaire ».

Le programme repose sur une éducation civique et comportementale, une remise à niveau scolaire, la préparation d'un projet professionnel adapté, une participation aux tâches quotidiennes et le sport.

En 2011 ⁽¹⁾, le législateur a ouvert les centres de l'EPIDe au public relevant de la PJJ en autorisant **les mineurs de plus de 16 ans auteurs d'une infraction à exécuter, sur décision judiciaire, un contrat de service en EPIDe, calqué sur le régime du volontariat pour l'insertion**. L'objectif était de créer une mesure à mi-chemin entre les structures peu contraignantes (internats scolaires, foyers de placement) et les structures privatives ou restrictives de liberté (établissements pour mineurs, centres éducatifs fermés). Un protocole d'accord avait été conclu, le 7 février 2012, entre l'EPIDe et la PJJ. D'après une circulaire du ministre de la justice du 1^{er} mars 2012, étaient particulièrement visés par ce dispositif les mineurs « *peu connus de l'institution judiciaire (...) qu'il convient de soutenir dans leurs démarches d'insertion socioprofessionnelle* » et les mineurs « *ayant déjà fait l'objet de condamnations mais dont l'évolution positive et les capacités d'insertion permettent de les orienter vers ce dispositif* » ⁽²⁾.

Ces deux dispositifs ont toutefois été **abandonnés** pour des raisons tenant à la fois à des considérations financières et à leur efficacité limitée.

L'expérience **JET**, interrompue en 2004 en raison de difficultés de financement, avait accueilli près de 5 800 jeunes. D'après un rapport d'information présenté en 2003 par les sénateurs Michel Pelchat et Jean-Pierre Masseret, parmi les jeunes qui avaient achevé le stage depuis plus de 2 ans, 20 % se trouvaient à nouveau incarcérés, 45 % à 55 % semblaient réinsérés et 35 % à 45 % n'avaient pas pu être joints. **Parmi les mineurs, 40 % avaient mené à bien leur projet et ne retombaient pas dans la délinquance**.

Les sénateurs, favorables à la poursuite de l'expérience, relevaient toutefois que « [d]'une part, les armées sont de plus en plus réticentes à mettre à disposition de l'association des cadres d'active en raison du resserrement de leurs effectifs depuis la professionnalisation et du coût associé » et que, « [d]'autre part, les armées mettent en avant la **faiblesse des résultats obtenus**, qui s'explique par le caractère particulièrement difficile des jeunes pris en charge et par la brièveté des stages qui ne permettent pas une véritable réinsertion sociale et l'apprentissage d'un métier, seul garant d'une sortie durable de la délinquance » ⁽³⁾.

(1) Loi n° 2011-1940 du 26 décembre 2011 visant à instaurer un service citoyen pour les mineurs délinquants.

(2) Circulaire du 1^{er} mars 2012 relative à la mise en œuvre du contrat de service en établissement public d'insertion de la défense (NOR : JUSF1206559C).

(3) Rapport d'information (n° 380, session ordinaire de 2002-2003) fait par MM. Michel Pelchat et Jean-Pierre Masseret au nom de la commission des affaires étrangères du Sénat à la suite d'une mission effectuée le 10 février 2003 par une délégation chargée d'étudier l'expérimentation en métropole du soutien militaire à l'insertion des jeunes, juillet 2003, p. 21.

Le **contrat de service en EPIDE** n'a été mis en œuvre qu'entre le 1^{er} mars et le 31 décembre 2012 en raison de difficultés mises en lumière par M. Éric Ciotti et Mme Anne-Yvonne Le Dain dans leur rapport sur la mise en application de la loi l'ayant institué ⁽¹⁾. Le conseil d'administration de l'EPIDE a été contraint de ne plus accueillir de mineurs pour l'avenir en raison de **moyens budgétaires et humains insuffisants** pour financer la création des 166 places initialement prévues pour les mineurs délinquants. Par ailleurs, un **bilan mitigé** était dressé de ce dispositif sur la courte durée de sa mise en application.

Entre le 1^{er} mars et le 31 décembre 2012, sur les 91 demandes d'admission ayant abouti, 85 mineurs avaient été effectivement accueillis et, au moment où M. Éric Ciotti et Mme Anne-Yvonne Le Dain dressaient le bilan de ce dispositif en juillet 2013, 84 des 85 jeunes accueillis étaient sortis. 21 sorties étaient jugées « positives » contre 63 « négatives ». Les 63 sorties « négatives » s'expliquaient par le départ du centre avant l'échéance du contrat, soit un **taux de sorties prématurées de 75 %, contre 34 % dans le cas des volontaires pour l'insertion**.

Ces chiffres témoignent de la relative inadaptation du contrat à certains délinquants, qui ne constituent pas le cœur du public accueilli par l'EPIDE dont la vocation est tournée vers les jeunes majeurs volontaires présentant des difficultés d'insertion socio-professionnelle.

2. Les actions menées dans le cadre du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse

De manière générale, la PJJ bénéficie des actions conduites par le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) par l'intermédiaire d'associations ou d'autres ministères avec lesquels des partenariats existent afin d'accompagner les jeunes faisant l'objet d'un suivi judiciaire.

Parmi ces expérimentations, peut être cité, au titre de l'année 2016, le cas du jeu « Pause-Photo-Prose » réalisé par l'association Les rencontres d'Arles avec le soutien du FEJ. Il s'agit d'un dispositif d'**éducation aux images et à la citoyenneté pour les publics pris en charge par la PJJ** dans la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

L'objectif de cette expérimentation est de créer un cadre où les jeunes pris en charge peuvent s'exprimer, réfléchir, prendre du recul par rapport aux images (contexte, intention...), décrypter et respecter le point de vue des autres, développer leur autonomie en valorisant leur singularité et en leur permettant de mieux comprendre le monde.

(1) Rapport d'information (n° 1282, XIV^e législature) fait par M. Éric Ciotti et Mme Anne-Yvonne Le Dain au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur la mise en application de la loi n° 2011-1940 du 26 décembre 2011 visant à instaurer un service citoyen pour les mineurs délinquants, juillet 2013, pp. 20-21.

Par ailleurs, sans être directement porteuse de tels projets, la PJJ peut être amenée, dans le cadre de ses partenariats et de sa participation aux instances de concertations interprofessionnelles et interdisciplinaires, à collaborer à des actions animées par des « **Relais Resados** », structures médicosociales expérimentales dont les missions consistent en un accueil et un accompagnement de jour pour des adolescents et jeunes majeurs en souffrance psychique et sociale.

La PJJ a également signé, en juin dernier, une convention avec l'**Association nationale des maisons des adolescents**, souvent porteuse d'initiatives « Relais Resados », afin d'améliorer la prise en charge des jeunes les plus vulnérables et les plus en difficultés, notamment les mineurs en situation de radicalisation.

3. Le partenariat avec l'éducation nationale pour la réussite scolaire

La réussite éducative des jeunes sous protection judiciaire est une priorité des pouvoirs publics, ainsi que l'a rappelé le plan pluriannuel contre la pauvreté et l'inclusion sociale du 21 janvier 2013 ⁽¹⁾, le Comité interministériel des villes du 19 février 2013 ⁽²⁾ et le Comité interministériel de la jeunesse du 21 février 2013 ⁽³⁾. Elle repose notamment sur un partenariat entre l'éducation nationale et le ministère de la justice depuis 1985, aujourd'hui régi par une circulaire conjointe du 3 juillet 2015 ⁽⁴⁾. En pratique, ce partenariat prend plusieurs formes.

Les personnels de la PJJ et ceux de l'éducation nationale procèdent à l'**évaluation conjointe du mineur** afin de définir une stratégie éducative adaptée à sa situation et à son projet d'insertion sociale et professionnelle, en lien avec les parents.

NATURE DE L'ÉVALUATION CONJOINTE DES MINEURS PRIS EN CHARGE PAR LA PJJ

Profil du jeune pris en charge par la PJJ	Nature de l'évaluation conjointe
Jeune scolarisé	Recueil par l'éducateur référent des éléments relatifs au parcours scolaire du jeune auprès du chef d'établissement
Jeune déscolarisé depuis moins d'un an	Entretien de situation avec le conseiller d'orientation-psychologue du dernier établissement scolaire fréquenté par le jeune
Jeune déscolarisé depuis plus d'un an	Évaluation par le centre d'information et d'orientation (CIO) le plus proche du domicile du jeune
Jeune de plus de 16 ans sorti du système éducatif sans diplôme ou uniquement avec le diplôme national du brevet ou le certificat de formation générale	Entretien avec l'un des représentants du service public de l'orientation (CIO, plateforme de suivi et d'appui aux décrocheurs, missions locales...) afin de bénéficier d'un complément de formation qualifiante

(1) Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté lors du Conseil interministériel de lutte contre les exclusions du 21 janvier 2013, p. 19.

(2) Décision n° 12 du relevé de décisions du Comité interministériel des villes du 19 février 2013, p. 5.

(3) Comité interministériel de la Jeunesse du 21 février 2013, Priorité jeunesse, pp. 39-40.

(4) Circulaire conjointe du 3 juillet 2015 relative au partenariat entre le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministère de la justice (NOR : MENE1517335C).

Les deux institutions élaborent également ensemble les **modalités de suivi du parcours scolaire du mineur afin de définir la meilleure prise en charge** au sein des dispositifs existants de l'éducation nationale chargés de la lutte contre le décrochage scolaire, comme les **dispositifs relais**, ou par des parcours co-construits avec les services de la PJJ.

LES SOLUTIONS PARTENARIALES DESTINÉES À LA RÉUSSITE SCOLAIRE DU JEUNE

Rattachement	Dispositif	Public concerné
Éducation nationale	Dispositifs relais (ateliers, classes, internats...)	Élèves du second degré connaissant d'importantes difficultés scolaires ou rejetant l'école
Éducation nationale	Plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs, en lien avec les missions de lutte contre le décrochage scolaire et les réseaux « formation qualification emploi	Jeunes de plus de 16 ans sortis de l'école sans diplôme
Éducation nationale	Dispositif de re-préparation de l'examen	Jeunes de plus de 16 ans sortis de l'école depuis moins d'un an et venant d'échouer à un examen (CAP ou baccalauréat)
Éducation nationale	Module d'accueil en lycée	Élèves décrocheurs ou en risque de décrochage
PJJ	Unités éducatives d'activités de jour	Jeunes en situation de décrochage scolaire, sous mandat judiciaire ou non

Au total, la direction de la PJJ finançait, en 2016, **69 équivalents temps plein travaillé intervenant dans les divers dispositifs relais** : les **classes relais**, destinées à l'accueil des élèves du second degré manifestant un rejet de l'institution scolaire et en risque de marginalisation sociale ou de déscolarisation ; les **ateliers relais**, créés pour certains élèves en rupture plus manifeste avec l'institution scolaire et nécessitant une prise en charge plus globale ; et les **internats relais**, qui proposent un accompagnement éducatif renforcé.

Pour les mineurs sans activité scolaire ou professionnelle qui ne sont pas susceptibles d'intégrer dans l'immédiat un parcours éducatif de droit commun, la PJJ propose des dispositifs d'accueil spécifique destinés à les y réintégrer, sous la forme d'activités de jour, soit au sein des unités éducatives de milieu ouvert, d'hébergement collectif et d'hébergement diversifié pour retisser le lien relationnel auprès des mineurs, évaluer leurs acquis et les remobiliser, soit au sein des unités éducatives d'activités de jour et les établissements et services exerçant une mission d'insertion pour développer les compétences des mineurs. Lorsque la prise en charge implique l'intervention de plusieurs services déconcentrés, le STEMO coordonne l'intervention éducative, en lien avec l'établissement scolaire de rattachement du jeune ou, à défaut, avec le service de la scolarité des élèves de la direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN).

Si le jeune est incarcéré en établissement pour mineurs (EPM) ou placé en centre éducatif fermé (CEF), des échanges réguliers sont organisés entre les différents intervenants éducatifs (DSDEN pour les CEF, directeur de l'unité pédagogique régionale ou du service d'enseignement pour les EPM...).

Enfin, la PJJ est étroitement associée au processus de validation des compétences et d'obtention d'une qualification des jeunes, sous la forme de conventions et d'arrêtés lui permettant de faire passer dans ses services le brevet informatique (B2i) et les attestations de sécurité routière.

4. Les partenariats avec les missions locales en vue de l'insertion socio-professionnelle des jeunes placés sous main de justice

Les missions locales jouent un rôle important dans l'accompagnement des jeunes placés sous main de justice en vue de leur insertion socio-professionnelle.

Le développement du **contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)** en faveur des jeunes de 16 à 25 ans, fruit d'un partenariat conclu entre le ministère du travail et le ministère de la justice en 2006⁽¹⁾, avait pour objectif de permettre à 6 000 jeunes sous main de justice de bénéficier d'un accompagnement à l'insertion socio-professionnelle, dont 5 000 suivis par les services de l'administration pénitentiaire et 1 000 par les services de la PJJ.

Dans ce cadre, un « CIVIS Justice » a été expérimenté dans six départements dotés de préfets délégués à l'égalité des chances⁽²⁾. Cette expérimentation a fait l'objet de financements divers, de la part de la délégation interministérielle à la ville en 2006 et 2007, de l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances en 2008 et 2009 et, en 2010, du secrétariat d'État à l'emploi sur les crédits du plan de relance. Évalué en 2009, ce dispositif avait accueilli environ 3 800 jeunes sous main de justice, accompagnés par des « référents Justice ». Sur ces 3 800 jeunes, un tiers avait signé un contrat « CIVIS Justice ». Ce dispositif n'a pas pu être déployé au niveau national, faute de financements suffisants et pérennes, et n'a pas été reconduit en 2011.

Les actions d'insertion socio-professionnelle des jeunes suivis par la PJJ n'ont pas pour autant cessé, grâce à un **partenariat ancien entre les missions locales et les services de la PJJ**, permettant de mettre en place au sein de ces missions un accueil et un accompagnement adaptés aux besoins et problématiques d'insertion des publics faisant l'objet de mesures éducatives pénales ou de peines.

M. Serge Kroichvili, délégué général de l'Union nationale des missions locales, a indiqué à votre rapporteure pour avis qu'une convention cadre était en cours de rédaction pour consolider le partenariat entre la direction de l'administration pénitentiaire, la direction de la PJJ et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), le Conseil national et l'Union nationale des missions locales, afin de recenser les modalités de coopération et de partenariat et d'identifier les différentes situations susceptibles d'être rencontrées par le jeune (public suivi en milieu ouvert, public incarcéré...).

(1) *Convention du 18 septembre 2006 entre la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, la direction de l'administration pénitentiaire et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse relative au développement du contrat d'insertion dans la vie sociale en faveur des jeunes de 16 à 25 ans placés sous main de justice.*

(2) *Bouches-du-Rhône, Nord, Rhône, Essonne, Seine-Saint-Denis et Val d'Oise.*

La loi du 8 août 2016 relative au travail ⁽¹⁾ a récemment remplacé le CIVIS par un **parcours d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie**, visant à mieux adapter et graduer dans son intensité l'accompagnement dont font l'objet les personnes suivies en fonction de leur situation et de leurs besoins (accompagnement collectif, individuel, mise en situation professionnelle...).

Le **dispositif « Garantie Jeunes »** constitue une modalité spécifique de ce parcours d'accompagnement. Il tend à apporter des réponses aux besoins des jeunes qui ne sont ni en situation d'emploi, ni dans le système d'enseignement, ni en formation, autrement dit une grande partie du public placé sous protection judiciaire. Mise en œuvre par les missions locales et coordonnée par la DGEFP, la « Garantie jeunes » a vocation à accueillir des jeunes suivis par la PJJ, dont les services déconcentrés participent aux commissions territoriales d'admission dans le dispositif.

5. D'autres partenariats variés en matière d'insertion, de santé, d'inclusion par le sport et la culture et de mesures de réparation

Au total, la direction de la PJJ a indiqué à votre rapporteure pour avis être liée à des ministères, institutions, fédérations ou associations et entreprises privées ou publiques au travers de plus de **40 accords cadre ou conventions**, pour étayer la prise en charge éducative, favoriser la prévention, lutter contre la récidive et faciliter la sortie de la délinquance. Ces partenariats portent sur des champs très variés, parmi lesquels :

– **l'insertion scolaire et professionnelle** : intervention de professionnels des centres du service national au sein des établissements et services déconcentrés de la PJJ afin de sensibiliser les mineurs et jeunes majeurs placés sous main de justice au respect des obligations relatives au service national et à leur importance dans leur parcours d'insertion dans la société civile ⁽²⁾ ;

– en matière de **santé** : en lien avec l'Association nationale des maisons d'adolescents (MDA), participation de la direction de la PJJ aux commissions dites « cas complexes » qui cherchent collectivement des solutions individualisées aux jeunes les plus en difficulté, mise en place d'actions de prévention et de prise en charge des mineurs radicalisés et recours à l'expertise des MDA ⁽³⁾ ;

– en matière d'**inclusion par le sport et la culture** : facilitation de l'accès des jeunes pris en charge par la PJJ à la pratique sportive dans les différents dispositifs proposés par l'Union nationale du sport scolaire ⁽⁴⁾ ;

(1) Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

(2) Accord cadre tripartite du 1^{er} mars 2016 entre les directions de la protection judiciaire de la jeunesse, de l'administration pénitentiaire et la direction du service national du ministère de la défense.

(3) Convention du 16 juin 2016 avec l'Association nationale des maisons des adolescents.

(4) Convention du 5 janvier 2016 avec l'Union nationale du sport scolaire.

– pour favoriser la **mise en œuvre de mesures de réparation, de stages de citoyenneté et de travaux d'intérêt général** : conclusion, le 12 janvier 2016, de neuf accords nationaux avec des opérateurs économiques, associations ou fondations à rayonnement national, tendant à favoriser la mise en œuvre d'actions de prévention, de lutte contre la récidive et de sortie de la délinquance : l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, la Fondation de l'Armée du Salut, l'association EMMAÛS France, l'entreprise Enedis, la société JC Decaux, le groupe La Poste, l'association Les restaurants du cœur – Les relais du cœur, le groupe SNCF et l'Union des transports publics et ferroviaires.

II. L'ÉLOIGNEMENT ÉDUCATIF DANS LE CADRE D'UN « SÉJOUR DE RUPTURE »

De toutes les initiatives auxquelles votre rapporteure pour avis s'est intéressée, les « séjours de rupture », également appelés « séjours de remobilisation », « séjours éducatifs de distanciation » ou « séjours de transition », témoignent de la richesse et de l'utilité des modes de prise en charge originaux et partenariaux des jeunes en difficulté. Ces séjours, largement portés par le secteur associatif et récemment encadrés (A), devraient être davantage mis au service du parcours éducatif des jeunes placés sous main de justice (B).

A. UN PROJET ASSOCIATIF ANCIEN MAIS RÉCEMMENT ENCADRÉ

Nés dans les années 1970 d'initiatives associatives (1), les projets de reconstruction et de remobilisation des jeunes en difficulté au travers de « séjours de rupture » sont aujourd'hui strictement encadrés (2).

1. Un projet éducatif porté par le secteur associatif, longtemps laissé sans encadrement juridique

Pour la direction de la PJJ, auditionnée par votre rapporteure pour avis, les « séjours de rupture » ou « de remobilisation » désignent plusieurs catégories de séjours, **à l'étranger ou outre-mer**, « favorisant une mise à distance marquée de certains mineurs de leur mode de vie habituel et de leur milieu familial » : actions humanitaires et de solidarité internationale dans les pays émergents, échanges transnationaux, séjours de loisirs proposés aux jeunes pris en charge dans un établissement ou service des secteurs public et associatif...

À partir des années 1970, d'anciens professionnels du secteur de l'aide sociale, de la psychiatrie ou de la justice ont commencé à accueillir des jeunes et des adultes en difficulté dans des lieux de vie et d'accueil ou des fermes thérapeutiques, s'inspirant des travaux d'après-guerre du pédagogue et écrivain Fernand Deligny. Ces lieux de vie, de petite dimension, reposaient sur un important changement de mode de vie des personnes accueillies (milieu rural, activités exceptionnelles, sport...) et le partage du quotidien avec les accueillants.

Assimilées, à partir des années 1980, à des prestataires de services sociaux, ces structures d'accueil non traditionnelles (SANT) ont été soumises, par la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, au statut légal des « lieux de vie et d'accueil » et à un régime d'autorisation après avis du comité régional d'organisation sociale et médico-sociale.

C'est à partir des années 2000 que les séjours de rupture ont connu un essor particulier, avec la multiplication des associations se proposant de les organiser et l'ouverture de CER réalisant une partie de la prise en charge des mineurs hors du territoire national. L'organisation de « séjours de rupture » fait en effet partie des programmes de prise en charge proposés dans les CER du secteur public ou associatif depuis leur création, sous la forme de « *programmes d'activités intensifs pendant des sessions de trois à six mois selon les projets et un encadrement éducatif permanent* » afin de « *créer une rupture dans les conditions de vie du mineur et (...) préparer les conditions de sa réinsertion* »⁽¹⁾.

Les projets de séjours peuvent faire appel à des financements divers, provenant de partenaires associatifs ou institutionnels variés, comme le Fonds social européen, le Fonds d'action sociale ou les programmes « Ville vie vacances solidarité internationale » et « Jeunesse solidarité internationale ».

En 2004, une mission d'inspection a dressé le bilan de ce dispositif pédagogique original, au terme duquel elle estimait que ces séjours, qui ne concernaient alors que 0,7 % des mineurs placés, généraient « *des bénéfices indéniables pour les mineurs, en dépit d'une organisation incertaine, non exempte de risques* »⁽²⁾. La mission d'inspection relevait le caractère lacunaire du cadre juridique imposé aux associations organisant ce type de séjours et les difficultés rencontrées dans le contrôle de l'exécution des mesures éducatives. Elle soulignait également la prise de risque non négligeable que ces séjours créent, en raison des destinations à risque parfois choisies et de la qualité d'encadrement très inégale des jeunes concernés.

Toutefois, forte des « *témoignages, quasi unanimes, de l'évolution positive des jeunes, tant au cours du séjour de rupture qu'à leur retour* » et de l'avis « *extrêmement positif* » des juges des enfants qui observent « *une véritable transformation du mineur à son retour* », la mission d'inspection souhaitait « *que*

(1) Circulaire du 13 janvier 2000 sur les centres éducatifs renforcés et les centres de placement immédiat (NOR : JUSF0050051N).

(2) Inspection générale des services judiciaires (10/04) et Inspection générale des affaires sociales (2004042), Mission sur les séjours de rupture à l'étranger, avril 2004, p. 18.

les juges des enfants puissent continuer de recourir à de tels placements, à condition, d'une part que des exigences nouvelles à l'égard des associations permettent de limiter au maximum les risques mis en évidence, et d'autre part que ces séjours soient réservés à des mineurs pour lesquels ils paraissent particulièrement adaptés »⁽¹⁾.

2. Un dispositif strictement encadré sur le plan éducatif, juridique et sanitaire

Dans le prolongement des préconisations formulées par les inspections en 2004, les « séjours de rupture » font aujourd'hui l'objet d'un encadrement et d'une doctrine clairement définis par une note d'instruction de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse⁽²⁾.

Ils s'adressent à **trois catégories de personnes** :

– des **mineurs ou jeunes majeurs faisant l'objet d'une décision judiciaire, confiés aux établissements de placement ou pris en charge par les services du secteur public de la PJJ** sur le fondement de l'ordonnance de 1945 (mineurs délinquants) et de l'article 375 du code civil (assistance éducative) ;

– des **mineurs ou jeunes majeurs confiés au secteur associatif habilité uniquement sur le fondement de l'ordonnance de 1945** ;

– des **mineurs ou jeunes majeurs hors mandat judiciaire, connus dans le cadre de projets partenariaux comme les unités éducatives d'activités de jour**.

La participation à ce type de séjours est triplement conditionnée.

En premier lieu, « *le recours au séjour à l'étranger doit constituer une véritable "plus-value" éducative dans la prise en charge du mineur* » par rapport aux autres possibilités de rupture et d'éloignement sur le territoire métropolitain. Les projets de séjour « *doivent demeurer exceptionnels* », « *correspondre à une orientation positive, qui prend tout son sens dans l'évolution du mineur* », sous la forme d'objectifs pédagogiques clairement identifiés : participation à un projet innovant et valorisant, construction de temps partagés, développement d'échanges interculturels et d'activités artistiques ou sportives d'insertion, apprentissage de métiers et de compétences...

En deuxième lieu, la participation d'un mineur à ce type de séjours suppose d'obtenir certaines **autorisations** et de procéder à des **consultations préalables**. Pour chaque mineur, l'autorisation du juge des enfants ou du juge d'instruction doit être recueillie, comme l'accord des parents ou du tuteur légal dûment informés sur les conditions d'organisation du séjour et les risques qu'il comporte. Les établissements ou les services recourant régulièrement à ces séjours

(1) Idem, pp. 31-32.

(2) Note d'instruction du 26 mars 2015 relative aux séjours et déplacements éducatifs à l'étranger et en outre-mer (NOR : JUSF1508021N).

doivent se conformer à une procédure d'habilitation ou d'autorisation comportant, dans sa phase d'instruction, la consultation des consulats et ambassades compétents afin de « *recueillir un avis circonstancié sur leur compatibilité avec la situation politique, sanitaire et sociale du pays* » et « *la pertinence des actions humanitaires ou de solidarité envisagées* ». Enfin, le magistrat qui a autorisé la participation du mineur doit être tenu régulièrement informé de l'évolution du mineur durant son séjour.

En dernier lieu, l'organisation d'un séjour à l'étranger suppose d'**anticiper les risques sanitaires potentiels auxquels sera exposé le mineur**. En amont, cela implique notamment une consultation médicale préalable, la constitution d'un dossier administratif par mineur, le recueil d'informations précises sur les mesures d'hygiène à adopter sur place. Au retour, une attention particulière doit être portée à la poursuite d'éventuels traitements préventifs ou curatifs et à la surveillance sanitaire des mineurs et professionnels qui ont participé au séjour.

Dans tous les cas, un protocole de rapatriement doit être établi par les organisateurs du séjour, envisageant toutes les hypothèses possibles de retour anticipé : raison médicale, décès dans la famille du mineur, incompatibilité du comportement avec la poursuite du séjour...

Par ailleurs, ces séjours sont organisés dans des lieux de vie et d'accueil soumis aux règles du code de l'action sociale et des familles. Ils visent, « *par un accompagnement continu et quotidien, à favoriser l'insertion sociale des personnes accueillies* » et, à l'égard des mineurs, « *une mission d'éducation, de protection et de surveillance* »⁽¹⁾. Ils peuvent accueillir entre 3 et 7 personnes, voire 10 personnes si celles-ci sont réparties sur deux unités de vie.

B. UN SÉJOUR À METTRE AU SERVICE DU PARCOURS ÉDUCATIF DES MINEURS DÉLINQUANTS

Les « séjours de rupture » présentent plusieurs spécificités par rapport aux structures de placement traditionnelles, en famille ou en centre, autorisant un fonctionnement plus souple et mieux adapté à la diversité des jeunes accueillis ainsi qu'un accompagnement de leur parcours davantage personnalisé (1). Leur impact positif sur le parcours des jeunes (2) conduit votre rapporteure pour avis à formuler plusieurs préconisations tendant au développement de ces séjours (3).

1. Un programme et des valeurs propices à la remobilisation du jeune

Qu'ils soient organisés par des associations spécialisées ou des CER, les « séjours de rupture » sont fondés sur un programme de prise en charge et des valeurs propices à la réinsertion des jeunes.

(1) Article D. 316-1 du code de l'action sociale et des familles.

Les séjours de rupture proposés par le conseil départemental de l'Essonne ⁽¹⁾, notamment avec l'association Second souffle au seul titre de l'aide sociale à l'enfance ⁽²⁾, ou, plus généralement, les associations Organismes de séjours éducatifs dits de rupture (OSER) ⁽³⁾ et Solidarités jeunesse ⁽⁴⁾, au titre de l'aide sociale à l'enfance ou de la PJJ, en sont des illustrations.

La prise en charge des jeunes concernés s'articule autour de quatre axes principaux : la pluridisciplinarité des approches et la mixité du public accueilli permettent l'apprentissage du vivre ensemble et la « remobilisation » du jeune autour d'un projet.

La **pluridisciplinarité** de la prise en charge passe par la mobilisation, durant ces séjours, d'équipes pluridisciplinaires composées de permanents, de personnels socio-éducatifs et techniques capables de proposer un large panel d'accompagnements et d'interventions en fonction des besoins du jeune. Ainsi que l'ont expliqué durant leur audition les représentants du conseil départemental de l'Essonne et des associations OSER et Solidarités jeunesse, les « séjours de rupture » sont des projets d'une grande variété – sportifs, à la découverte d'autres cultures, écologistes – couplés à des actions de formation locales et à des micro-projets de solidarité ou à des actions humanitaires.

À titre d'exemple, les 8 garçons placés pour des « séjours de rupture » dans le centre éducatif renforcé de Cacao en Guyane peuvent participer à de nombreuses activités : formations (soutien scolaire, secourisme, sécurité routière, sécurité incendie), chantiers de construction et d'entretien d'espaces naturels, sensibilisation à la toxicomanie, aux addictions et aux infections sexuellement transmissibles, cultures vivrières et pêche, expéditions en forêt, activités sportives, culturelles et de loisir (football, musculation, boxe thaïlandaise, kayak, fabrication de farine de manioc...) ou stages individuels de découverte en entreprise.

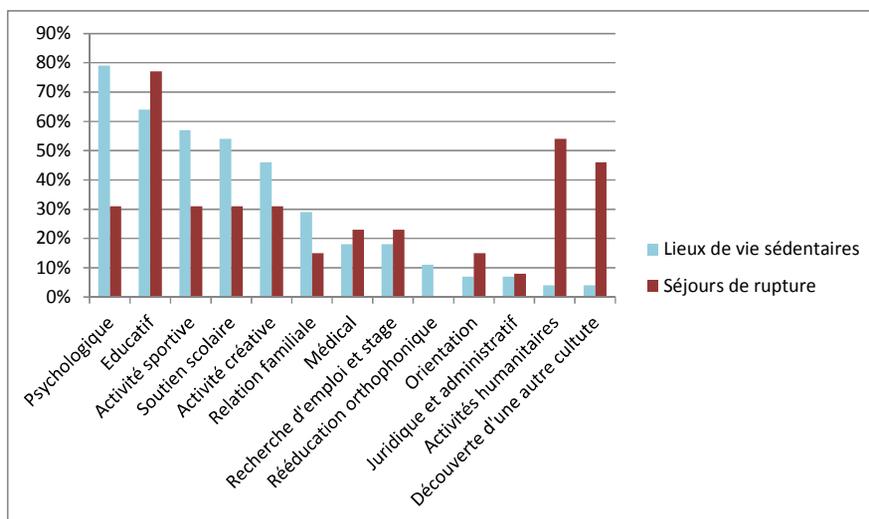
(1) *Parcours Bonkougou au Burkina Faso (9 mois), Vivre ensemble Madesahel au Sénégal (9 mois), Grandeur nature (expédition maritime de 10 mois) et Manda Spring à Madagascar.*

(2) *Dans le Haut-Atlas au Maroc.*

(3) *Parmi elles, deux ont la double habilitation aide sociale à l'enfance/PJJ : Média Jeunesse, qui propose des « séjours de rupture » au Sénégal et au Maroc, et Résurgence.*

(4) *Sous la forme de chantiers de volontariat à l'étranger et de « séjours tremplin » ou « séjours respiration ».*

TYPES D'ACCOMPAGNEMENTS ET D'INTERVENTIONS AUPRÈS DES JEUNES ACCUEILLIS EN LIEUX DE VIE SÉDENTAIRES ET EN SÉJOURS DE RUPTURE AUTORISÉS PAR LE CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ESSONNE (SUR 43 JEUNES ADMIS ENTRE 1993 ET 2009)



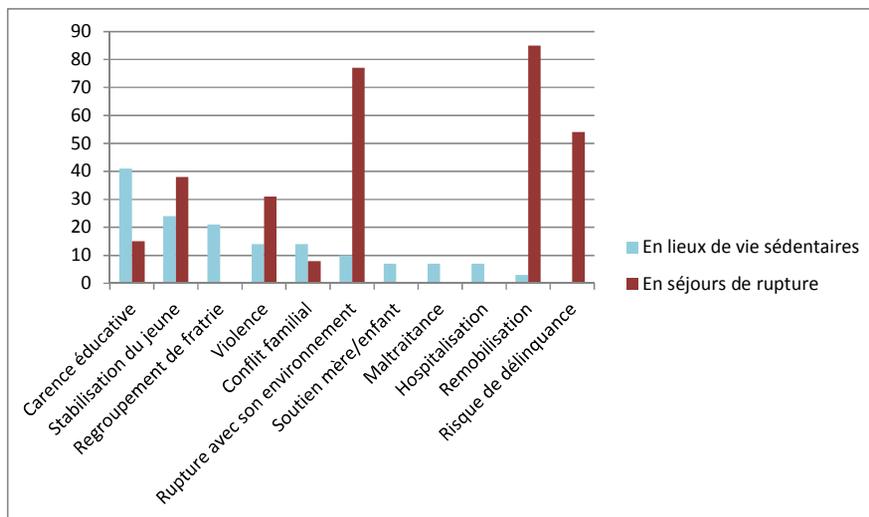
Source : Évaluation des lieux de vie habilités par le conseil départemental de l'Essonne, *Rapport final, septembre 2010*, p. 37.

Ces séjours accueillent un **public mixte**, constitué de garçons et de filles aux profils divers, confrontés à des problématiques variées et qui peinent souvent à être pris en charge correctement dans des structures classiques. La situation de ces jeunes aux profils souvent « spécifiques » (violence, délinquance, conduites addictives, errance sociale, déscolarisation...) justifie une rupture avec leur environnement, généralement après l'échec de nombreuses prises en charge institutionnelles mais aussi en première indication de placement.

Cette mixité peut également résulter de l'autorité prescriptrice du placement. Toutefois, si certains séjours peuvent accueillir des mineurs et des majeurs de moins de 21 ans d'horizons divers, c'est à la condition que « [1]a *cohabitation (...) ne présente pas de danger pour la santé, la sécurité, l'intégrité ou le bien-être physique et moral des intéressés* » et qu'elle ait été expressément autorisée ⁽¹⁾.

(1) Article D. 316-2 du code de l'action sociale et des familles.

**MOTIFS D'ADMISSION EN LIEUX DE VIE SÉDENTAIRES ET EN SÉJOURS DE RUPTURE
AUTORISÉS PAR LE CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ESSONNE
(SUR 43 JEUNES ADMIS ENTRE 1993 ET 2009)**



Source : Idem, p. 33.

Le séjour permet l'**apprentissage du vivre ensemble**, par l'implication des jeunes dans les activités quotidiennes du groupe – participation aux tâches de la vie courante – et dans divers projets éducatifs ou humanitaires. Il est l'occasion de donner des repères au jeune en l'astreignant à des règles de vie commune (réveil et coucher à heures fixes, préparation des repas du groupe...). Le jeune ne peut se dérober à cet apprentissage en raison de l'éloignement géographique du lieu de vie des grands centres urbains ou des axes de communication. Tel est par exemple le cas dans les lieux de vie de l'association Second Souffle au Maroc, qui sont implantés dans le Haut-Atlas, entre 1 400 et 1 800 mètres d'altitude.

En définitive, le séjour vise à faciliter la « **remobilisation** » des jeunes autour d'un projet pour leur retour, grâce aux changements de repères induits par l'éloignement – de quelques jours à plusieurs mois – et l'encadrement par une culture d'accueil différente. Durant tout le séjour, les jeunes pris en charge sont privés de téléphone portable, d'internet et, naturellement, de tabac ou de drogue ; ils font l'objet d'un suivi psychologique permanent et ne peuvent entrer en contact avec leur famille qu'une fois par mois. Lors des premières semaines du séjour, les jeunes sont amenés à relativiser leurs difficultés par rapport à celles que rencontrent les personnes qui les accueillent, qui ont souvent des conditions de vie plus précaires que les leurs. Au sein du lieu de vie de Vivre ensemble Madrasah au Sénégal, les jeunes accueillis sont invités à contribuer au fonctionnement d'une pouponnière en participant à la garde des enfants qui y sont recueillis. Dans le « séjour de rupture » de l'association Second Souffle au Maroc, les jeunes suivent un programme orienté autour de la randonnée et de la découverte professionnelle, avec la participation à une ferme éducative et à un projet d'accueil touristique solidaire dans l'esprit de l'habitat berbère.

SÉQUENÇAGE D'UN « SÉJOUR DE RUPTURE » TYPE DE 9 MOIS

Durée en moyenne	Nature de la phase	Objectifs
3 premiers mois	« Déconstruction »	Rupture du jeune avec son environnement habituel au travers d'une immersion dans la culture du pays d'accueil : vie avec une famille locale, participation aux travaux des champs et du village...
3 mois suivants	« Remobilisation »	Travail particulier des éducateurs sur le passage à l'acte et la gestion par le jeune de ses crises afin de le rendre maître de ses émotions et l'amener à les verbaliser plutôt qu'à les réaliser (tâches humanitaires, randonnées...)
3 derniers mois	« Préparation du retour »	Bilan éducatif avec le jeune, travail autour de la construction d'un projet de retour en France

Un « **séjour de rapprochement** » dans un lieu de vie sur le territoire métropolitain peut être organisé pour faciliter le retour du jeune : phase de transition d'une durée plus brève que le « séjour de rupture », il est destiné à parachever le travail éducatif et social entamé à l'étranger. Il alterne des phases de reprise de la scolarité ou de participation à des stages, de vie quotidienne, d'écoute ou de prise en charge du jeune et d'activités citoyennes (bénévolat, volontariat...). Il repose sur une dynamique de resocialisation du jeune autour de son milieu – généralement urbain – et de ses potentialités positives (santé, logement, éducation).

2. Des séjours à la pertinence éducative démontrée

Au cours des auditions et du déplacement qu'elle a effectués, votre rapporteure pour avis a pu constater la pertinence éducative des « séjours de rupture » sur les jeunes pris en charge. À défaut d'évaluation globale et nationale, plusieurs études ont néanmoins souligné l'effet positif de tels séjours sur le parcours des jeunes qui y participent, en particulier les jeunes les plus en difficultés confiés à l'aide sociale à l'enfance.

D'après une étude de 2014 réalisée par Jeudevi et l'Observatoire national de l'enfance en danger sur les adolescents accueillis en séjours de rupture à l'étranger au titre de la protection de l'enfance du département du Finistère, autre département particulièrement investi dans ce domaine, « [1]e *séjour de rupture produit (...) des résultats globalement positifs sur la trajectoire des adolescents, contribue à reconfigurer les relations familiales, et s'inscrit dans de riches coopérations entre les secteurs de la protection de l'enfance, de la justice, de la psychiatrie, de l'éducation et de la recherche* »⁽¹⁾.

(1) Christophe Moreau, « Séjours de rupture, adolescents en crise, et cheminement des parents », *Synthèse, JEUDEV/ONED, juillet 2014, p. 4.*

Sur les 25 situations individuelles examinées par cette étude, 14 adolescents s'étaient inscrits dans une démarche active d'insertion professionnelle ou scolaire (apprentissage, reprise d'études...), 3 avaient vu leurs parents réinvestir leur rôle dans la famille, 6 se trouvaient dans une situation d'entre-deux (attente, faible remobilisation) et 2 étaient exposés à un risque de désaffiliation sociale.

Selon les représentants du conseil départemental de l'Essonne, en moyenne 85 % des jeunes effectuant un séjour de rupture de 9 à 10 mois dans un lieu de vie autorisé par ce département s'inscriraient, à leur retour, dans un parcours positif.

Ces constats ont été corroborés par les autres personnes entendues par votre rapporteure pour avis, qui ont témoigné des effets positifs de ces séjours sur un grand nombre de jeunes en danger ou délinquants : développement de **nouvelles ressources**, d'une **meilleure image de soi** et d'une confiance en soi, « remobilisation » des jeunes par rapport à leur comportement, capacité à se fixer des objectifs et à résoudre des problèmes, **mise à distance des difficultés à l'origine de leur prise en charge...**

Au cours d'un entretien avec votre rapporteure pour avis, M. Laurent Gebler, président de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille, a confirmé la réelle **utilité de ces séjours sur le parcours de certains jeunes, notamment ceux réputés « irrécupérables » ou « incasables »**, tout en regrettant leur méconnaissance par le monde judiciaire et l'insuffisance du nombre de places disponibles.

Enfin, les échecs de « séjours de rupture » sont relativement bien identifiés et analysés par les éducateurs rencontrés par votre rapporteure pour avis. Ils peuvent résulter soit d'une insuffisante préparation du retour, soit d'un mauvais accompagnement social ou psychologique, voire thérapeutique, du jeune durant son séjour, soit d'une mauvaise évaluation initiale de ses difficultés.

3. Un dispositif à mieux intégrer au panel de prise en charge de l'enfance délinquante

Les associations rencontrées par votre rapporteure pour avis ont toutes déploré le manque de connaissance des « séjours de rupture » de la part de la population de manière générale et des acteurs chargés du suivi des jeunes placés sous protection judiciaire en particulier. Elles ont également regretté leur caractère confidentiel dans le domaine de la PJJ, alors qu'ils sont relativement bien reconnus par l'aide sociale à l'enfance ⁽¹⁾.

(1) Des jeunes de tous les départements effectuent des « séjours de rupture » mais seuls quelques départements habilite des associations organisatrices de tels séjours, notamment l'Essonne, le Finistère, la Haute-Saône, les Pyrénées-Orientales et les Yvelines.

Pour votre rapporteure pour avis, le « séjour de rupture » constitue un **outil éducatif pertinent et porteur de sens** pour nombre de jeunes en difficultés, quelles qu'en soient les causes, qu'il conviendrait de développer. Au-delà de leur importance pour la diversification des réponses apportées aux jeunes sous main de justice et de leur pertinence pour l'accueil des cas les plus difficiles, ces séjours présentent une réelle **opportunité en matière de maîtrise des dépenses de prise en charge des mineurs relevant de la PJJ**.

Le **prix d'une journée en « séjour de rupture »** pour un jeune varierait entre **190 et 250 euros par jour**, selon le lieu d'organisation du séjour et les modalités d'encadrement des personnes qui y participent. Ce coût est **nettement inférieur au prix moyen de la journée de placement dans le secteur public** – 569 euros en unité éducative d'hébergement collectif (UEHC), 874 euros en CER et 721 euros en CEF – **et dans le secteur associatif habilité**, 529 euros en CER et 620 en CEF.

Le développement des « séjours de rupture » devrait être également envisagé à l'aune de l'essor préoccupant du nombre de **mineurs radicalisés ou en voie de radicalisation**. La déconstruction que permet l'éloignement du jeune de son cadre et de ses habitudes de vie pourrait apparaître pertinente pour sortir certains jeunes d'une emprise idéologique ou religieuse néfaste. Il est en effet peu probable que le seul enfermement ou le placement de ces mineurs dans des structures traditionnelles suffisent à les faire sortir de la radicalité dans laquelle ils sont ancrés.

Trois conditions contribueraient, aux yeux de votre rapporteure pour avis, à faciliter le développement des « séjours de rupture ».

En premier lieu, plus de dix ans après les travaux des inspections générales des services judiciaires et des affaires sociales, une **nouvelle évaluation des « séjours de rupture »** pourrait être conduite tant en ce qui concerne l'aide sociale à l'enfance que la PJJ, **au travers par exemple d'une mission d'information commune à la commission des Lois et à la commission des Affaires sociales plus généralement consacrée aux modes de prise en charge de l'enfance en danger et délinquante**.

En deuxième lieu, la PJJ pourrait davantage **encourager le recours à ce type de séjours au pénal**. Pour votre rapporteure pour avis, ces séjours doivent en effet prendre toute leur place dans le panel des mesures éducatives à destination des jeunes délinquants suivis par la justice et sortir de la relative confidentialité dans laquelle ils se trouvent aujourd'hui, à la différence de ceux organisés, dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance, pour les mineurs en danger. La direction de la PJJ pourrait donner des **instructions en ce sens aux directions interrégionales et territoriales** et consacrer une partie de ses crédits à **l'expérimentation de différents types de « séjours de rupture » selon les problématiques des jeunes suivis**.

En dernier lieu, il apparaît indispensable d'**accroître les capacités d'accueil en « séjours de rapprochement »**, qui permettent aux jeunes de retour d'un « séjour de rupture » de bénéficier d'une phase de transition avant le retour à leur vie normale, étape décisive à la réussite de la « remobilisation ». Votre rapporteur pour avis a pu constater la rareté des lieux de vie susceptibles d'accueillir en France ces séjours, en raison des coûts fixes importants liés à leur création et à leur fonctionnement.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du jeudi 27 octobre 2016, la Commission procède, en commission élargie à l'ensemble des députés, dans les conditions fixées à l'article 120 du Règlement, à l'audition de M. Jean-Jacques Urvoas, garde des Sceaux, ministre de la Justice, sur les crédits de la mission « Justice » pour 2017.

M. Dominique Lefebvre, président. La présente commission élargie va entendre M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice, sur les crédits du projet de loi de finances (PLF) pour 2017 consacrés à la mission « Justice ». Dominique Raimbourg, président de la commission des lois, et moi-même sommes heureux de vous accueillir, monsieur le ministre.

La Conférence des présidents a reconduit les modalités d'organisation de la discussion de la seconde partie du PLF. Je donnerai d'abord la parole au rapporteur spécial de la commission des finances et aux quatre rapporteurs pour avis de la commission des lois, pour cinq minutes chacun, puis, après la réponse du ministre, aux représentants des groupes politiques, pour cinq minutes, et aux collègues qui souhaitent poser des questions, pour deux minutes.

M. le président Dominique Raimbourg. Nous nous félicitons que, grâce à l'intervention et à la détermination du ministre, le budget de la justice connaisse une augmentation importante, alors que ce ministère est sous-budgété depuis une trentaine d'années. L'administration judiciaire souffre d'un engorgement des dossiers et d'un manque de moyens matériels. L'administration pénitentiaire est confrontée à une surpopulation endémique. Ce budget représente une lueur d'espoir, que nous vous remercions d'avoir allumée, monsieur le ministre.

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial de la commission des finances. Nous entamons l'examen des crédits de la mission « Justice » de ce qui sera le dernier budget de la législature. De mon point de vue, ce travail ne saurait se limiter au suivi de la courbe des crédits et des plafonds d'emplois : il s'agit d'établir des bilans et, si possible, de prendre des mesures utiles pour un service public si essentiel pour notre contrat social.

Dans cette optique, que penser de la programmation que le Gouvernement nous propose pour 2017 ? À tous égards, il s'agit indéniablement, je le souligne, d'un acte de volontarisme budgétaire. D'abord en raison du contexte : alors que les déséquilibres accumulés par nos finances publiques rendent plus que jamais nécessaire une stricte maîtrise des dépenses de l'État, le PLF pour 2017 affiche une progression assez remarquable des crédits affectés à la mission « Justice ». Par rapport à l'exercice 2016, les autorisations d'engagements demandées connaissent en effet une croissance de 26,64 %, et les crédits de paiement une augmentation de 4,77 %.

Au-delà des chiffres, le caractère remarquable de l'effort proposé tient à son ampleur, mais surtout aux priorités retenues. De fait, l'ensemble des programmes bénéficient d'une augmentation souvent soutenue de leurs moyens. Je pense au programme « Accès au droit et à la justice », mais ce constat vaut également pour le programme « Justice judiciaire » ou encore, à un degré moindre, pour les programmes « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Protection judiciaire de la jeunesse ».

S'agissant des priorités, je pense que chacun d'entre nous peut se réjouir que le PLF pour 2017 comporte déjà un certain montant des crédits nécessaires à la réalisation du nouveau programme immobilier pénitentiaire annoncé par le garde des sceaux. Même si l'on peut regretter qu'il s'agisse là d'une conversion tardive du Gouvernement, on ne peut que saluer cet effort. Je rappelle que ce plan de relance vise, après des opérations manifestement insuffisantes pour remédier à la surpopulation carcérale sous la présente législature, à augmenter la capacité du parc pénitentiaire afin d'atteindre l'objectif de 80 % de personnes détenues bénéficiant de l'encellulement individuel. Ces crédits doivent permettre la réalisation de deux types d'opérations : d'une part, la construction de quartiers de préparation à la sortie et, d'autre part, le lancement d'une première phase de construction de maisons d'arrêt.

En dehors de ce renforcement des moyens de l'administration pénitentiaire, il convient évidemment de souligner l'utilité des ressources dégagées en faveur de la justice judiciaire – sujet sur lequel je me suis plus particulièrement penché dans mon avis –, notamment de la création de 666 équivalents temps plein (ETP). Si cette mesure comporte des obligations nouvelles en termes de dépenses de personnel ou d'offre de formations par l'École nationale de la magistrature (ENM), elle n'en paraît pas moins utile pour apporter des premières réponses à des besoins aujourd'hui identifiés, à deux titres : la défense de la sécurité de nos compatriotes ; le bon fonctionnement du service public de la justice. Dans la lutte contre le terrorisme qui nous menace depuis bientôt deux ans, chacun comprend évidemment l'importance de déployer les moyens nécessaires aux juridictions, notamment aux parquets. Et nous ne pouvons que nous féliciter que cette programmation des crédits ait pour objectifs d'assurer la création d'emplois de greffiers et de renforcer les moyens des juridictions pour le traitement des affaires pénales, ou qu'elle mette l'accent sur la prévention de la récidive et l'individualisation des peines.

Pour autant, suffit-il d'accroître les moyens de la justice pour en assurer l'efficacité ? De fait, le PLF pour 2017 s'inscrit dans le mouvement de hausse quasi continue des ressources votées en faveur de la justice, à l'œuvre tout au long de la présente législature. À certains égards, il en accentue même le caractère inflationniste. Or l'expérience montre également que, année après année, un écart chronique persiste entre les prévisions de la loi de finances initiale (LFI) et les résultats de son exécution. Pourquoi ? Parce que la justice souffre depuis des décennies de problèmes quasi structurels qui, aujourd'hui, ne peuvent qu'inciter à relativiser l'effort – encore une fois, sans doute remarquable – que nous propose le

garde des sceaux, qui a insisté, dès sa prise de fonctions, sur la situation catastrophique des administrations judiciaire et pénitentiaire. En fait, ce service public subit les contraintes inhérentes à une ressource en réalité restreinte, et dont la gestion apparaît perfectible.

Dans la version du PLF déposée en vue de la première lecture à l'Assemblée nationale, le Gouvernement propose de consacrer à la mission « Justice » 3,4 % des autorisations d'engagement et 2,7 % des crédits de paiement demandés pour le budget général de l'État en 2017. Il s'agit d'une évolution intéressante par rapport aux années précédentes. Toutefois, lorsque l'on fait des comparaisons avec d'autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), notamment lorsque l'on se penche sur les études réalisées par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), on s'aperçoit que la France continue à occuper un rang assez médiocre en termes d'investissements effectués dans le système judiciaire. Le sous-financement de la justice française revêt aujourd'hui un caractère d'autant plus aigu que le budget demeure exposé aux aléas de la régulation budgétaire.

J'insiste sur le fait que beaucoup de progrès restent à accomplir afin de rationaliser l'emploi des ressources consacrées au service public de la justice. En outre, l'exécution du présent PLF me paraît pour le moins grevée par un certain nombre d'hypothèques, en raison des écarts que nous avons régulièrement constatés entre le budget initial et son exécution. C'est pourquoi, face à cette incertitude sur leur portée exacte et sur la base de l'avis réservé que j'ai établi, je vous propose, mes chers collègues, de nous abstenir sur ces crédits.

M. Guillaume Larrivé, rapporteur pour avis de la commission des lois pour l'administration pénitentiaire. Il s'agit à l'évidence, d'un budget de correction, après le temps du déni, qui correspond *grosso modo* aux années Taubira (*Murmures sur les bancs de la majorité*), et après une petite période d'improvisation en 2016. Je souhaite vous interroger, monsieur le ministre, sur trois sujets de fond, qui constituent trois défis.

Le premier défi est de remédier à la sous-capacité carcérale. J'ai bien compris que vous souhaitez corriger le tir. Je m'interroge néanmoins sur l'écart assez considérable entre le volume élevé des autorisations d'engagement – 1,158 milliard d'euros – et le volume plus modeste des crédits de paiement – 2,6 millions d'euros. Quelles seront, concrètement, les constructions réalisées en 2017 ? Une réflexion est-elle menée au sein de la Chancellerie sur des modalités procédurales qui permettraient d'accélérer le rythme de construction des prisons ? En particulier, serait-il possible ou non d'inscrire dans une loi ordinaire certaines décisions individuelles d'urbanisme, notamment pour prévenir un certain nombre de contentieux ? En d'autres termes, peut-on réfléchir à une sorte de *fast track* juridique en matière d'urbanisme, voire de marchés publics, pour accélérer le rythme des constructions ?

Le deuxième défi est la sécurisation des établissements pénitentiaires. Vous avez fait mardi dernier, monsieur le garde des sceaux, un certain nombre d'annonces à ce sujet. Elles sont raisonnables et étaient attendues depuis longtemps. Reste qu'un certain nombre de mesures concrètes, d'application immédiate et n'entraînant aucun coût budgétaire, pourraient être étudiées. Je pense à un nouvel assouplissement du régime des fouilles, après celui qu'a permis la loi du 3 juin 2016 : il serait nécessaire d'autoriser plus largement les palpations de sécurité – qui ne sont pas vraiment des fouilles – sur les tiers à l'entrée des parloirs. C'est une mesure attendue.

Je m'interroge aussi – c'est un débat ancien – sur la possibilité d'habiliter certains surveillants de l'administration pénitentiaire à exercer des prérogatives reconnues aux agents, voire aux officiers de police judiciaire, dans un périmètre proche de la prison, notamment pour constater certaines infractions ou pour procéder à des interpellations. Il y aurait un intérêt à le faire, tout en prévoyant naturellement une formation *ad hoc*, qui reste à concevoir. Enfin, pouvez-vous préciser votre position sur l'autorisation du port d'armes non létales pour certains agents ?

Le troisième défi est la neutralisation des détenus islamistes, djihadistes ou radicalisés. Vous avez à l'évidence raison de corriger l'expérimentation assez hasardeuse des unités dédiées qui est engagée depuis quelques mois, car les retours de terrain que nous avons eus les uns et les autres sont tous assez préoccupants. Ma principale interrogation est aujourd'hui la suivante – je la formule vraiment de manière non péremptoire, car il faut reconnaître que nous tâtonnons en la matière : pensez-vous que les décisions que vous prenez sont adaptées en termes de volume ? Les 300 places très sécurisées représentent certes un effort, mais suffira-t-il pour prendre en charge les individus les plus dangereux ? Combien de places seront destinées, dans les autres établissements, à la prise en charge des détenus identifiés comme un peu moins dangereux ? Quelles seront les modalités concrètes de prise en charge des femmes et des mineurs ? Surtout, quel sera le calendrier de mise en œuvre de ces décisions ? Il serait également utile que vous précisiez les moyens humains qui seront dédiés à cette politique, car cela n'apparaît pas dans les documents budgétaires, les annonces à ce sujet ayant été faites mardi dernier.

Mme Elisabeth Pochon, rapporteure pour avis de la commission des lois pour l'accès au droit et à la justice et l'aide aux victimes. Je veux tout d'abord saluer ce dernier budget de la législature, qui consacre le caractère prioritaire de la justice : avec une hausse de 9 % par rapport à 2016, les dotations de la mission « Justice » enregistrent leur plus fort accroissement. Parmi elles, celles qui sont destinées au programme 101 « Accès au droit et à la justice » connaîtront une hausse plus élevée encore, puisqu'elle atteindra 12,2 % en crédits de paiement, ce qui permettra de renforcer tout particulièrement l'aide juridictionnelle – à laquelle j'avais consacré mon précédent avis budgétaire – et l'aide aux victimes – à laquelle je me suis intéressée cette année. La période s'y prête, hélas, tout particulièrement, après les attentats barbares qui ont endeuillé

notre pays depuis 2015. Rappelons néanmoins que l'aide aux victimes dépasse le seul cadre des actes terroristes.

L'action 3 du programme 101, intitulée « Aide aux victimes », vise à améliorer la prise en charge des victimes d'infractions pénales, en leur apportant un soutien matériel et psychologique tout au long du parcours judiciaire, jusqu'à leur indemnisation. Elle est dotée de 28 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit 6,8 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du programme. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2016, ces crédits sont en augmentation de 3,44 millions d'euros – soit de 14,03 % – en autorisations d'engagement et de 2,83 millions d'euros – soit de 11,2 % – en crédits de paiement. Cette nouvelle augmentation fait suite à des hausses substantielles au cours des deux derniers exercices budgétaires, ce qui traduit la priorité politique accordée à cette action. Au total, depuis 2012, ces crédits se sont accrus de 17,79 millions d'euros, soit une hausse de 174 %.

La politique d'aide aux victimes repose essentiellement sur un réseau de 166 associations locales, conventionnées par les cours d'appel, qui, de manière gratuite et confidentielle, reçoivent les victimes, les aident dans leurs démarches et les orientent. Elle s'appuie également sur les bureaux d'aide aux victimes (BAV) ouverts au siège des tribunaux de grande instance (TGI), dont la mission est d'informer, d'orienter et d'accompagner les victimes.

Le rôle des associations que je viens de mentionner est, on le sait, absolument déterminant. Connaissant les réalités de terrain, ayant acquis une expérience unique, elles jouent un rôle irremplaçable dans l'accompagnement des victimes : elles les aident à se reconstruire. Il est donc indispensable que l'État dégage les crédits budgétaires nécessaires pour les soutenir dans l'accomplissement de leur mission.

Au demeurant, les crédits budgétaires de l'action « Aide aux victimes » ne constituent qu'une faible partie de l'aide aux victimes, qui est assurée essentiellement par le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), créé il y a trente ans, qui garantit la solidarité de la Nation à leur égard. Son financement est assuré par une contribution sur les contrats d'assurance de biens, dans une fourchette établie par la loi, variant entre zéro et 6,50 euros. Le montant de cette contribution était de 4,30 euros depuis le début de cette année, mais le Gouvernement a annoncé, le 19 octobre dernier, qu'il serait porté à 5,90 euros, ce qui devrait rapporter 140 millions d'euros supplémentaires. Cette hausse s'inscrit dans le cadre des engagements pris par le Président de la République le 19 septembre à l'hôtel des Invalides, lors de l'hommage national aux victimes. Le chef de l'État a en effet déclaré à cette occasion que « *les règles du fonds de garanties [seraient] réformées* », que « *[ses] ressources [seraient] revues en conséquence* » et que « *l'État s'en [porterait] garant dans la durée* ».

Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous apporter des précisions concrètes sur la mise en œuvre de cet engagement ? Convient-il d'aller plus loin en relevant le plafond fixé à la contribution par l'article L. 422-1 du code des assurances, afin de permettre, le moment venu, une nouvelle hausse significative de son montant ? Doit-on envisager un élargissement de son assiette ? Ou bien est-il concevable d'impliquer l'État dans son financement par l'affectation de crédits budgétaires, ainsi que l'engagement de se porter garant en dernier ressort de l'indemnisation des victimes peut le laisser penser ?

Je voudrais également connaître votre position sur certaines améliorations qui me paraissent envisageables.

Des représentants d'associations de victimes que j'ai reçus m'ont confié que le FGTI était parfois perçu comme un adversaire par certaines d'entre elles. Il me paraît donc souhaitable de renforcer le contradictoire dans leurs rapports avec ce fonds, de manière à en faire un véritable partenaire. À cette fin, la présence d'un avocat aux côtés des victimes, avec l'appui d'une des associations, me semble de bonne méthode. Dès lors, l'aide juridictionnelle doit-elle être étendue à la phase transactionnelle devant le FGTI, ce qui permettrait aux victimes de voir leurs frais d'avocats pris en charge par l'autorité judiciaire, ainsi que l'a proposé la commission d'enquête sur le terrorisme ? Ou bien un forfait doit-il lui être préféré ? Enfin, dans le but de sécuriser la procédure tout en renforçant son caractère contradictoire, ne serait-il pas envisageable de la juridictionnaliser en prévoyant l'intervention d'un juge pour homologuer l'indemnisation ?

Pour conclure, je rappelle les mots prononcés par le Président de la République lors de la cérémonie aux Invalides : « Oui, nous devons assurer la pérennisation de l'action pour les victimes. » Dans cette perspective, ne pensez-vous pas que la création d'une structure administrative pérenne – qui pourrait, le moment venu, se substituer au secrétariat d'État compétent, lequel est soumis aux aléas de la composition des gouvernements – permettrait de garantir la continuité du service public de l'aide aux victimes et la coordination de l'ensemble des acteurs concernés ?

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur pour avis de la commission des lois pour la justice administrative et judiciaire. Je tiens tout d'abord à souligner la remarquable évolution que le budget de la justice a connue au cours de cette législature, dans toutes les composantes de son périmètre. Elle est singulièrement accentuée dans le PLF pour 2017, notamment pour ce qui concerne le programme 166 « Justice judiciaire », dont les crédits augmentent de 5,53 % en autorisations d'engagement et de 3,73 % en crédits de paiement.

Les politiques conduites par Mme Christiane Taubira, puis par vous-même, monsieur le ministre, traduisent la place nécessairement éminente que la justice doit tenir dans nos institutions, dans la cohésion de notre corps social et dans la vie quotidienne de nos concitoyens. Et vous n'avez pas limité votre action à l'affirmation d'une telle primauté : vous avez investi vos efforts dans ce qui lui

faisait défaut, à savoir les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Cette mobilisation budgétaire permet de rattraper un retard devenu alarmant pour l'institution judiciaire, notamment pour l'exercice de ses compétences. Elle s'est traduite par une progression constante, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. Les ressources en faveur de la justice s'élèveront à 8,67 milliards d'euros en 2017.

La reprise des recrutements tant de magistrats que de fonctionnaires des greffes a permis, dans un premier temps, d'atténuer les effets catastrophiques d'une politique antérieure de réduction drastique et purement comptable, puis de placer ces recrutements dans une perspective de développement et d'accroissement. Cet engagement se traduit aujourd'hui par un nombre de sorties de l'École nationale de la magistrature (ENM) et de l'École nationale des greffes (ENG) jamais atteint jusqu'alors, et qu'il faudra, bien entendu, encore faire progresser.

Les dispositifs d'organisation, de fonctionnement et de gestion des services de la justice ont été largement mobilisés et développés afin de les rendre plus conformes aux besoins d'une justice moderne, en s'appuyant sur les compétences des magistrats et des fonctionnaires. À cet égard, le projet de loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, adopté définitivement par notre assemblée le 12 octobre dernier, prévoit le déploiement des services d'accueil unique du justiciable (SAUJ), qui permettront audit justiciable d'accéder aux informations procédurales générales auprès de la juridiction la plus proche de son domicile. Quelles initiatives sont prises, monsieur le ministre, pour répondre aux besoins en connexion et en réseaux, en matériel, en locaux et en personnel que suscite nécessairement cette mise en place ?

J'ai souhaité consacrer plus spécifiquement mon avis à la gestion des moyens humains et financiers de la justice, ainsi qu'à l'ingénierie déployée pour les rendre plus efficaces.

Alors que de nombreux progrès ont déjà été accomplis dans ces domaines, il me semble nécessaire de poursuivre, en l'accéléralant, la démarche de modernisation engagée par les services judiciaires. Plusieurs pistes sont évoquées dans l'avis que je présente : la simplification de l'organisation et des processus, l'accéléralation de la dématérialisation et de l'informatisation, la pérennisation des emplois affectés aux missions de gestion tant dans les juridictions que dans les services administratifs régionaux, notamment par une politique de valorisation des emplois, afin de les rendre plus attractifs.

S'agissant de l'organisation elle-même, la complexité du système de gestion des moyens de la justice est relevée par tous les acteurs : il y a les budgets opérationnels de programme (BOP) gérés par dix cours d'appel, les unités opérationnelles des autres cours d'appel leur étant rattachées budgétairement ; les

services administratifs régionaux ; les pôles Chorus ; les plateformes interrégionales du ministère. Des réflexions sont-elles conduites pour simplifier cette organisation ?

Dans le domaine de l'informatique, le développement des nouveaux systèmes, notamment du fichier CASSIOPEE s'agissant de la chaîne pénale, est jugé, aujourd'hui encore, laborieux par différents acteurs. Dans quelle perspective abordez-vous le déploiement du système Portalis, qui concerne la chaîne civile ? Où en est la mise en place de la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ), susceptible d'alléger notablement les engagements financiers actuels en la matière ? Est-il envisagé de redéfinir les instruments statistiques et les stratégies conduites dans ces domaines par le ministère, afin de permettre une meilleure compréhension de l'activité des juridictions ? Sur ce dernier point, la situation actuelle n'est pas satisfaisante.

Enfin, j'ai pu constater une très forte demande de dialogue avec l'administration centrale du ministère de la part des juridictions et des services de gestion. Ces différents acteurs souhaitent légitimement être mieux associés aux orientations et à l'élaboration des décisions relatives au fonctionnement de la justice, qu'ils connaissent et assurent au quotidien. L'administration centrale de votre ministère est-elle susceptible de connaître des évolutions qui la rendront plus accessible et plus disponible au dialogue que ces acteurs appellent de leurs vœux ? Il s'agit, à mon sens, d'un enjeu essentiel : l'administration centrale doit renforcer sa capacité à accompagner et à soutenir les juridictions et les différents services dans leur démarche de modernisation. Cette évolution permettra de mieux répondre aux exigences de proximité, d'accessibilité, d'efficacité et de sérénité que formulent nos concitoyens pour leur justice.

Mme Colette Capdevielle, rapporteure pour avis de la commission des lois pour la protection judiciaire de la jeunesse. « Toutes les grandes personnes ont d'abord été des enfants, mais peu d'entre elles s'en souviennent », écrivait Saint-Exupéry dans la dédicace du *Petit Prince*. Nous ne dirons jamais assez que tous les efforts que nous faisons en faveur de l'enfance et la jeunesse sont des paris gagnés sur l'avenir.

Nous pouvons affirmer aujourd'hui avec force que le budget de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) est redevenu prioritaire sous cette législature : dès 2013, la nouvelle majorité a mis un terme à la diminution des moyens consacrés à la PJJ, malgré un contexte tendu et le légitime souci de redresser nos finances publiques. La politique de baisse drastique des moyens mise en œuvre antérieurement avait porté un coup préjudiciable et, parfois, fatal à la vitalité du secteur associatif, qui assume une part très importante des missions dévolues à la PJJ, notamment en matière de diversification des modes de prise en charge des mineurs.

Ainsi, au total, entre 2012 et 2017, le budget consacré à la PJJ aura connu une augmentation notable, passant de 785 millions d'euros dans la loi de finances

pour 2013 à 835 millions dans le PLF pour 2017, soit une hausse de 6,3 % au cours des cinq dernières années, ce qui est considérable. Le budget pour 2017, qui bénéficie du renforcement des moyens de lutte contre la radicalisation, est de nouveau en progression, de 5 % en autorisations d'engagement et de 4 % en crédits de paiement. Cette augmentation bénéficie à plusieurs actions, surtout à l'action 1 « Mise en œuvre des décisions judiciaires », qui concentre 85 % des crédits du programme, mais aussi à l'action « Formation ». Les crédits de l'action 1 augmentent de 5,2 % par rapport à 2016 et de près de 3 % hors masse salariale. Rappelons que la question des délais est très importante s'agissant du traitement des mineurs.

Grâce à l'effort entrepris depuis 2012, le plafond d'emplois de la PJJ retrouvera et, même, dépassera en 2017 son niveau de 2008. Trente psychologues seront affectés dans les zones où apparaissent des risques de radicalisation. Cent quinze nouveaux éducateurs seront mobilisés, en plus de ceux qui ont déjà été recrutés en vertu des deux plans de lutte contre la radicalisation et le terrorisme. Ce budget donne donc à la direction de la PJJ les moyens de développer des actions à la fois pour prévenir la radicalisation des mineurs et pour prendre en charge des mineurs déjà radicalisés.

Une mission nationale de veille et d'information sur les phénomènes de radicalisation a été mise en place au sein de la direction de la PJJ dès le 1^{er} avril 2015 et, l'an dernier, nous avons voté la création d'un réseau de 69 référents « laïcité et citoyenneté » afin d'aider l'ensemble des professionnels de la PJJ, qui nous avaient appelés au secours. Les nouveaux moyens accordés dans le cadre du PLF pour 2017 se traduisent par l'affectation de 145 nouveaux emplois au renforcement des équipes d'éducateurs, de psychologues et d'assistants des services sociaux.

Je note avec beaucoup d'intérêt que la direction de la PJJ s'est fixé l'objectif de former l'ensemble des professionnels, tant du secteur public que du secteur associatif, à la connaissance du phénomène de radicalisation, afin qu'ils en appréhendent mieux les mécanismes, qu'ils puissent le prévenir et qu'ils disposent d'outils efficaces pour intervenir. Celles et ceux d'entre nous qui ont visité récemment les services de la PJJ ont pu apprécier à quel point cet effort était important, d'autant que les personnels sont démunis par rapport à ce nouveau phénomène. En septembre 2016, 6 000 des 9 000 agents qui relèvent de la PJJ avaient déjà été formés.

Dans l'esprit de la note d'orientation du 30 septembre 2014 de Mme Catherine Sultan, directrice de la PJJ, dont les axes clés sont l'individualisation de la prise en charge ainsi que la cohérence et la continuité du parcours éducatif, je me suis intéressée plus particulièrement à la diversification des modes de prise en charge des mineurs relevant de la PJJ, en mettant plus particulièrement en avant les « séjours de rupture » ou « de transition », que propose aujourd'hui un secteur associatif dynamique, imaginatif et très volontariste. Ces séjours sont destinés à remobiliser le mineur autour de valeurs

positives, propices à sa réinsertion, et de projets constructifs. Ils permettent l'apprentissage du « vivre-ensemble ». Ils sont fondés sur un programme de prise en charge globale et pluridisciplinaire. Ce dispositif, qui a été très critiqué, est désormais très encadré sur les plans juridique, éducatif et sanitaire.

Selon moi, il mériterait d'être développé, à trois conditions : que l'on procède à son évaluation, par exemple au moyen d'une mission d'information parlementaire ; que l'on encourage les séjours de ce type dans le cadre pénal ; que l'on accroisse les possibilités d'accueil. Je fais même un lien direct entre les efforts du ministère en matière de déradicalisation des mineurs et ces séjours de rupture, qui permettent un travail de déconstruction et de reconstruction : ce dispositif ne pourrait-il pas, monsieur le garde des sceaux, être étudié, évalué et adapté afin d'agir efficacement et durablement contre la radicalisation ?

Enfin, au fil des années, je continue à m'interroger sur la place que l'on doit accorder ou non aux centres éducatifs fermés (CEF) dans la chaîne du traitement de la délinquance – secteur public, secteur associatif habilité. Serait-il possible d'en faire un bilan objectif, qui fasse la part des choses entre les chiffres dont nous disposons, les critiques qui sont formulées et les résultats qui ont été obtenus ?

M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice. Je ne saurais cacher mon plaisir de me retrouver devant vous. N'ayant pas un budget désastreux à défendre, j'ai bon espoir que l'exercice ne soit pas trop difficile...

Monsieur Hetzel, comme vous l'avez dit, il s'agit du « dernier budget » de la législature. Il doit donc nous permettre de porter un regard sur l'ensemble du quinquennat, en faisant le bilan des engagements pris et des réalisations accomplies.

Depuis 2012, le président de la République a fait de la justice une priorité, qui a été confirmée budget après budget, et dès 2012 par Christine Taubira.

En termes d'emplois, le ministère de la Justice a procédé depuis 2012 à non moins de 6 943 recrutements supplémentaires.

C'est un ministère qui construit, qui restaure, qui renforce et qui modernise, alors même que la menace terroriste a alourdi nos responsabilités, mais nous a aussi permis d'accroître nos moyens.

Depuis 2012, le budget du ministère a augmenté de 14,7 %. Il est passé de 6,013 à 6,892 milliards d'euros, hors compte d'affectation spéciale (CAS) pour les pensions. Entre 2007 et 2012, la hausse avait été de 12,7 %, le budget passant de 5,335 à 6 013 milliards d'euros, toujours hors CAS.

Ce projet de loi de finances s'inscrit dans la continuité. Oui, certains pourront croire que le budget de la justice est sous-administré ; en les entendant, je

pourrais dire que ce doit être le cas depuis Saint Louis... Nous nous améliorons cependant avec le temps.

En tout cas, ce projet de loi de finances représente la plus forte hausse budgétaire du quinquennat. Par rapport au projet de loi de finances 2016, c'est une augmentation de 520 millions d'euros. Ce n'est pas beaucoup en termes absolus, mais c'est considérable au regard de notre enveloppe. Cela nous permettra de faire beaucoup de choses au service d'une certaine conception de la justice.

Ainsi, la justice sera plus accessible. Mettant fin aux discriminations, elle sera une justice indépendante et une justice du quotidien, au service de l'état de droit.

J'avais d'ailleurs mis, dès mon arrivée place Vendôme, il y a neuf mois, l'accent sur la seule question du budget. En multipliant les priorités, en effet, on se disperse au point de finir, à mon sens, par perdre sur les différents tableaux. Sachant que j'avais peu de temps devant moi, j'ai donc fait du budget ma priorité première.

Les difficultés des juridictions sont connues : quasi absence d'entretien des immeubles, rupture de stock des matériels nécessaires au travail juridictionnel tels que photocopieurs ou ordinateurs, vacances de postes de magistrats : vous appelez régulièrement mon attention sur ce point par des courriers, qu'il s'agisse de conseils des prudhommes, de tribunaux des affaires de sécurité sociale, voire de tribunaux de grande instance (TGI). Nous manquons également de greffiers, tandis que les impayés s'accumulent, ce qui produit un mécontentement légitime des experts et des collaborateurs du service public de la justice.

Il a donc fallu patiemment tenter de redresser la barre. C'était une nécessité pour ceux qui œuvrent à la justice comme pour les justiciables, qui sont en droit d'être accueillis dans des conditions dignes. Nous partageons cette conviction : la justice est un marqueur de civilisation, et il faut y apporter une attention particulière.

C'est pourquoi nous créons des postes. Toutes nos écoles en bénéficient : celle de Bordeaux pour les magistrats, celle d'Agen pour l'administration pénitentiaire, celle de Roubaix pour la protection judiciaire de la jeunesse, celle de Dijon pour l'École nationale des greffes. L'année prochaine, elles seront au-delà de leur maximum de capacité. Cela nous engagera sûrement à un agrandissement, par exemple, des bâtiments de l'école nationale d'administration pénitentiaire au cours de la prochaine législature.

Dans les services judiciaires, que suit votre rapporteur Jean-Yves Le Bouillonnet, nous aurons créé 1 714 postes en cinq ans, tous corps confondus. En 2016, il y aura eu 366 auditeurs à l'École nationale de la magistrature (ENM), soit la promotion la plus importante de son histoire – sans vouloir faire de polémique, elle comptait à peine 140 auditeurs en 2012.

Compte tenu du temps de formation des magistrats, il faut cependant beaucoup de mois avant de constater un renversement de la tendance. Ce n'est que depuis la fin de l'année dernière et le début de cette année que nous avons enfin un solde légèrement positif – de 94 magistrats – entre le nombre de magistrats qui quittent la profession et ceux qui y entrent, alors que les promotions de l'ENM progressent depuis quatre ans déjà.

Comme l'avait souligné Jean-Yves Le Bouillonnet dans son rapport à ce sujet sur le projet de loi finances pour 2015, il est facile de dégrader une situation, et toujours plus long de la redresser. Il avait aussi écrit – j'aime son sens de l'euphémisme – que « la priorité accordée à ce budget se justifie pleinement au regard de l'ampleur du retard à combler et la situation souvent difficile dans laquelle sont plongées les juridictions ».

Dans le projet de loi finances pour 2017, 600 emplois sont créés pour les juridictions, dont 238 emplois de magistrats – il faudra donc encore quelques années pour que les quelque 450 vacances de postes soient comblées.

Au cours de cette législature, nous aurons recruté 2 086 magistrats, contre 834 sous la précédente. Sur ces 2 086 recrutements, non moins de 828 correspondent à des créations de poste, ce qui est évidemment louable.

Nous aurons aussi créé 362 emplois de greffiers et administratifs. Entre 2007 et 2012, 3 880 fonctionnaires avaient été recrutés dans les services judiciaires. Entre 2012 et 2017, ils auront été 6 800, soit 2 920 de plus.

Vous avez consacré, monsieur le rapporteur, beaucoup d'attention aux greffiers. Une réforme de leur statut est intervenue le 1^{er} novembre 2015, à la suite d'un mouvement exemplaire : les greffiers ont arrêté leur activité pour protester, mais sans jamais désorganiser le fonctionnement des juridictions. Le fait est suffisamment rare pour être souligné : ils se sont rassemblés sur les parvis, en dehors des audiences, ce qui traduit une grande rigueur professionnelle. Je veux les saluer et les remercier pour leur investissement.

La réforme de leur statut reconnaît leur spécificité. En adoptant le projet de loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, vous en avez fait les vecteurs des droits nouveaux qui seront donnés à nos concitoyens. Il était donc légitime de permettre que leur carrière soit plus attractive, comme d'accompagner l'évolution de leurs missions.

Ainsi, leur expertise sera étendue dans les domaines de l'assistance renforcée du magistrat, de l'encadrement technique et de proximité, ainsi que de l'accueil des justiciables, puisque le service d'accueil unique du justiciable (SAUJ) repose essentiellement sur les eux. Voici un exemple supplémentaire de modernisation de l'administration.

Depuis cinq ans, les crédits consacrés au fonctionnement courant des juridictions ont augmenté de 32 %, passant de 268 millions d'euros dans la loi de

finances initiale pour 2012 à 355 millions d'euros dans le projet de loi finances pour 2017.

Les chefs de cour et de juridiction vont bénéficier d'un vrai ressaut budgétaire, qui leur permettra de faire face à des dépenses soit retardées, soit étalées.

Par ailleurs, ne l'oublions pas, le ministère de la justice est le premier constructeur de l'État. La superficie de nos emprises immobilières représente 6 millions de mètres carrés, réparties entre 800 implantations judiciaires et plus de 200 implantations pénitentiaires, sans parler de la PJJ.

Depuis 2012, plus de 710 millions d'euros ont été votés pour la programmation immobilière judiciaire, autorisant la confirmation et la poursuite de nombreux projets immobiliers judiciaires. De Périgueux à Fort-de-France, de Caen à Béziers, des palais de justice ont été bâtis. Puisqu'il a fallu du temps pour les construire, cela me donne le plaisir de les inaugurer, comme je l'ai fait à Caen et à Béziers, ou de poser la première pierre, comme je l'ai fait aux Antilles. J'ai inauguré le palais de justice de Foix il n'y a pas très longtemps, ainsi que celui de Bourg-en-Bresse, avec le président de la République, il y a quelques semaines. Toutes ces constructions traduisent un attachement à la justice dans la durée.

Le budget de l'immobilier augmente de 31 %. Cela permettra de financer d'autres grandes opérations en cours : à Cayenne, monsieur Serville, mais aussi à Lisieux, à Strasbourg ou à Pointe-à-Pitre. De nouvelles opérations seront lancées en 2017 à Lille, où j'ai choisi le terrain en concertation avec Mme la maire, à Basse-Terre ou encore à Mont-de-Marsan.

En dehors de toutes ces opérations, nous aurons mené, sur la totalité de la législature, plus d'une centaine d'opérations de réhabilitation de palais de justice : remise aux normes, sécurisation, accessibilité.

Tout en augmentant, année après année, le budget de la justice, nous avons dans le même temps amélioré notre gestion des moyens budgétaires. Car le fait de demander des moyens nouveaux, et de les obtenir, ne nous exonère pas de rechercher des pistes d'amélioration de la dépenses publique : monsieur Hetzel, vous avez eu raison de le souligner.

En lien avec M. Christian Eckert, secrétaire d'Etat au budget, j'ai demandé une mission conjointe de nos corps d'inspection sur l'optimisation de nos dépenses. Je crois en effet qu'il y a des économies à faire, malgré une organisation incroyablement compliquée. Je défie quiconque de s'y retrouver entre le pôle Chorus, qui n'est pas propre au ministère de la justice et nous a été imposé par la révision générale des politiques publiques (RGPP), et les budgets opérationnels de programme (BOP), subdivisés en 70 unités opérationnelles ou « UO », qui viennent le doubler...

Il faut évidemment simplifier cette organisation, mais cela suppose une restructuration fondamentale, celle des cours d'appel. Elles sont aujourd'hui au nombre de 36, soit trois fois plus que de régions administratives, conformément à la nouvelle carte que vous avez adoptée, si bien que la question de la compatibilité entre carte des services judiciaires et carte administrative se trouve posée. La PJJ, que suit Mme Capdevielle, et l'administration pénitentiaire, que suit M. Larrivé, ont déjà entamé la restructuration de leur propre carte. Pour la carte pénitentiaire, nous y sommes presque, à ceci près que la région Centre n'y est pas isolée comme elle l'est sur le plan administratif.

Mais la carte judiciaire reste tout à fait éloignée de la carte administrative. Il va de soi que je ne saurais modifier en neuf mois la carte des cours d'appel. Cela ne conduirait pas forcément, d'ailleurs, à des suppressions. Je crois que nous avons la possibilité d'organiser des coopérations intelligentes sur la base des implantations existantes. Personne ne veut la mort de la cour d'appel de Riom, ni celle de Chambéry. Mais la proximité de cette dernière avec la cour d'appel de Grenoble pose des questions sur l'articulation de leurs activités.

La conférence des premiers présidents des cours d'appel, la conférence des procureurs généraux, reconnaissent aussi qu'il y a des évolutions à envisager. Cela passera par un travail de concertation, mais les esprits me semblent assez mûrs.

Je reviens à la gestion des services. J'avais identifié le problème des retards de paiement des frais de justice, désagréables pour nous comme pour nos prestataires, qui n'ont pas vocation à être des philanthropes. Je m'étais engagé à réduire les délais de paiement dès cette année. Grâce au dégel de 104 millions d'euros au printemps et au décret d'avance pris au début du mois d'octobre, nous avons pu passer, en neuf mois, ramener le délai moyen de quatre mois à un mois. Je veux saluer la mobilisation des services d'action régionale, qui n'ont pas pris beaucoup de vacances ! Les présidents de cour d'appel et les procureurs généraux, que j'avais réunis, ont eux aussi agi avec une efficacité qui augure bien de l'avenir.

Pour 2017, les crédits prévus pour les frais de gestion sont toutefois en baisse, comme vous aurez pu le remarquer. Je veux rassurer et insister sur le fait qu'il ne s'agit pas d'une réduction des moyens, mais de la prise en compte de mesures d'économies attendues. Car nous faisons un pari, une loi de finances étant toujours, par définition, une forme de pari.

Nous attendons ainsi une économie de près de 35 millions d'euros grâce au déploiement progressif de la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ), évoquée par M. Le Bouillonnet. Cet outil, non choisi par nous, mis en place en 2010 et confié à l'entreprise Thales, ne rend pas les services attendus. Les six prestataires nous coûtent 55 millions d'euros par an, contre 25 millions en 2005 et 30 millions en 2012. Je rappelle qu'il s'agit des « fadettes » et des interceptions de sécurité dont les services ont besoin. La progression de ces dépenses est exponentielle, même si le choix d'avoir une plateforme nationale

reste judicieux. Je n'ai aucune raison de douter que le fait de l'avoir confiée à Thales soit un facteur d'économie, mais il y a des difficultés de fonctionnement, notamment sur les écoutes, tandis que la police reconnaît l'excellente qualité de la communication des « fadettes ».

Il y a déjà eu des adaptations ergonomiques et technologiques depuis le début de l'année. Vous avez souhaité, par la loi du 3 juin 2016, que la PNIJ soit généralisée. Cela n'est possible que si elle fournit les services que nous en attendons. Aussi ai-je demandé au Premier ministre d'engager une mission d'audit interministériel, qui est à l'œuvre et a déjà fourni de premiers éléments de réponse. Nous en tirerons les conclusions. Je l'ai dit et je le répète devant vous : je n'écarte pas la solution d'une internalisation de la plateforme, dans le cas où Thales ne saurait pas apporter des solutions, dans un souci d'économie, mais aussi de maintien de la qualité des enquêtes s'appuyant sur la PNIJ.

Je reviens aux missions de la justice. Avec la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, vous avez engagé une réflexion et adopté un certain nombre de propositions.

Recruter était une première réponse. Recentrer les juges sur leurs missions essentielles en est une autre. Il faudra par exemple, à l'avenir, encourager les alternatives aux contentieux. Nous sommes encore très loin de ce qui existe dans d'autres pays et que nous pouvons encore parfaitement déployer.

Monsieur Hetzel, nous serons d'accord, je crois, pour dire que nous ne répondrons pas à l'embolie de la justice uniquement par un accroissement des moyens. Ce n'est pas parce que les difficultés sont de nature matérielle qu'elles seront réglées uniquement par des solutions de cet ordre. Je pense même l'inverse : plus nous mettrons de moyens dans la justice, plus nous renforcerons son efficacité, et plus on fera appel à elle. Parce que la structure sera plus efficiente, et que la soif de justice ne sera jamais assouvie, nous aurons une demande croissante. Répondre par des moyens matériels à une question matérielle est un processus sans fin.

Il faut plutôt modifier les structures afin que le ministère de la justice se vive comme un service public, expression que vous avez employée, monsieur Hetzel, et dans laquelle je me reconnais parfaitement. C'est un débat. Vous avez souhaité inscrire cette notion dans la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle. Ce souhait n'est pas partagé par tout le monde. Beaucoup des acteurs du monde judiciaire ne considèrent pas que la justice soit un service public. Il faudra donc des adaptations.

À ce titre, j'en viens à l'adaptation des structures du ministère de la justice, et notamment de son secrétariat général (SG), qui reste à mes yeux trop peu développé encore. C'est le ministère où le secrétariat général a été créé le plus tard. Dominique Raimbourg a raison de dire que le ministère est sous-administré, mais il manque parfois aussi de cohérence, d'optimisation et de partage

d'information, notamment sur le plan horizontal. Prenons par exemple le suivi d'une personne par la justice. Tous les ministères ont à connaître du suivi d'une personne dans un parcours de vie. Eh bien, cette information n'existe pas. Il faut une transversalité, une mise en cohérence, et c'est au secrétariat général qu'il appartient de l'assurer.

Il faut donc d'abord investir dans le secrétariat général, avant d'en recevoir les économies que nous en attendons. Pas moins de 48 emplois y avaient été supprimés sous la précédente législature. C'est un sujet que j'ai abordé avec mes prédécesseurs de l'ancienne majorité, Michel Mercier et Michèle Alliot-Marie, qui m'ont expliqué les raisons de leur choix. Nous avons fait le choix inverse : 182 postes y auront été créés par votre majorité, dont 80 dans le projet de loi finances pour 2017.

Je pense qu'il faut aussi renforcer les fonctions support, et très essentiellement celle de l'informatique. Comme vous l'aurez peut-être constaté dans les juridictions, cela ne marche pas toujours comme cela devrait marcher. Le logiciel CASSIOPEE, évoqué par M. Le Bouillonnet, n'est ainsi pas conçu pour enregistrer plus de cinq cents victimes pour un même événement : c'est quelque chose qu'il est difficile d'expliquer à la cinq-cent-unième...

Des choix de regroupement des services centraux du ministère ont été faits dans le passé, ainsi sur le site du Millénaire à Aubervilliers. Toutes les grandes administrations du ministère s'y trouvent, et il ne reste place Vendôme que la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) et, pour partie, la direction des affaires civiles et du Sceau (DACS). Les autres – PJJ, secrétariat général et direction de l'administration pénitentiaire (DAP) sont au Millénaire. Cela a permis 6 millions d'euros d'économies sur les loyers autrefois payés dans la capitale, ainsi que des gains de mutualisation.

Je voulais aussi aborder devant le thème d'une justice plus accessible et d'un meilleur accès au droit. Avec la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, vous avez créé des services d'accueil unique du justiciable (SAUJ). Mme Anne-Yvonne Le Dain en avait beaucoup parlé au cours des débats préparatoires à l'adoption de la loi de finances pour 2016, disant qu'elle considérait que c'était l'un des facteurs de simplification dans l'accès à la justice. Eh bien, nous allons le concrétiser.

Vous avez voté également l'intégration des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) et des tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI). Là encore, nous en attendons une simplification pour nos concitoyens.

Évidemment, il faut dire un mot de l'effort budgétaire dédié à l'aide juridictionnelle, à laquelle Mme Pochon avait consacré son rapport en 2016. Jean-Yves Le Bouillonnet avait également beaucoup travaillé sur cette question. Je souhaite rappeler les efforts budgétaires importants réalisés par le Gouvernement depuis le début du quinquennat. Dans la loi de finances pour 2012, 396 millions

d'euros y étaient consacrés. Cette année, ses crédits s'élèveront à 454 millions d'euros, soit une progression de 15 % : 371 millions d'euros de subventions et 83 millions d'euros de ressources extrabudgétaires. Nous allons donc pouvoir tenir les engagements passés fin 2015 – c'est bien le moins.

Mais je vous propose, après discussion avec les avocats, d'aller plus loin encore en établissant une unité de valeur unique et revalorisée, servant de base au calcul de la rétribution des avocats. Son montant actuel est soit de 26,50 euros, soit de 27,50 euros, soit de 28,50 euros. Le projet de loi de finances contient un article qui le fixe uniformément à 30 euros, et j'ai déposé, après une nouvelle concertation avec les avocats, j'ai déposé un amendement le portant à 32 euros.

Il y aura donc eu, sous la présente législature, une augmentation de près de 10 euros, soit 42 %, de l'unité de valeur de base, alors qu'aucune revalorisation n'avait été faite entre 2007 et 2012.

S'agissant des justiciables, le plafond de ressources pour bénéficier de l'aide juridictionnelle est passé de 929 euros en 2012 à plus de 1 000 euros en 2017. Cela aura permis d'inclure dans le champ de l'aide 100 000 justiciables supplémentaires.

Ce budget est aussi dédié à l'aide aux victimes, dont les crédits ont crû régulièrement ces dernières années. Ils étaient de 10 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2012 : ils s'élèvent à 25 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017, soit une augmentation de 174 % en cinq ans.

De 2007 à 2012, 50 bureaux d'aide aux victimes (BAV) avaient été créés dans les tribunaux de grande instance. Nous en avons créé 116 depuis 2012 ; il y en a donc désormais 166, couvrant tous les TGI.

J'en viens à la protection judiciaire de la jeunesse, que Colette Capdevielle décrivait comme « un service public qui revient de très loin » dans son avis de l'an dernier. Entre 2007 et 2012, la PJJ avait en effet subi une baisse de 4 % de ses crédits et elle avait perdu 632 emplois d'éducateurs, soit 7 % du plafond d'autorisations d'emplois. À l'époque, on avait pu craindre une remise en cause de la pérennité même de cette institution. Or le défi de la protection des mineurs, fussent-ils délinquants, est toujours autant d'actualité. Plus la prise en charge intervient tôt, plus nous avons de chances de remettre ces jeunes sur des parcours d'insertion, de respect de la loi, des autres et d'eux-mêmes. Il y avait eu des suppressions d'emplois ; depuis 2012, nous avons créé 802 postes, dont 509 postes d'éducateurs, ce qui nous a permis une prise en charge rapide des mineurs.

Le PLF pour 2017 prévoit une augmentation des moyens de la PJJ puisque son budget augmente de 4 % – les crédits passent de 663 à 690 millions d'euros – et que des postes ont été créés.

Vous m'avez interrogé sur les « séjours de rupture », qui représentent une piste intéressante. Plusieurs projets vont se concrétiser, notamment en Île-de-

France, la région la plus concernée par la problématique de la radicalisation. Il s'agit notamment de places d'hébergement thérapeutique en appartement, et d'un centre d'éducation renforcé (CER), dit « CER citoyen », où deux places seraient réservées aux mineurs qui sont dans ces logiques. Que se passe-t-il après le stage de rupture ? Si l'on ramène le mineur dans la situation dans laquelle il se trouvait avant de faire son stage, aussi bénéfique qu'il ait pu être ce dernier, on s'inscrit dans la continuité. La PJJ de l'Île-de-France va créer un groupe d'appui régional, avec deux éducateurs, pour s'intéresser à ce suivi.

Vous m'avez aussi interrogé sur les centres éducatifs fermés (CEF), un sujet compliqué. Ces structures, de création récente, ont eu du mal à trouver leur place. Rappelons qu'elles ont été créées en 2002 par M. Perben, que certaines sont gérées directement par la PJJ tandis que d'autres le sont par des associations habilitées. Le Président de la République avait évoqué le doublement du nombre des CEF pendant son mandat, mais nous nous sommes posé la question suivante : ceux qui existent sont-ils occupés, et répondent-ils à la demande des magistrats ? En 2013, nous avons demandé à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), à l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) et à l'inspection de la PJJ de s'intéresser à cette question. Comme il est apparu que les CEF n'étaient pas pleins, le programme d'accroissement du nombre de places n'a pas été lancé.

Au moment où je vous parle, le taux d'occupation moyen est de 70 %. Il existe 51 CEF et nous n'avons pas de projet de création pour diverses raisons. Tout d'abord, nous avons été confrontés à la nécessité de rehausser l'exigence d'encadrement afin de mettre un terme à ce que je qualifierais pudiquement de « dysfonctionnements » dans certains CEF gérés par des associations. Nous avons imposé une hausse du nombre de personnels présents : il doit y avoir au moins 26,5 ETP dans un CEF. Nous avons surtout actualisé le cahier des charges des CEF pour les rendre plus pertinents au regard de la demande des magistrats, au terme d'un long travail de concertation avec les juges des enfants. À cette occasion, nous avons redonné des préconisations pour prévenir et gérer la violence des mineurs accueillis, afin de tenir compte en particulier des remarques tout à fait fondées de Jean-Marie Delarue, qui était à l'époque le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL).

Je suis attentif et exigeant en matière de qualité du service rendu, et je le dis à mes interlocuteurs. Les CEF ont trouvé leur place et je ne doute pas qu'ils soient extrêmement utiles. Puisqu'ils sont occupés à 70 %, il reste une marge mais nous n'atteindrons jamais un taux de 100 % compte tenu des contraintes liées à l'accueil d'un public particulièrement difficile : il peut y avoir des fugues, des incarcérations ou des hospitalisations. Tant que le taux d'occupation – qui a augmenté de 9 % au cours de l'année écoulée – n'atteindra pas 80 %, je ne crois pas que la puissance publique ait intérêt à s'engager dans la création de nouveaux CEF.

Après cette longue réponse sur les CEF, j'en viens à un autre point dont on ne peut faire abstraction : la radicalisation. Le président du TGI de Paris, M. Jean-

Michel Hayat, a employé l'expression très explicite de « déferlante terroriste » pour caractériser ce que doit affronter, en termes d'organisation, le ministère de la justice. Avant toute chose, je tiens à saluer le remarquable investissement de tous : personnels administratifs, greffiers, magistrats, personnels de l'administration pénitentiaire, éducateurs, conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP). Ils sont tous exemplaires.

Depuis deux ans, nous leur donnons plus de moyens parce que leurs missions ont augmenté. Le nombre de magistrats de la section antiterroriste du parquet de Paris a quasiment doublé, passant de sept à treize. Le pôle d'instruction antiterroriste du TGI de Paris a aussi été renforcé : il y a maintenant dix juges au lieu de huit, dont un premier vice-président coordonnateur ; un dixième cabinet d'instruction dédié à l'antiterrorisme va prochainement être créé.

Guillaume Larrivé m'a interrogé sur les prisons. Nous avons fait des choix que je vais rappeler, quitte à me répéter car certaines choses ne sont pas suffisamment connues. Au cours de ce quinquennat, entre 2012 et 2017, nous aurons construit 4 035 places de prison. Je ne dis pas que nous avons lancé les programmes de construction : nous avons financé les constructions lancées. Comme je le répète souvent, je vais avoir l'honneur d'inaugurer une prison – la dernière – dont la construction avait été lancée par Dominique Perben en 2002 ! Le processus aura pris quinze ans... Le futur, en matière d'immobilier pénitentiaire, a toujours été mensonger, et il ne s'agit pas de tirer la couverture à soi. Depuis 2012, nous avons donc financé 4 035 places de prison dans le cadre de programmes de construction mais aussi de rénovation. Je vais inaugurer les « Baumettes 2 » au mois de décembre ; les travaux ont été permanents à Fleury-Mérogis, « cathédrale » qui a besoin d'une rénovation constante ; la prison de la Santé a été fermée et ne rouvrira qu'au deuxième semestre de 2018, ce qui n'est d'ailleurs pas sans conséquences sur la surpopulation carcérale en Île-de-France.

J'ai lancé un plan de construction pénitentiaire assez vaste, au titre duquel figurent des autorisations d'engagement pour un montant de 1,158 milliard d'euros dans le PLF pour 2017. Vous avez très justement pointé la différence entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, mais le fait d'avoir ces autorisations d'engagement va nous permettre de passer les marchés.

Sur la dizaine d'années nécessaire à la construction d'une prison, il en faut trois pour trouver le terrain. Pour gagner du temps, le Premier ministre a donné une consigne aux préfets des trente-trois départements identifiés comme ceux où nous avons des besoins : chercher des terrains. Ils doivent nous remettre le fruit de ces recherches le 16 décembre. Plus les terrains seront gratuits, moins il y aura de contentieux, et plus nous pourrons aller vite. Je ne sais pas s'il est possible de purger les éventuels contentieux comme le suggérait Guillaume Larrivé, mais c'est une hypothèse intéressante.

Depuis 2007, j'entends parler du projet de construction d'une prison à Lutterbach mais, au bout de neuf ans, la première pierre n'est toujours pas posée

parce que le maire n'en veut pas et qu'il engage des procédures devant le tribunal administratif. Or cette prison correspond à un réel besoin. Par votre truchement, j'ai redit au maire de Lutterbach qu'il y aura une prison dans sa ville. De la même manière, je redis au maire de Nice qu'il y aura une prison dans sa métropole, et qu'elle ne sera pas construite sur les terrains qu'il nous propose, qui sont déjà gagés par d'autres administrations et doivent notamment accueillir le commissariat de police. Je n'imagine pas que Christian Estrosi veuille qu'on déplace le commissariat de police pour mettre la prison à sa place... Le 16 décembre, des décisions seront prises sur la base de recommandations du préfet.

Je souhaite que nous allions vite dans ce domaine. Ce sera aussi le travail de la prochaine législature. Le Premier ministre a annoncé la rédaction d'un Livre blanc sur l'immobilier carcéral, à laquelle seront associées la commission des lois de l'Assemblée nationale et celle du Sénat. Présidés par un haut fonctionnaire avisé de ces questions, les travaux seront conduits en suivant exactement la procédure qui avait été utilisée lors de l'élaboration du Livre blanc de la défense nationale, qui a montré son efficacité en termes de diagnostic et de thérapie partagés. Dans ces conditions, la prochaine législature pourra agir sans attendre, sur la base de ce qui aura été défini pendant la fin de la législature actuelle. Mis en place à partir du mois de novembre, le comité du Livre blanc devra rendre ses travaux en mars pour que nous puissions faire l'étude d'impact d'une loi de programmation sur l'immobilier carcéral, seul outil permettant de répondre au défi. Nous envisageons la création de trente-deux maisons d'arrêt et d'un centre de détention. Il faut aller vite en matière foncière, je le répète.

Le budget de cette année prévoit la création de 1 255 créations d'emplois dans l'administration pénitentiaire. Depuis 2012, nous aurons créé 4 245 emplois pénitentiaires, dont 2 500 emplois de surveillants et 1 150 emplois dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). L'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) a accueilli trois promotions de surveillants cette année, alors qu'elle n'en accueillait qu'une seule quelques années auparavant. En 2012, il y avait 35 511 emplois à la DAP, et ce chiffre était en progression – je ne fais pas le procès à la précédente législature de ne pas avoir créé d'emplois dans cette administration. En 2017, leur nombre est passé à 39 207. Ces recrutements se sont accompagnés d'une revalorisation pour les personnels, suite aux accords statutaires conclus en 2013 et aux relevés de conclusions signés en 2015 et en 2016 concernant respectivement les personnels pénitentiaires et la filière insertion et probation.

Guillaume Larrivé m'interroge également sur la sécurisation des prisons, sujet brûlant. Dans le PLF pour 2017, nous y consacrons 40 millions d'euros. Ce montant s'élevait à 30 millions d'euros en 2013, à 17 millions en 2015 et à 30 millions d'euros en 2016. Ces moyens vont nous permettre de mieux sécuriser les bâtiments : il reste trop d'endroits sans vidéo, c'est-à-dire aveugles, dans les prisons. Au centre pénitentiaire d'Aiton, en Savoie, il n'y a pas de vidéo dans les couloirs, par exemple, ce qui peut rendre la situation difficile à évaluer en cas

d'incidents. Nous allons également développer des moyens technologiques pour lutter contre les transmissions illicites, autrement dit : nous allons brouiller les téléphones portables. L'administration a engagé avec les opérateurs ce qu'on appelle un dialogue compétitif, et nous allons faire des essais *in situ* le mois prochain. Le but est de disposer d'une technologie qui évoluera en fonction de celle des téléphones portables. Sur ce sujet, je vous avais invités à la prison d'Osny. Il ne sert à rien que l'administration dépense de l'argent pour installer des brouilleurs 2G contre des téléphones 4G. Un montant de 14 millions d'euros est prévu dans le PLF pour 2017 pour financer cette technologie évolutive.

Faut-il modifier la loi sur les officiers de police judiciaire ? À titre personnel, je suis assez réservé sur ce point. Cela étant, je pense que la sécurité périmétrique des bâtiments doit relever de l'administration pénitentiaire et qu'il ne faut pas attendre l'intervention de la police ou de la gendarmerie. Cela fait partie de la répartition des missions dont nous discutons actuellement avec les forces de sécurité intérieure. La compétence de nos équipes doit être étendue. Cela signifie, comme le Président de la République l'a indiqué aux organisations syndicales de l'administration pénitentiaire, que nous devons nous doter d'équipes de sécurité pénitentiaires. À compter du moment où ces équipes effectuent des missions extérieures à la détention – transfèrements, extractions, sécurité périmétrique –, elles doivent être armées. Je n'ai pas de réserve sur ce point. On ne peut pas demander aux personnels de l'administration pénitentiaire, chargés du transfèrement de détenus réputés dangereux, de ne pas être armés. Depuis que je suis garde des sceaux, j'ai vu des situations où des personnels de surveillance étaient à mains nues devant des dangers inacceptables. On ne peut pas demander à des personnels d'aller avec un simple bouclier face à des gens armés. Dans les missions extérieures à la détention, l'armement doit être évoqué.

Faut-il leur donner des pouvoirs supplémentaires ? Vous avez adopté une proposition de loi, à l'initiative de Gilles Savary, qui a donné des compétences nouvelles aux services de sécurité de la RATP et de la SNCF, c'est-à-dire au Groupe de protection et de sécurisation des réseaux (GPSR) et à la Surveillance générale (SUGE). Je ne vois pas pourquoi on ne poserait pas la question de son extension aux personnels pénitentiaires. Il ne me semble pas qu'ils aient des missions qui soient si différentes que celles des agents du GPSR ou de la SUGE. Pour résumer : non au statut d'officier de police judiciaire à ce stade ; mais étudions les pouvoirs que vous avez donnés à des services qui relèvent de la puissance publique et voyons si cela correspond aux besoins.

Pour terminer, je dirai quelques mots sur la chaîne civile informatique Portalis et sur le numérique, sujets évoqués par Jean-Yves Le Bouillonnet. Nous allons investir 121 millions d'euros dans l'informatique du ministère, ce qui représente une hausse de 7 %, après avoir débloqué 21 millions d'euros au début de l'année grâce au dégel de la réserve de précaution. Ces moyens vont nous permettre de financer l'équipement courant mais aussi la première déclinaison de cet énorme « porte-avions » qu'est Portalis : l'ouverture au printemps dernier de justice.fr, le site d'information du justiciable. Les magistrats vont être dotés de

nouveaux matériels qui leur permettront une plus grande mobilité : plus de 500 tablettes et près de 4 000 ordinateurs dits ultraportables sont en distribution. Les premiers utilisateurs ont l'air d'en être satisfaits. Nous lançons aussi le développement de nouveaux logiciels destinés aux magistrats du parquet qui en ont grand besoin.

M. Dominique Lefebvre, président. Je donne maintenant la parole aux représentants des groupes.

Mme Cécile Untermaier. Dès 2012, nous avons considéré que le budget de la justice était une priorité, comme ceux de l'éducation et de la police. Les faits ne cessent de nous donner raison. La politique menée pendant les dix années précédentes n'avait rien arrangé aux retards constatés depuis longtemps, comme vous l'avez souligné, monsieur le garde des sceaux. Michel Mercier, dernier garde des sceaux de la précédente législature, reconnaissait en mars 2011, après le mouvement des personnels de justice, les difficultés liées à une augmentation continue du contentieux et le retard à combler les manques de moyens.

Entre 2001 et 2011, on constatait une augmentation de plus de 46 % des affaires judiciaires, sans apport de moyens correspondants. Sans surprise, comme l'a rappelé M. Hetzel, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) avait donc rétrogradé la France dans son classement d'octobre 2010. Parmi 43 pays européens classés en fonction de la part du PIB par habitant consacrée à la justice, notre pays est passé du 35^e au 37^e rang.

Cette situation n'est pas structurelle et nous pouvons y remédier par une volonté politique telle que celle que nous exprimons au travers de ce budget 2017.

La réforme brutale et inorganisée de la carte judiciaire, et notamment la suppression des tribunaux d'instance, a eu pour effet de priver nombre de justiciables d'un accès au droit et de rendre le service public de la justice totalement illisible. Il nous a fallu remédier à cet abandon. C'est le second pilier de notre action : adapter la justice aux besoins du citoyen et de notre démocratie.

Ce budget permet l'application des mesures de modernisation, de simplification, de mutualisation et de numérisation prévues par les deux lois portant sur la justice du XXI^e siècle, sans compter les alternatives au jugement dont vous avez évoqué la teneur, monsieur le garde des sceaux.

Depuis 2012, ce budget a augmenté chaque année d'un peu plus de 1 %. Cet effort constant s'est intensifié cette année puisque le budget progresse de 4,5 % pour atteindre un montant total de 6,882 milliards d'euros. Les créations d'emploi se poursuivent à un rythme élevé : 2 100 ETP dont 1 403 ETP au titre de la lutte contre le terrorisme et la radicalisation. C'est un effort très important. Pourriez-vous, monsieur le ministre, nous préciser la nature de ces postes et les endroits où ils seront créés ?

L'augmentation de 4 % des crédits hors masse salariale – soit plus de 36 millions d'euros par rapport à la loi de finances 2016 – traduit l'effort sans précédent de remise à niveau des moyens de fonctionnement des juridictions. C'est une mesure indispensable. Les difficultés, mises en évidence ces derniers jours et que vous aviez anticipées, confirment la pertinence de cet effort budgétaire.

Le budget relatif à l'administration pénitentiaire représente le premier programme de cette mission. Face aux enjeux de la radicalisation, de l'incarcération des terroristes, de la sécurité et de la surpopulation carcérale, il était nécessaire d'engager des moyens importants. Loin des simples discours, des dispositions concrètes sont prises. Vous prévoyez ainsi 1 566 cellules supplémentaires dans 28 quartiers de préparation à la sortie et 3 468 cellules en maison d'arrêt. Pourriez-vous nous expliquer la place des différentes structures et leur organisation ?

Je n'irai pas plus loin dans le détail des différents programmes présentés par nos rapporteurs. Elisabeth Pochon a évoqué le programme de l'accès au droit et la douloureuse question de l'aide aux victimes. Dans le cadre de ce programme, nous notons que les crédits affectés à l'aide juridictionnelle sont en augmentation et atteignent 454 millions d'euros. Nous voterons évidemment en faveur de l'amendement proposé qui permettra de majorer l'unité de valeur. Mais nous notons que les besoins sont en hausse et que l'accès au droit passe aussi par le relèvement du plafond d'admission à l'aide juridictionnelle.

Un effort substantiel a été fait par notre gouvernement, mais il nous faudra le poursuivre car trop de personnes abandonnent toute idée de justice à raison de son coût en appel et en cassation. Le relèvement du seuil est devant nous. À ce propos, en plein accord avec mes collègues de la commission des lois, je rappelle ici qu'un fonds interprofessionnel doit être mis en place avant la fin de l'année 2017. Ce fonds de redistribution, alimenté par l'écrêtement calculé à cette fin de tarifs proportionnels de professions réglementées, est également destiné, selon la volonté du législateur, à financer l'aide juridictionnelle.

Si les majorations sans précédent des crédits de la justice sont à saluer, il nous faut également noter l'effort simultanément poursuivi dans divers domaines : la réduction de 47 millions d'euros des dépenses pour frais de justice ; la modernisation indispensable des outils informatiques – nous pensons au système CASSIOPEE qui n'est toujours pas opérationnel au bout de quinze ans ; les mesures de déjudiciarisation permettant le redéploiement de 367 ETP.

Ce budget 2017 s'inscrit en cohérence avec la politique menée dans ce domaine depuis 2012. Il prend en compte les exigences multiples attendues sur notre territoire de la part de nos concitoyens et des nombreux acteurs œuvrant dans le domaine de la justice, en faisant une large place aux enjeux majeurs de sécurité, d'efficacité et de qualité dans l'exécution de la réponse judiciaire. Ce budget s'inscrit aussi dans le long terme et l'effort n'a de sens que s'il est maintenu

au-delà de 2017. Le groupe socialiste, écologiste et républicain appellera donc à voter pour ce budget.

M. Philippe Goujon. Merci pour votre écoute, monsieur le garde des sceaux, pour votre ton apaisé, réfléchi et rigoureux. Cela nous change de l'atmosphère des débats qui régnait auparavant dans cette enceinte. (*Protestations sur les bancs de la majorité.*) En tant que membre de l'opposition, permettez-moi d'exprimer ce sentiment, mais ce n'est pas seulement pour cela qu'il est difficile de globaliser l'action dans le domaine de la justice depuis 2012.

Je voudrais vous citer, monsieur le garde des sceaux. À votre arrivée à la chancellerie, vous décriviez une justice sinistrée et en état d'urgence absolue. C'est que tout n'allait pas pour le mieux dans le meilleur des mondes. Nous reconnaissons volontiers que votre premier budget tient compte de cette urgence budgétaire, puisque la mission voit ses ressources augmenter de près de 5 % en crédits de paiement. Permettez-moi néanmoins de revenir sur deux échecs majeurs de votre prédécesseure, qui continuent de produire leurs effets : la contrainte pénale et la récidive. La contrainte pénale ne représente à ce jour qu'un peu plus de 2 000 condamnations alors que l'étude d'impact nous en annonçait près de 20 000. Pour les libérations sous contrainte, l'écart entre les estimations et la réalité est à peu près du même ordre. Quant au problème des multirécidivistes, il reste entier. C'est l'une des raisons qui expliquent le mouvement de colère des policiers qui ont le sentiment que leur travail d'interpellation et les risques qu'ils endurent ne trouvent pas de traduction pénale.

En outre, les délais de traitement des procédures civiles ne baissent pas. Comment inverser cette tendance ? La loi sur la justice au XXI^e siècle va certes décharger les tribunaux de certaines missions, mais elle va en transférer une partie aux officiers d'état civil. Ce transfert de compétences va générer d'importantes charges supplémentaires pour les mairies et ces dernières ne pourront pas les assumer. En plus, comme beaucoup l'ont souligné, le coût de l'aide juridictionnelle s'envole suite à une réforme que nous avons dénoncée. Selon le bleu budgétaire, il serait de 370 millions d'euros, alors que vous parlez de 450 millions d'euros, ce qui aggrave encore les choses.

En ce qui concerne l'administration pénitentiaire, comme l'a fort bien rappelé Guillaume Larrivé, il aura fallu attendre cette dernière année de la législature pour que vous annonciez un plan de création de prisons, qui, par ailleurs, n'est pas traduit en crédits de paiement – l'écart entre le milliard d'euros d'autorisations d'engagement et les 2,6 millions de crédits de paiement a été souligné. Vous en avez donné une explication ; est-ce à dire que vous laissez la responsabilité du financement au prochain gouvernement, voire au suivant si l'on applique la « jurisprudence » Perben que vous avez évoquée ?

Un mot sur les mesures que vous avez annoncées hier soir pour contribuer à résorber les charges indues des policiers.

D'abord, les extractions judiciaires, dont vous avez reconnu le 14 juin dernier devant le Sénat qu'elles constituaient un problème béant. Elles mobilisaient 3 000 policiers et gendarmes ; combien de personnels pénitentiaires sont aujourd'hui dédiés aux transfèvements, et comment combler le manque ? Envisagez-vous de resserrer le maillage des pôles de rattachement des extractions judiciaires (PREJ), qui ne correspond pas à la carte des 188 établissements pénitentiaires ? Que pensez-vous de la comparution par vidéoconférence lorsque l'administration pénitentiaire ne peut effectuer le transfèrement ?

Ensuite, les gardes statiques. Selon le préfet de police, 300 policiers seront affectés à la surveillance du nouveau palais de justice de Paris, dont on va repousser l'ouverture pour mieux le sécuriser. Celle de l'ancien site était assurée par des gendarmes et des gardes républicains. Une nouvelle charge va donc peser sur la préfecture de police, sans compensation d'effectifs ; au contraire, les effectifs sont en baisse.

Vous avez évoqué des regroupements de personnels en vue de former la nouvelle sous-direction de la sécurité pénitentiaire, tout à fait bienvenue et que nous réclamions depuis un certain temps. Avez-vous une idée des effectifs qui lui seront affectés ?

Pensez-vous étendre à l'ensemble des établissements les postes d'officiers de renseignement à temps plein qui existent dans une trentaine de prisons ?

Votre prédécesseure avait refusé que les surveillants puissent également faire du renseignement. Quelle est votre position à ce sujet ?

Lors de votre prise de fonctions, vous aviez constaté que les informations venues du renseignement pénitentiaire ne vous remontaient pas. Avez-vous noté une évolution de la situation ? Qu'attendez-vous dans ce domaine ?

Enfin, le taux de démission et de rotation est très élevé parmi les personnels pénitentiaires. Quelles mesures supplémentaires pouvez-vous prendre pour les fidéliser ?

Je conclurai sur les bonnes conditions dans lesquelles l'opposition peut désormais travailler avec le Gouvernement sur les questions de justice. Cela ne résout pas les problèmes, mais cela facilite tout de même les choses !

M. François Rochebloine. Avec 6,9 milliards d'euros de crédits, le budget consacré à la mission « Justice » enregistre une augmentation de 4,5 % à périmètre constant.

Chacun s'accorde à le reconnaître, ce budget doit relever des défis considérables : permettre la réorganisation d'un système judiciaire qui attend hélas toujours une véritable modernisation, le tout sur fond de lutte contre le terrorisme. Nous considérons que l'un des objectifs de cette mission doit être de simplifier la justice tout en optimisant les moyens qui lui sont alloués. Espérons que la mise en

œuvre de la loi dite de modernisation de la justice du xxi^e siècle, adoptée très récemment, permettra d'engager la vraie réforme d'ampleur que nous appelons de nos vœux.

Concrètement, et à court terme, il s'agira de mettre en œuvre les avancées obtenues en matière d'accès au droit et de simplification des procédures : la création d'un service d'accueil unique du justiciable et les mesures de déjudiciarisation permettant de désengorger les juridictions.

Seront également concrétisées des mesures que nous désapprouvons, comme nous vous l'avons indiqué lors des débats sur le texte : le transfert de certaines compétences aux officiers de l'état civil, qui vont faire peser des charges supplémentaires sur les communes, ou encore la suppression de la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail (CNITAAT).

L'avis du groupe de l'Union des démocrates et indépendants est donc partagé.

La lutte contre le terrorisme ne pouvait qu'être l'un des enjeux majeurs du projet de loi de finances pour 2017. Nous saluons les 233 millions d'euros de crédits, hors dépenses de personnel, alloués au ministère de la justice dans ce domaine, même s'il ne s'agit que d'un maintien à niveau des crédits de 2016.

Ces crédits bénéficieront notamment à la création du service public du renseignement pénitentiaire, ce dont nous nous réjouissons, car nous savons quel rôle déterminant les prisons ont pu jouer dans la propagation de la radicalisation, qu'il est essentiel de prendre en considération pour lutter contre le terrorisme.

Depuis le début de cette législature, le groupe de l'Union des démocrates et indépendants a dénoncé des budgets ne répondant pas au besoin carcéral qui se développe dans notre pays. Ainsi que vous l'avez indiqué dans votre rapport de septembre 2016 sur l'encellulement individuel, monsieur le ministre, la France ne comptait au 1^{er} août 2016 que 58 507 places de prison pour héberger 68 819 détenus, ce qui représente un déficit de 10 312 places et une surpopulation de 118 %. La construction de nouvelles places de prison s'impose donc d'évidence.

En 2017, des autorisations d'engagement à hauteur de 1,558 milliard d'euros sont ouvertes pour la construction d'établissements pénitentiaires. Vous prévoyez ainsi de lancer un programme immobilier de réduction de la surpopulation dans les maisons d'arrêt – 4 300 places – et un programme de construction de quartiers de préparation à la sortie – 2 500 places. Nous nous réjouissons de la prise de conscience que cela manifeste de votre part.

À ce propos, monsieur le ministre, vous avez très récemment confirmé plusieurs opérations, parmi lesquelles – vous me permettrez de l'évoquer – la construction d'une nouvelle maison d'arrêt à Saint-Étienne, dont je me réjouis. Pouvez-vous nous en dire plus à ce sujet, notamment sur les délais ? Vous avez

parlé tout à l'heure du 16 décembre. Le problème du choix du terrain se pose, mais c'est l'État qui décide en définitive.

Par ailleurs, nous avons soudainement appris la fin des cinq unités de prévention de la radicalisation, inscrites dans ce budget et qui avaient commencé à fonctionner en janvier dernier. Vous avez annoncé mardi qu'elles seraient remplacées par six quartiers d'évaluation de la radicalisation. Comment ce changement va-t-il se traduire dans le budget ?

Je me dois enfin d'évoquer la refonte de l'aide juridictionnelle. À partir de 2013, nous avons assisté à une succession d'hésitations et d'incertitudes de la part du Gouvernement, qui témoignait d'une véritable improvisation en la matière. Cette année, le projet de loi de finances prévoit la revalorisation de l'unité de valeur de référence, qui passera de 26,50 à 30 euros hors taxes – voire 32 si votre amendement, monsieur le ministre, est adopté, ce dont je ne doute pas. Mais cela reste encore insuffisant, et vous le savez. Une réforme globale et pérenne de l'aide juridictionnelle et de l'accès au droit est indispensable.

Je ne voudrais pas conclure sans évoquer le mal-être du personnel des maisons d'arrêt et des prisons, qui vivent aujourd'hui des situations particulièrement difficiles ; mon collègue Philippe Goujon en a très bien parlé.

Si le groupe de l'Union des démocrates et indépendants tient à saluer des efforts importants et un certain nombre d'avancées, beaucoup reste encore à faire pour adapter notre système juridictionnel aux exigences du xxi^e siècle. Quoi qu'il en soit, monsieur le ministre, soyez remercié pour le travail accompli en neuf mois seulement. Quel dommage que vous n'ayez pas été nommé plus tôt à ce ministère régalien !

M. Marc Dolez. Je tiens pour ma part à saluer l'augmentation du budget de la justice, l'effort poursuivi de création d'emplois, l'amélioration de certains régimes indemnitaires et les crédits affectés à l'entretien du bâti. L'augmentation des crédits alloués à l'aide juridictionnelle, l'amélioration de la prise en charge des victimes, la création des services d'accueil unique du justiciable constituent également des avancées. Tout cela va dans le bon sens, même si – chacun en convient – le chemin sera encore long avant que nous ayons rattrapé un retard structurel et que le service public de la justice dispose d'un budget véritablement à la hauteur de sa mission.

Ma première question concerne la situation des agents non titulaires, toujours aussi préoccupante. En 2014, sur près de 2 700 agents sous contrat au sein du ministère de la justice, seul un millier environ étaient titularisables. Quelle est la position du ministère ? La prolongation du dispositif de titularisation pour deux années supplémentaires, jusqu'en 2018, ne semble pas en mesure d'améliorer véritablement la situation puisque peu d'agents non titulaires seront éligibles aux concours réservés.

Ma deuxième question a trait aux revendications des personnels des SPIP, qui travaillent dans des conditions très difficiles. Ils estiment que la filière d'insertion et de probation souffre d'une méconnaissance de ses missions et de son action qui se répercuterait sur leurs conditions statutaires. Le 22 juillet dernier, vous avez signé un relevé de conclusions avec les organisations syndicales, ce qui a mis fin au mouvement social entamé. Pouvez-vous nous confirmer que le projet de loi de finances pour 2017 met en œuvre les engagements alors pris ?

Ma troisième question porte sur la construction de nouvelles places de prison que vous avez annoncée, et aujourd'hui confirmée. Le ministère de la justice a-t-il vraiment, aujourd'hui et demain, les moyens de construire de nouvelles places de prison, vu le coût déjà exorbitant des partenariats public-privé ? Ne serait-il pas plus opportun de rénover massivement certaines prisons et de remplacer les établissements vétustes, tout en favorisant le milieu ouvert et les alternatives à l'emprisonnement ?

M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice. Je commencerai par les questions des rapporteurs auxquels je n'avais pas encore répondu.

Madame Pochon, vous avez souligné à juste titre, à propos du FGTI, que nous allons porter la contribution des assurances à 5,90 euros, ce qui représente pour le fonds un gain de 140 millions d'euros. Cette somme ne résulte pas d'une estimation hasardeuse, mais de l'évaluation du FGTI, selon laquelle il lui aurait manqué 140 millions d'euros fin 2017. Il fallait combler ce manque pour éviter d'avoir à puiser dans des fonds qui n'ont pas la même vocation. Le budget du FGTI sera donc équilibré.

Faut-il aller au-delà ? L'État s'est de toute façon engagé à assurer la solvabilité du fonds dans l'éventualité de dépenses exceptionnelles, qu'évidemment personne n'espère. Comment le ferons-nous ? Nous y réfléchissons. En tout cas, il n'est pas envisagé de recourir à de nouvelles taxes : il sera fait appel aux recettes du budget général.

Vous m'avez également posé une question tout à fait pertinente sur le contradictoire au sein du FGTI. Juliette Méadel a entendu de la part de certaines victimes des propos allant dans le même sens et faisant état de leur sentiment de fragilité à cet égard. Le FGTI a assez récemment fait l'objet d'une mission d'inspection ; nous travaillons sur ses conclusions. Nous n'envisageons pas d'accorder l'aide juridictionnelle dans la phase transactionnelle. Nous n'en poursuivons pas moins notre réflexion sur l'évolution de la procédure, et si nous devons en conclure à la nécessité de juridictionnaliser celle-ci – mais nous n'en sommes pas là –, alors l'aide juridictionnelle serait de droit pour les victimes, sans plafond de ressources, en leur seule qualité de victimes du terrorisme. À la suite des critiques formulées par les associations de victimes, le FGTI est déjà en train de se réformer afin de rendre ses décisions plus transparentes. Son conseil d'administration se prononcera par exemple bientôt sur l'idée d'un barème

indicatif, souvent demandé ; surtout, des efforts seront faits pour mieux expliquer les décisions qui ont été rendues.

Mme Untermaier m'a interrogé sur CASSIOPEE. Ce système fonctionne, il est même utilisé tous les jours dans les juridictions, sauf dans les cours d'appel qui n'en disposent pas encore. Des modules sont mis en œuvre pour l'enrichir.

J'en viens aux unités dédiées, évoquées par plusieurs orateurs.

M. Larrivé m'a demandé si ce que nous envisageons est suffisant. Vous connaissez les chiffres, que j'ai déjà souvent cités : 351 détenus incriminés d'association de malfaiteurs terroriste et 1 336 radicalisés en prison. Il nous semble qu'il y a en la matière une obligation d'évaluation. Nous allons donc ouvrir en 2017 deux centres d'évaluation dans les directions interrégionales de Bordeaux et de Marseille, et les unités dédiées de Fresnes, Fleury et Osny vont devenir des lieux d'évaluation. L'évaluation durera quatre mois et concernera chaque fois 100 personnes.

Ensuite viendra le moment de l'orientation. Il y aura effectivement 300 places pour les détenus les plus durs : 100 dans les maisons centrales et 200 à l'isolement dans des établissements pour peines ou des maisons d'arrêt. Nous pensons à ce stade que cette capacité suffit. Pour les autres, combien de places y aura-t-il dans les 27 établissements concernés ? Nous n'avons pas encore entièrement identifié les lieux, mais ce sera entre 400 et 600. Ces personnes seront détenues dans un environnement plus soutenu ; nous recruterons des personnels selon les volumes prévus par le projet de loi de finances, ainsi que des équipes pluridisciplinaires. Les binômes qui associaient un psychologue et un éducateur au sein des unités dédiées fonctionnaient bien ; il en existe 50 ; nous allons en recruter 40 de plus, et nous ferons également appel à des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP), en milieu ouvert et en milieu fermé, selon les volumes prévus dans le budget.

Je suis absolument convaincu – je l'ai dit hier – que nous avons encore besoin de nous adapter ; je ne suis nullement certain que tout cela soit suffisant. Nous ne mesurons pas l'effet des retours de Syrie, par exemple ; malgré les évaluations, l'estimation des volumes demeure aléatoire, notamment s'agissant des mineurs.

Nous avons aujourd'hui en détention 17 mineurs radicalisés. Si l'on tient compte des établissements pour mineurs et des quartiers pour mineurs des maisons d'arrêt, nous disposons d'une capacité de 1 151 places. Nous ne jugeons donc pas utile de prévoir des équipements particuliers dédiés aux mineurs.

Monsieur Goujon, la sous-direction de la sécurité pénitentiaire sera composée de plusieurs types de personnels déjà existants : nous y inclurons les équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS) implantées dans neuf directions, les PREJ, le bureau du renseignement pénitentiaire que nous rebaptisons bureau central du renseignement pénitentiaire. Les effectifs sont

aujourd'hui de 189 ; il y en a 51 de plus dans le projet de loi de finances, pour donner la priorité aux établissements sensibles. J'ai visité une vingtaine de prisons : à Riom, où il n'y a presque pas de détenus radicalisés, il n'y a pas lieu d'instituer en priorité un renseignement pénitentiaire, alors qu'à Fleury il n'y a que quatre délégués du renseignement pénitentiaire. Par ailleurs, les effectifs seront en partie dédiés à la construction de la structure centrale.

Je reçois dorénavant toutes les semaines des informations du renseignement pénitentiaire ; c'est de là que viennent les chiffres que je vous transmets régulièrement. Ces chiffres évoluent tous les jours. Ainsi, si nous avons identifié les 351 détenus pour association de malfaiteurs terroriste, en revanche le chiffre de 1 336 radicalisés est subjectif et provient du renseignement pénitentiaire. Par ailleurs, depuis le mois de juin, je participe comme garde des sceaux au conseil de défense que le Président de la République réunit le mercredi matin et au cours duquel le point est fait sur la menace intérieure, notamment au sein des établissements dont j'ai la responsabilité.

Nous incluons également dans la sous-direction les nouvelles équipes de sécurité pénitentiaire qui sont à construire. En outre, je vais créer en son sein un outil qui fait aujourd'hui défaut et qui servira à faire remonter l'information. Je l'ai dit en présentant ce plan, j'ai eu la tristesse de devoir actionner la cellule de crise de l'administration pénitentiaire à six reprises depuis que je suis garde des sceaux, et à un rythme quasi hebdomadaire au cours des dernières semaines, le week-end – car c'est le week-end que les choses se passent. Or la transmission d'informations n'est pas suffisamment rapide entre la direction locale, la direction interrégionale, la direction de l'administration pénitentiaire et mon cabinet. D'où le besoin d'une structure pour adapter notre réaction, puisqu'il faut toujours pouvoir mobiliser les ERIS des autres régions que celle concernée. Cet outil, imposé par la nécessité d'intervenir rapidement, de nous coordonner avec le parquet et de mobiliser les forces de sécurité intérieure, sera une cellule de veille et d'analyse composée de dix personnels pris sur notre budget pour 2017.

J'en viens aux extractions judiciaires, dont on parle beaucoup dans les juridictions et dont on a le sentiment qu'elles ne fonctionnent pas, alors même qu'au cours de l'année écoulée 10 % « seulement » des réquisitions n'ont pas pu être exécutées. La difficulté est structurelle. Lorsque l'on a décidé en 2010 de transférer l'extraction judiciaire des forces de sécurité intérieure à l'administration pénitentiaire, on a prévu pour cela 800 personnels, ce qui était probablement trop peu. En 2012, leur nombre est passé à 1 200 et, à la fin de cette année, il sera de 1 650.

Je ne pense pas qu'il en faille davantage en provenance des forces de sécurité : nous avons besoin d'organiser notre propre structure. Les PREJ ont été implantés, mais leur maillage me paraît perfectible. Un seul exemple : alors qu'à Agen, où je me suis rendu il y a quelques jours, la maison d'arrêt est de l'autre côté de la rue par rapport au tribunal, pour faire transférer un détenu, c'est-à-dire pour lui faire traverser la rue, il faut demander au PREJ, installé à Mont-de-

Marsan, à une heure et demie de route en voiture, d'envoyer quelqu'un ! Inutile de vous dire que le garçon qui travaille au PREJ nous a expliqué qu'il avait autre chose à faire que rouler pendant trois heures pour aller traverser une rue... Nous devons pouvoir trouver un meilleur fonctionnement. J'ai donné l'exemple d'Agen pour ne pas parler de la Bretagne, mais, pour transférer un détenu du tribunal de Brest à la maison d'arrêt de Brest, il faut s'adresser au PREJ qui se trouve à Lorient ! Tout cela défie la raison.

Le système a été construit à l'époque où il ne bénéficiait que de 800 ETP ; nous en avons maintenant 1 650. Ce qui ne veut pas dire que nous ne solliciterons pas les forces de sécurité intérieure : cela peut toujours arriver, et une telle mission fait partie intégrante de leur cœur de métier puisqu'il s'agit d'amener des détenus.

L'administration pénitentiaire a beaucoup fait. Symboliquement, à la chancellerie, nous ne sommes plus protégés par la gendarmerie ni par la police, mais par les personnels de l'administration pénitentiaire. Il n'y a plus aujourd'hui de palais de justice qui soit protégé par la police ou par la gendarmerie : dans vos palais de justice, la surveillance est assurée soit par des sociétés de sécurité privée, soit par des réservistes que le ministère paie, par compensation auprès du ministère de l'intérieur. Les policiers ne sont plus présents que pour les audiences en cour d'assises, les comparutions immédiates et les procès quelque peu sensibles. Tout cela représente beaucoup d'efforts dont on ne parle pas suffisamment.

Pour surveiller le tribunal de Paris, monsieur Goujon, les discussions en cours portent sur 389 policiers. Il y aura une baisse des effectifs des agents qui étaient postés sur l'île de la Cité pour protéger l'ancien palais de justice : même si la cour d'appel et la Cour de cassation y restent, une grande partie des gendarmes qui y étaient affectés ne le seront plus. Mais cela relève d'une discussion interne au ministère de l'intérieur, notamment à la préfecture de police de Paris. Quoi qu'il en soit, voilà le nombre de policiers dont nous aurons besoin.

Quant à la fidélisation des personnels de l'administration pénitentiaire, elle pose effectivement un problème. Des mesures statutaires ont été prises le 14 mars 2013 et le 15 décembre 2015. Des mesures catégorielles supplémentaires destinées aux personnels de l'administration pénitentiaire sont inscrites dans le projet de loi de finances pour 2017, à hauteur de 20 millions d'euros. Nous avons en outre prévu une prime de fidélisation pour les surveillants dans les établissements les plus sensibles, pour 2 millions d'euros.

Monsieur Rochebloine, j'ai le plaisir de vous confirmer que nous referons la maison d'arrêt de Saint-Étienne ; je me suis engagé à aller l'annoncer sur place en votre compagnie dès que nous aurons choisi le terrain. Ce projet est financé sur le programme « 3 200 » qui avait été lancé par Christiane Taubira ; l'objectif est de 330 places.

Je crois vous avoir dit l'essentiel concernant la radicalisation.

Quant à l'aide juridictionnelle, la mesure représente tout de même un coût total en année pleine de 58 millions d'euros, dont 14,6 millions dès 2017. Avant 2015, l'unité de valeur n'avait pas été revalorisée depuis 2007. Ce sont nos discussions avec le Conseil national des barreaux qui me permettent de vous proposer de la porter de 30 à 32 euros.

Monsieur Dolez, en ce qui concerne la titularisation des personnels non titulaires, après la loi Sauvadet de 2012, il y avait exactement 914 éligibles au sein du ministère de la justice, dont 370 ont été titularisés. Le fait que le dispositif ait été prolongé de deux ans par la loi d'avril 2016 est donc une bonne nouvelle : ceux qui étaient éligibles au titre de la loi Sauvadet le demeurent. Surtout, nous sommes en train d'identifier avec les organisations syndicales les agents éligibles en vue du comité technique ministériel qui aura lieu en novembre, et à l'ordre du jour duquel ce point est inscrit.

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ont connu un très important mouvement social il y a quelques semaines, qui a pris fin avec la signature d'un relevé de conclusions, lequel comporte des mesures attendues depuis très longtemps. J'ai ainsi mis fin, à la demande des organisations syndicales, à la préaffectation de stagiaires en lieu et place de titulaires. Les organisations syndicales sont bien conscientes du fait que la suppression de la préaffectation affectera la mobilité du personnel pendant un moment, et l'acceptent. Les conseillers pénitentiaires d'insertion et probation (CPIP) vont devenir des fonctionnaires de catégorie A. Voilà qui manifestera la reconnaissance de leur compétence. Christiane Taubira s'était engagée au recrutement de 1 000 CPIP ; nous en sommes à 900, et j'ai annoncé cette semaine que nous recruterions 100 personnels supplémentaires, parce que je souhaite que les conseillers affectés à la prévention de la radicalisation puissent se consacrer à cette lourde tâche. Nous avançons sur la question en bonne intelligence.

Je crois avoir répondu à tout le monde.

M. Dominique Lefebvre, président. Personne ne vous reprochera, monsieur le garde des sceaux, la précision et la pertinence de vos réponses. Nous apprécions toujours les ministres qui connaissent leurs dossiers.

Chers collègues, vous avez la parole, pour deux minutes chacun.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Monsieur le garde des sceaux, je salue à mon tour un effort budgétaire significatif en faveur du programme « Justice judiciaire ». Quoique moindre que pour l'administration pénitentiaire, qui fait l'objet d'un examen séparé, cette augmentation de crédits profite à l'ensemble des dispositifs assurant le fonctionnement des juridictions de l'ordre judiciaire, et ce d'amont en aval – formation des magistrats et des greffiers comprise, donc. Cela permettra de financer, vous l'avez dit, la création de 600 emplois et, hors masse salariale, une augmentation des crédits de 4 %.

Tous les problèmes de fonctionnement du service public de la justice ne s'en trouvent cependant pas résolus comme par un coup de baguette magique. Vous avez notamment évoqué, monsieur le garde des sceaux, des problèmes structurels que vous avez pris la peine d'analyser. J'ai beaucoup apprécié cette partie de votre exposé, et je fais tout à fait mienne votre observation. Une question complémentaire toutefois, quelle est alors la part conjoncturelle, autrement dit quelle est la part des décisions budgétaires prises cette année et au cours des prochaines années ? Ne faut-il pas que des efforts budgétaires continus viennent garantir, en particulier, les efforts de remise à niveau du matériel informatique, d'autant que les difficultés en question sont parfois liées à une vision parcellisée, à des politiques différentes des différentes juridictions ?

Par ailleurs, l'augmentation du nombre de postes ouverts ne se traduit pas immédiatement par des recrutements utiles, d'autant que le creux des effectifs de 2015 n'avait pas été anticipé assez tôt. N'oublions pas qu'il faut plus de trois ans pour former un magistrat à l'École nationale de la magistrature !

J'en viens à une question plus conjoncturelle que structurelle : à l'heure où le métier de juge subit des évolutions législatives – et est susceptible d'en subir d'autres – comment faire pour amortir et intégrer celles-ci dans les emplois nouveaux ?

Enfin, en matière de fonctionnement du service public judiciaire, ne devrions-nous pas plutôt, tous, appeler de nos vœux une loi de programmation, pour pérenniser l'effort et pour que la justice fonctionne dans des conditions dignes de la vision que nous en avons ?

M. Éric Ciotti. Merci, monsieur le garde des sceaux, pour ces réponses de qualité, nonobstant nos éventuelles divergences de fond. Voilà un état d'esprit qui nous change. Si seulement il avait prévalu dès le début du quinquennat ! (*Protestations sur les bancs de la majorité.*) Alors, vous n'auriez pas eu, monsieur le garde des sceaux, à déplorer la « clochardisation » de la justice – je cite vos propres termes.

Annonçant un changement de politique pénale à propos des associations de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste, le procureur François Molins a indiqué qu'il ouvrirait quasi systématiquement des informations judiciaires en matière criminelle et non plus en matière délictuelle. Cette approche peut se comprendre, même si nous avons proposé une autre solution, complémentaire : porter à quinze ans le quantum de la peine encourue – cette solution serait d'ailleurs préférée par les magistrats du siège du tribunal de grande instance (TGI) de Paris.

La décision du parquet de Paris aura des conséquences matérielles très importantes pour la cour d'assises spéciale, compétente en matière de terrorisme. Si toutes les affaires instruites devaient donner lieu à un procès devant cette juridiction créée pour éviter que le jury ne soit, comme dans une affaire tristement

célèbre, soumis à des pressions, ce sont soixante magistrats du TGI de Paris qui seraient en permanence mobilisés. Quels moyens supplémentaires prévoyez-vous donc pour une année budgétaire 2017 qui sera sans doute celle de ces premières sessions d'assises ? En ce qui concerne, plus généralement, les moyens du pôle antiterroriste, parmi lesquels les assistants administratifs, je souligne que les parties civiles sont très nombreuses dans les affaires de Nice et du Bataclan. La seule transmission des pièces, le seul envoi de notifications en lettre recommandée mobilisent donc des moyens considérables. Quelles mesures avez-vous envisagé pour y faire face ?

M. Gabriel Serville. Tout d'abord, je vous félicite, monsieur le garde des sceaux, pour les arbitrages que vous avez obtenus en faveur de la Guyane, avec une augmentation de 2 % des crédits alloués à la justice et une nette hausse des crédits du programme 101, « Accès au droit et à la justice », qui réalisent un bond de 13 %. Quand on sait dans quelle précarité vivent de nombreux Guyanais, c'est vraiment une bonne nouvelle – ce n'est pas le Défenseur des droits, récemment passé en Guyane, qui me démentirait.

Las ! Cet effort, aussi appréciable soit-il, ne saurait masquer l'état catastrophique du service public de la justice dans ce territoire. Aussi ma première question concerne-t-elle la cité judiciaire, véritable serpent de mer. J'ose espérer que ce projet connaîtra une issue aussi favorable que le nouveau commissariat de Cayenne, annoncé par votre homologue de l'intérieur, et dont la date de livraison a enfin été arrêtée, après des années de tergiversation.

Monsieur le garde des sceaux, qui vous êtes penché sur les évolutions de la Guyane, tant en termes démographiques qu'en termes de climat social, vous avez également fait un constat sans appel : il faut une cité judiciaire en Guyane, car, très bientôt, ni le tribunal de grande instance de Cayenne, ni sa chambre détachée à Saint-Laurent-du-Maroni ne pourront plus répondre aux besoins des justiciables. Serait-il possible d'avoir plus d'informations et de connaître l'état d'avancement de ce dossier ?

Ensuite, pourrions-nous avoir plus de précisions, notamment en termes de calendrier, sur le projet de construction d'une deuxième maison d'arrêt sur l'île de Cayenne, annoncé par le Premier ministre ?

M. Patrick Lebreton. L'examen des crédits de la mission « Justice » me donne l'occasion d'appeler votre attention sur l'utilisation des crédits du plan de lutte antiterroriste (PLAT) affectés à La Réunion. Une organisation syndicale m'a récemment saisi car les personnels ne constatent aucune évolution quant aux moyens déployés concrètement sur le terrain, qu'il s'agisse de sécurité passive, de sécurité active ou du déploiement d'une organisation efficiente du renseignement pénitentiaire, alors que les crédits des PLAT 1 et 2 ont été délégués aux structures. Aucune action concrète n'a pu être constatée par les personnels pénitentiaires, hormis celles concernant la population carcérale. Pourtant, La Réunion compte des personnes radicalisées ou fichées S. Il semblerait d'ailleurs qu'une partie de ces

crédits ait été utilisée pour des dépenses de fonctionnement courant des établissements ; ce n'est pourtant pas l'usage auquel ils sont destinés.

Connaissant les représentants syndicaux locaux, je peux vous assurer que ce sont des fonctionnaires soucieux de remplir leur mission et de servir l'intérêt général. Dans un contexte où les forces de sécurité, au sens large, du terme, s'interrogent sérieusement quant aux moyens dédiés à l'accomplissement de leurs missions, je vous serais particulièrement reconnaissant si votre administration ou vous-même pouviez me transmettre des éléments relatifs à l'utilisation des crédits des PLAT délégués aux services de l'administration pénitentiaire à la Réunion.

M. Jean-Michel Clément. Je souhaite, monsieur le garde des sceaux, vous entretenir d'une question relative à l'accès la justice, cher au cœur de Mme Taubira comme au vôtre. Tout au long de cette législature, des efforts importants ont été fournis.

Ma question porte plus particulièrement sur l'accès aux lieux de justice, aux lieux où la justice est rendue. Les enceintes de justice sont des lieux qu'il convient de protéger, en toutes circonstances. La question de l'accès ne se pose évidemment pas pour les magistrats et les greffiers du lieu, mais elle peut se poser pour les auxiliaires de justice que sont les avocats. C'est un fait : la construction de nouveaux palais de justice, comme à Paris ou à Poitiers, où vous vous rendîtes récemment, mais aussi à Caen, à Périgueux et à Béziers, s'accompagne de la mise en place d'un accès sécurisé. Bien compréhensible, cette sécurisation ne doit pas constituer un obstacle pour ceux dont le métier les conduit plusieurs fois par jour à venir dans ces mêmes lieux. C'est pourquoi les ordres d'avocats ont proposé de recourir à un système de cartes à puce qui permettrait aux avocats d'accéder à leur palais de justice de rattachement. Le coût estimé de cette carte est de 15 euros par avocat, que les ordres se proposent d'assumer, allégeant ainsi les charges assumées par l'État. Êtes-vous favorable, monsieur le garde des sceaux, à un tel dispositif, voire à sa généralisation dans l'ensemble des enceintes de justice, qui en diminuerait le coût pour les ordres ?

M. Patrick Hetzel. Le Premier Président de la Cour de cassation a installé, le 10 octobre dernier, un groupe de travail consacré à l'autonomie budgétaire de l'autorité judiciaire. Je voudrais vous interroger sur deux idées qu'il a développées dans son discours disponible sur le site internet de la Cour. Tout d'abord, il se demande, si, face à la misère de la justice judiciaire, la seule réponse financière, c'est-à-dire l'accroissement du budget du ministère de la justice est suffisante – de manière implicite, il s'interroge aussi sur l'organisation. Ensuite, il se demande s'il n'est pas temps d'envisager une réforme budgétaire ambitieuse, qui placerait le budget de la justice en dehors de la place Vendôme ?

Je pense que vous ne pouvez pas être indifférent à ces questions, qui remettent en cause le rôle du garde des sceaux. Ce qui est en jeu, c'est aussi une vision du service public. Évidemment, cela ne concerne pas directement le budget 2017, mais il s'agit là de questions politiques qui me semblent fondamentales.

M. le président Dominique Raimbourg. Je m'associe, monsieur le garde des sceaux, aux compliments qui vous ont été adressés. J'ai, pour ma part, deux questions.

Tout d'abord, comment réduire le nombre de courtes peines ? Bien souvent, elles frappent des délinquants multirécidivistes dont la délinquance est difficile à accepter socialement, mais elles conduisent ces individus à faire de la prison leur résidence secondaire, voire principale. Ces courtes peines sont une réponse à très court terme, mais non, finalement, une solution. La contrainte pénale visait à réduire leur nombre. Comment relancer celle-ci ?

Par ailleurs, Mme Taubira soulignait, au cours des travaux précédant la réforme pénale, que près de 80 % des détenus quittaient la prison sans suivi. Comment relancer ce suivi ? Et comment faire en sorte que des fins de peine se passent à l'extérieur des murs de la prison, avec un véritable suivi ?

M. Dominique Lefebvre, président. Comme vous le savez, monsieur le garde des sceaux, la maison d'arrêt d'Osny est située dans ma circonscription – nous nous y étions rencontrés en juin. De graves incidents y ont eu lieu, et j'y suis retourné depuis lors. Il fallait prendre des décisions, et vous les avez prises. Cependant, je veux témoigner du fait que si le personnel pénitentiaire, qui a vécu des moments particulièrement terribles, et avec qui j'ai discuté, demande que la réalité soit prise en compte il n'en reste pas moins impliqué, il veut continuer son action sur l'ensemble de ces questions.

M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice. Merci, monsieur le président, pour les personnels pénitentiaires. Vous avez raison : ceux d'Osny ont été douloureusement, dramatiquement éprouvés. Un surveillant a même frôlé la mort. Je lui ai rendu visite à l'hôpital, je l'ai revu par la suite. L'engagement de l'équipe de prévention de la radicalisation est impressionnant : aucun de ses membres n'a, à aucun moment, voulu la quitter, et tous sont convaincus de l'utilité de leur fonction, nonobstant les difficultés. Et les décisions que nous avons prises mardi dernier se nourrissent précisément du temps que nous avons passé avec les équipes d'Osny, de Lille-Annœullin, de Fleury-Mérogis et de Fresnes. Le pluriel utilisé était parfaitement justifié : aucun projet n'était identique à un autre, celui d'Osny n'était pas celui de Lille-Annœullin, celui du centre d'évaluation de Fresnes n'était pas celui de Fleury-Mérogis.

Je ne suis pas d'accord avec M. Larrivé lorsqu'il parle d'expérimentation hasardeuse ; c'était même plutôt courageux. Nous ne pouvons avancer que par tâtonnements. Ainsi, nos collègues anglais, longtemps extrêmement réticents à l'idée de regrouper les détenus radicalisés, parce qu'ils avaient l'expérience de l'*Irish Republican Army* (IRA), ont changé de fusil d'épaule et sont désormais convaincus qu'il faut regrouper. Il n'existe pas de chemin tout tracé, il faut expérimenter. J'ai redit hier, dans l'hémicycle, ma gratitude à la directrice de l'administration pénitentiaire, Mme Isabelle Gorce. Ce n'était pas une décision facile.

Les personnels, qui étaient volontaires, nous ont beaucoup appris et continuent de nous apprendre beaucoup. Ce que nous allons faire, nous le ferons en partie grâce à eux, et peut-être aussi un peu grâce aux structures mises en place depuis huit mois, notamment un comité scientifique qui réunit régulièrement à la Chancellerie des universitaires qui connaissent le sujet de la détention – certains écrivent des livres, on les voit parfois sur les plateaux de télévision, et leur expertise est reconnue –, mais aussi d'autres, pour qui ces problèmes de radicalisation sont un champ d'expertise nouveau. Je pense tout naturellement aux spécialistes de sciences cognitives, qui nous apprennent beaucoup. Avec eux, nous avons élaboré la grille de détection qui sera dorénavant utilisée dans nos structures. J'ai également souhaité, au sein du ministère, un comité de pilotage de la lutte contre la radicalisation, car les actions et réflexions des uns et des autres, de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire, de la direction des affaires criminelles et des grâces, sont différentes. Il fallait créer cette relation.

Merci, donc, monsieur le président, des mots que vous avez eus pour les plus de 30 000 personnes qui travaillent dans nos services.

M. Hetzel pose une question fondamentale, objet d'un vrai débat au sein de notre institution. N'ayant malheureusement pas le temps de développer ma pensée, j'aurai l'outrecuidance de vous renvoyer aux propos que j'ai tenus au Sénat, dans le cadre d'un colloque organisé par la Cour de cassation, sur la place de l'autorité judiciaire dans la société. Ne revendique-t-on pas un pouvoir judiciaire ? Ne veut-on pas passer de l'autorité judiciaire au pouvoir judiciaire ? Cette question me paraît totalement légitime. Cependant, la Constitution ne comporte pas plus les expressions de « pouvoir législatif » et de « pouvoir exécutif » que celle de « pouvoir judiciaire ». L'expression « autorité judiciaire » ne doit donc pas être lue comme interdisant un « pouvoir judiciaire ».

Cependant, si l'on en croit une très belle formule de Marc Aurèle, seul un esprit serein peut juger. Je ne crois pas que la fonction du juge soit de s'occuper du budget. Je ne vois pas comment on pourrait demander à un magistrat de faire, au quotidien, le travail titanesque que j'essaie d'accomplir pour obtenir les arbitrages dont certains ont la gentillesse de me féliciter, pour essayer ici ou là de convaincre nos interlocuteurs dans tel ou tel ministère, eux-mêmes assaillis de demandes forcément urgentes. Je ne me rallie donc pas à ces revendications qui conduiraient à donner des pouvoirs financiers à l'autorité judiciaire. Je ne crois pas que ce serait pertinent ni légitime. D'ailleurs, ceux qui étaient intervenus à ce colloque, du président Larcher au président de la commission des lois du Sénat, en passant par d'autres élus partageaient plutôt ce point de vue. J'ai essayé de répondre de manière rigoureuse et construite au premier président de la Cour de cassation et au procureur général près celle-ci, c'est pourquoi je me permets de vous renvoyer à mon propos d'alors.

Gabriel Serville m'a notamment interrogé sur la Guyane. De nombreux travaux ont été lancés sur les différents sites depuis 2012, pour un montant de plus

de 7 millions d'euros. Certains sont toujours en cours, et des projets sont envisagés pour la cour d'appel. En ce qui concerne le palais de justice, des travaux d'un montant de 5 millions d'euros ont été organisés en deux phases : de grosses réparations jusqu'au mois de septembre dernier, puis un réaménagement des locaux de ce mois d'octobre à l'année 2018. Ensuite, nous nous attaquerons à la cour d'appel de Cayenne proprement dite. La construction d'une maison d'arrêt, évoquée par le Premier ministre, sera traitée comme en métropole : nous attendons de trouver un site pour la construire, car nous avons besoin de quinze hectares pour ces 300 places. Soyons francs : ces travaux ne sont pas inscrits au budget de l'année 2017, puisqu'ils sont plutôt prévus pour 2018 ou 2019. Je suis à votre disposition, monsieur Serville, comme à celle de votre collègue Chantal Berthelot, pour aborder avec vous tous les sujets qui relèvent du ministère de la justice à Cayenne ; j'en mesure la nécessité, d'autant que ces sujets sont nombreux. Vous m'avez d'ailleurs déjà interrogé sur le site de Rémire-Montjoly, source de préoccupation constante pour l'administration pénitentiaire.

Évidemment, monsieur Ciotti, la stratégie de criminalisation de l'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste retenue par le parquet de Paris aura des conséquences sur la cour d'appel. Nous en discutons avec sa première présidente, ainsi qu'avec la procureure générale de Paris, pour arriver à calibrer les effectifs. À ce stade, nous avons envisagé qu'il y ait cinq magistrats et deux greffiers supplémentaires pour les sessions d'assises prévues. Nous ne savons pas plus que la cour, à ce stade, combien d'affaires seront jugées, ni quel sera le calendrier. Des propositions ont été faites, notamment pour réduire le nombre de magistrats siégeant en cour d'assises spéciale, qui passerait de sept à cinq ; nous n'en avons pas encore débattu, mais la question est posée. Des procès ont déjà eu lieu et soixante-quinze condamnations ont été prononcées en ces matières. D'autres procès sont prévus pour le mois de novembre, et ensuite. Il ne s'agit pas uniquement de terrorisme islamiste, il y a d'autres affaires de terrorisme, et nous avons déjà accru les moyens, avec un juge d'instruction supplémentaire et quatre juges non spécialisés pour les assises.

Nous avons précisément créé les assistants de justice pour faciliter le travail des juridictions – vous savez que les magistrats sont très demandeurs de ce qu'ils appellent une « équipe du magistrat ». D'autre part, dans le cadre de la loi organique du 8 août 2016 et de la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, nous avons prévu de créer le statut de juriste assistant. C'est compliqué : nous avons créé les juristes assistants, les assistants de justice et les assistants spécialisés, et il n'y a guère que mes conseillers qui distinguent les uns et les autres... En matière de terrorisme, ce sont 270 postes de juriste assistant que nous avons ouverts aux personnes disposant d'une expérience professionnelle de deux années et d'un diplôme sanctionnant une formation juridique d'au moins cinq années après le baccalauréat – soit un niveau master –, et aux personnes ayant une expérience professionnelle et un doctorat de droit. Au dernier trimestre de cette année, 175 postes sont ouverts ; à partir du mois de janvier prochain, il y en aura 95 supplémentaires. Pour l'heure, 121 sont pourvus. Les tribunaux ont plutôt attendu la fin de l'année universitaire – concrètement : le mois dernier – pour

recruter. Ces professionnels seront très utiles compte tenu de leur expertise juridique.

Jean-Michel Clément m'interroge sur l'accès des avocats, et pas seulement au palais de justice de Poitiers, qui s'annonce splendide, l'œuvre d'un architecte manifestement de génie, vu la manière dont il a su articuler son projet avec la topographie. Chaque fois que vous me proposerez, monsieur le député, des avancées au coût nul pour l'État, je vous prêterai une oreille attentive ! L'accès des avocats aux palais de justice ne me paraît pas devoir être discuté : c'est une condition du bon fonctionnement de la justice, c'est leur droit plein et entier, qui ne peut souffrir d'exceptions. Bien sûr, des problèmes de sécurité peuvent se poser, notamment en ce qui concerne l'accès à un immeuble de grande hauteur comme celui qui est en cours de construction aux Batignolles. J'en ai beaucoup parlé avec le bâtonnier Sicard, qui a fait des propositions. Je suis pour ma part totalement ouvert à l'idée d'une contribution des ordres visant à permettre l'accès des avocats. Chacun doit cependant comprendre qu'un travail soutenu et continu n'est possible que si les services ne sont pas sollicités en permanence ; il s'agit de faire preuve de respect mutuel et de compréhension réciproque. Sous cette réserve, je serai par principe favorable aux propositions des barreaux, quoique je ne puisse formuler une position dogmatique devant s'appliquer à l'ensemble des juridictions. Breton, je crois à la subsidiarité ; toute solution locale me paraît donc devoir être expertisée avant qu'il soit demandé au sommet de la pyramide de se prononcer. Oui au principe, et nous en reparlerons si des difficultés se présentent.

Mme Bechtel m'a interrogé sur le fonctionnement de notre institution. Je confesse que sa complexité ne cesse de me surprendre. Bien sûr, la complexité et la longueur de la chaîne, notamment de la chaîne financière, ne sont pas toujours de nature – tout le monde en est convaincu – à garantir son efficience. Mes interlocuteurs sont cependant motivés, notamment le secrétaire général du ministère, dont le rôle devra être renforcé. Nous avons demandé une inspection conjointe de l'inspection des services judiciaires et de l'inspection générale des finances, qui examineront ces circuits longs et complexes de la chaîne de dépenses au sein du ministère. J'ai eu beaucoup de débats avec Christian Eckert au moment des arbitrages budgétaires. Pour Bercy, nous sommes compliqués, avec une multiplicité de « petits » ordonnateurs. Bercy nous invite donc à la rationalisation. Le problème est que la rationalisation ne peut pas toujours passer par la centralisation – notamment dans le cas de la PJJ. L'intégration des unités nécessite précisément une capacité d'investissement et de commande locale, donc une « morcellisation » des centres de décision. Néanmoins, avec cette mission d'inspection, nous regardons BOP par BOP, UO par UO, cour d'appel par cour d'appel, comment faire mieux. L'insuffisance de moyens dont nous sommes aujourd'hui victimes n'est évidemment pas un contexte propice. J'essaie donc d'agir sur ces deux plans. Croyez en tout cas, madame la députée, à la détermination du ministère, notamment de son secrétaire général, mais aussi de nos interlocuteurs, dont l'exigence n'est jamais prise en défaut. Croyez également que les premiers présidents et les procureurs généraux ont le souci d'être à la hauteur des nouvelles responsabilités qui leur sont données.

Le président Raimbourg m'invite en fait à revenir devant la commission des lois. Il m'interroge effectivement sur notre travail en matière de contrainte pénale et sur l'application de la loi du 15 août 2014, laquelle visait à l'individualisation des peines et à la prévention de la récidive. Les deux questions que vous me posez, monsieur le président Raimbourg, touchent au cœur de cette démarche. Je ne crois pas que l'on puisse qualifier la contrainte pénale d'échec. Certes, les résultats sont modestes, et non à la hauteur de ce qui était envisagé dans l'étude d'impact, mais ils sont intéressants : 89 % des tribunaux de grande instance ont prononcé une mesure de contrainte pénale. Tous n'y recourent pas de manière massive, mais tous commencent à voir s'ils peuvent le faire. Il est effectivement très compliqué de modifier des habitudes, et il a fallu du temps pour que les uns et les autres saisissent la différence entre sursis avec mise à l'épreuve et contrainte pénale. Beaucoup n'osent pas recourir à la contrainte pénale parce qu'ils craignent un suivi insuffisant, ce qui nous ramène à la question des recrutements de CPIP : sans eux, pas de suivi.

Dans le même ordre d'idées, la libération sous contrainte est un formidable principe, mais à rebours de celui des aménagements de peine. L'aménagement n'est possible que si un projet existe. La libération sous contrainte, c'est l'inverse : elle donne la possibilité de bâtir un projet. Cela nécessite une mutation des pratiques professionnelles, une culture de la discussion, toutes choses qui commencent à se faire jour dans les juridictions, où le sujet revient. Je ne prétends certes pas que nous soyons à l'aube d'une révolution copernicienne, ni que nous ayons trouvé la pierre philosophale, mais qu'il faille deux ans pour que des usages, des habitudes se modifient me paraît supportable. Par ailleurs, si les procureurs ne requièrent pas la contrainte pénale – dans ma circulaire de politique pénale, j'ai demandé qu'ils le fassent –, les avocats ne la demandent pas non plus pour leurs clients. Une mutation est donc nécessaire des deux côtés. J'espère que le rapport que je vous présenterai aura une vertu pédagogique. Il montrera les avantages de la contrainte pénale et envisagera des évolutions réglementaires – non législatives. Il s'agit de faire en sorte que cet outil que vous avez créé, à la disposition des magistrats, puisse produire des effets, l'objectif visé étant d'éviter la récidive.

Monsieur Lebreton, j'ai bien entendu votre question sur les crédits du PLAT. Ont-ils bien été dépensés ? Je me ferai un devoir de vous répondre de la manière la plus précise possible et, si vous voulez venir à la Chancellerie, vous êtes le bienvenu.

M. Dominique Lefebvre, président. Monsieur le garde des sceaux, je vous renouvelle nos remerciements, pour la qualité du budget que vous nous présentez, mais aussi pour celle de vos interventions.

*

* *

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

Conformément aux conclusions de Mme Élisabeth Pochon, M. Jean-Yves Le Bouillonnet et Mme Colette Capdevielle, mais contrairement à l'avis de M. Guillaume Larrivé, la Commission donne un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Justice » pour 2017.

Article 57 (art. 27 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique) : *Revalorisation de l'aide juridictionnelle*

M. Dominique Raimbourg, président. L'amendement n° II-92, présenté par le Gouvernement, vise à revaloriser l'unité de valeur servant au calcul de la rétribution des avocats à l'aide juridictionnelle en la portant de 30 à 32 euros.

Mme Élisabeth Pochon, rapporteure pour avis « Accès au droit et à la justice et aide aux victimes ». Il s'agit d'une augmentation attendue par la profession.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur pour avis « Justice administrative et judiciaire ». Indépendamment de cette progression, le Gouvernement s'est engagé à revoir la rétribution des avocats dans le cadre, d'une part, de la nouvelle procédure de divorce par consentement mutuel devant notaire et, d'autre part, de la procédure d'hospitalisation sous contrainte. Le Gouvernement étudie également l'extension des dispositifs de contractualisation locale entre les juridictions et les barreaux, ce qui permettrait d'améliorer la mise en œuvre de l'aide juridictionnelle et de mieux rétribuer les avocats.

*Suivant l'avis de Mme Élisabeth Pochon, rapporteure pour avis, la Commission donne un **avis favorable** à l'amendement n° II-92 du Gouvernement. Puis elle émet un **avis favorable** à l'adoption de l'article 57 modifié.*

Après l'article 57

M. Guillaume Larrivé, rapporteur pour avis « Administration pénitentiaire ». Les crédits de l'administration pénitentiaire ont augmenté de 27,1 % entre 2007 et 2012 et de 14 % entre 2012 et 2017, ce qui prouve certes une tendance continue à la hausse mais aussi une légère rupture de rythme entre les deux quinquennats.

Je présente par ailleurs deux amendements qui visent à créer une contribution des détenus solvables au financement de leurs frais d'incarcération. L'amendement n° II-CL 16 prévoit une contribution qui varierait en fonction des

ressources du détenu. L'amendement n° II-CL17, s'inspirant du modèle de la redevance pour service rendu, institue une contribution à montant fixe dont le produit serait affecté à l'Agence publique pour l'immobilier de la justice. J'ai bien conscience que, dans le contexte politique actuel, il s'agit d'amendements d'appel.

M. Dominique Raimbourg, président. Nous nous étions penchés sur cette question en 2014, lorsque nous avons examiné les modalités de restitution des sommes bloquées sur les pécules des détenus aux parties civiles qui ne font pas connaître leur adresse. Nous avons alors constaté que les sommes dont les détenus disposent sont souvent très faibles et que le coût de leur recouvrement pourrait être supérieur aux gains attendus. Vos amendements soulèvent donc une question légitime mais à laquelle il ne peut être répondu par un système dont le coût serait supérieur aux bénéfices.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur pour avis « Justice administrative et judiciaire ». J'indique que notre collègue avait déjà déposé l'un de ces amendements lors de la discussion, en première lecture, du projet de loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle et qu'il avait été rejeté par l'Assemblée.

M. Guillaume Larrivé, rapporteur pour avis « Administration pénitentiaire ». Les amendements que je vous sou mets sont différents puisqu'il s'agit soit d'une contribution variant avec le revenu du détenu, soit d'une redevance pour le financement du service public pénitentiaire, dans les deux cas perçues sur les seuls détenus définitivement condamnés et solvables, ce qui n'était pas le cas de l'amendement que vous évoquez.

La Commission rejette les amendements n^{os} II-CL16 et II-CL17 de M. Guillaume Larrivé.

PERSONNES ENTENDUES

- **Ministère de la justice – Direction de la protection judiciaire de la jeunesse**
 - Mme Catherine SULTAN, directrice
 - M. Franck CHAULET, sous-directeur du pilotage et de l’optimisation des moyens
 - M. Ludovic FOURCROY, directeur adjoint de la sous-direction du pilotage et de l’optimisation des moyens

- **Ministère de la justice – Cabinet du garde des Sceaux**
 - Mme Carol BIZOUARN, conseillère justice des mineurs et protection judiciaire de la jeunesse
 - M. Romuald GILET, conseiller budget, immobilier et modernisation
 - M. David REY, conseiller parlementaire

- **Table ronde des syndicats de la protection judiciaire de la jeunesse**
 - **Syndicat national des personnels de l’éducation et du social (SNPES/PJJ/SU)** : Mme Natacha GRELOT, co-secrétaire nationale, et M. Vincent MASSARI, membre du bureau national
 - **CGT Protection judiciaire de la jeunesse** : Mme Caroline CHAMBY, secrétaire générale, et M. Pierre LECORCHER, éducateur à l’unité éducative de milieu ouvert d’Aubervilliers
 - **Syndicat national des personnels de la protection judiciaire de la jeunesse UNSA** : M. Laurent HERVÉ et Mme Catherine BERTHE, responsables nationaux

- **Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux**
 - M. Jean-Pierre ROSENCZVEIG, président de la commission Enfance, Famille, Jeunesse
 - Mme Samia DARANI, conseillère technique et responsable du pôle Enfance Famille Jeunesse

- **Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille**
 - M. Laurent GEBLER, président

- **Table ronde d'associations organisant des « séjours de rupture »**
 - **Solidarités jeunesses** : M. Eric PALANGE, coordinateur, Volontariat pour Tous
 - **Organisateurs de Séjours Éducatifs dits de Rupture (OSER)** : MM. Nacim ARRIS, président, Olivier Archambault, vice-président, Laurent ARROYO, secrétaire, Patrice ENCINAS, trésorier et Claude BAUDEL, co-trésorier

- **Conseil départemental de l'Essonne – Direction de la protection de l'enfance**
 - Mme Isabelle GRENIER, directrice générale adjointe des solidarités
 - M. Serge CHAILLOU, chargé de mission « Lieux de vie »
 - M. Frédéric NURY, chargé de Mission « Lieux de vie »

- **Union nationale des missions locales**
 - M. Serge KROICHVILI, délégué général
 - Mme Claire FABRE, chargée de mission

DÉPLACEMENT EFFECTUÉ

Lieu de vie de l'association Second souffle (La Ferté Alais, Essonne)

(personnes rencontrées à l'occasion de ce déplacement)

- M. Patrice ENCINAS, président de l'association
- M. Claude BAUDEL, trésorier
- M. Guillaume FERRON, responsable du lieu de vie
- M. Serge CHAILLOU, chargé de mission « Lieux de vie » à la direction de la protection de l'enfance du département de l'Essonne
- M. Frédéric NURY, chargé de Mission « Lieux de vie » à la direction de la protection de l'enfance du département de l'Essonne