



N° 1435

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013.

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° 1395)
de finances pour 2014

TOME IX

JUSTICE

PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

PAR M. JEAN-MICHEL CLÉMENT
Député

Voir le numéro : **1438-III-32**.

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 devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2013, pour le présent projet de loi de finances.

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

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LE BUDGET DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE POUR 2014 : DES CRÉDITS EN LÉGÈRE DIMINUTION, MAIS UN PLAFOND D'AUTORISATIONS D'EMPLOI EN AUGMENTATION.....	7
DEUXIÈME PARTIE : LA PRISE EN CHARGE ÉDUCATIVE DES MINEURS INCARCÉRÉS : METTRE EN PLACE LES CONDITIONS POUR QUE LA PRISON PUISSE ÊTRE UN TEMPS UTILE POUR LE MINEUR ET LA SOCIÉTÉ.....	11
I. LES MINEURS INCARCÉRÉS : UN PUBLIC PEU NOMBREUX ET MINORITAIRE AU SEIN DE L'ENSEMBLE DE LA POPULATION DÉTENUE ET DE LA POPULATION PRISE EN CHARGE PAR LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE.....	11
II. LA RECHERCHE DES CONDITIONS DE LA MEILLEURE PRISE EN CHARGE ÉDUCATIVE POSSIBLE DES MINEURS INCARCÉRÉS : UN IMPÉRATIF POUR LES POUVOIRS PUBLICS	14
A. RECHERCHER PRIORITAIREMENT L'INTÉRÊT ÉDUCATIF DU MINEUR DANS LA DÉCISION D'AFFECTATION	15
1. La recherche de la meilleure solution dans le cadre du parcours éducatif du mineur incarcéré.....	15
2. Le cas particulier des jeunes filles	18
B. ADAPTER LA PRISE EN CHARGE ÉDUCATIVE AUX BESOINS DES MINEURS INCARCÉRÉS.....	21
1. Garantir la cohésion du binôme éducateur-surveillant dans les établissements pénitentiaires pour mineurs.....	21
2. Rendre la pluridisciplinarité plus effective.....	23
3. Individualiser l'intervention éducative	24
4. Développer l'éducation à la santé	26

C. TRAVAILLER EN LIEN AVEC LES FAMILLES DES MINEURS DÉTENUS	27
III. GARANTIR LA CONTINUITÉ DE L'ACTION ÉDUCATIVE	29
A. POURSUIVRE LE TRAVAIL ÉDUCATIF ENGAGÉ AVANT L'INCARCÉRATION	29
B. ASSURER LA MEILLEURE TRANSITION POSSIBLE EN CAS DE CHANGEMENT D'ÉTABLISSEMENT OU AVEC LE LIEU D'ACCUEIL APRÈS L'INCARCÉRATION.....	30
EXAMEN EN COMMISSION	33
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	63
DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR	65

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis son élection à la présidence de la République en mai 2012, M. François Hollande a fait de la Justice l'une de ses priorités d'action. Cette priorité donnée à la Justice s'était traduite, dès le projet de loi de finances pour 2013 présenté par le Gouvernement dirigé par M. Jean-Marc Ayrault, par une augmentation des crédits de la mission « Justice » de +4,3 % en crédits de paiement et la création de 318 équivalents temps plein travaillé (ETPT) supplémentaires. La hausse des moyens consacrés à la Justice se poursuit dans le projet de loi de finances pour 2014, avec une hausse des crédits ouverts pour la Justice de +3,6 % en autorisations d'engagement (AE) et +1,7 % en crédits de paiement (CP) et la création de 409 ETPT.

Au sein de la mission « Justice », le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » représente, sur le plan des crédits, un programme moins important que les programmes « Justice judiciaire » et « Administration pénitentiaire ». En effet, les CP ouverts pour ce programme représenteront, en 2014, 10,3 % des crédits de la mission « Justice », contre 39,8 % pour le programme « Justice judiciaire » et 41,4 % pour le programme « Administration pénitentiaire ». Pour autant, le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » n'est pas – et ne saurait être – un programme de second ordre au sein de la mission, compte tenu de l'importance vitale pour notre pays de garantir l'insertion des jeunes qui ont, un jour, commis un faux pas en réalisant un ou plusieurs actes de délinquance.

Pour cette raison, il est important que la priorité donnée à la Justice prenne corps aussi dans le programme « Protection judiciaire de la jeunesse ». À cet égard, le budget de la Protection judiciaire pour la jeunesse (PJJ) pour 2014 peut, de prime abord, apparaître comme quelque peu décevant, compte tenu de la baisse des crédits qui lui sont consacrés (-2,3 % en autorisations d'engagement et -0,6 % en crédits de paiement). Cette **baisse des crédits** traduit la **participation du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » à l'effort de réduction de la dépense publique**. Cependant, grâce à une rationalisation et à une réorganisation des missions de la PJJ, le projet de budget pour 2014 prévoit une **augmentation du plafond d'autorisations d'emploi à hauteur de 37 ETPT**, qui

permettront – grâce à des redéploiements au sein du schéma d’emploi – d’affecter 99 nouveaux ETPT sur l’action qui constitue le cœur de métier de la PJJ, à savoir la mise en œuvre des décisions judiciaires (première partie).

Dans la deuxième partie de son avis, votre rapporteur pour avis a souhaité s’intéresser à la question de la **prise en charge éducative des mineurs incarcérés. Le nombre de mineurs incarcérés est relativement bas depuis de nombreuses années et demeure assez stable : 729 mineurs étaient incarcérés au 1^{er} janvier 2013, contre 808 au 1^{er} janvier 2003.** Du fait de la hausse de la population pénale incarcérée, la part des mineurs a d’ailleurs baissé, passant de 1,33 % en 2003 à 1,06 % en 2013. Les mineurs incarcérés sont également très minoritaires parmi l’ensemble de la population suivie par la PJJ : en 2012, sur un total de 176 861 mesures judiciaires donnant lieu à une intervention de la PJJ, seules 3 011 – soit 1,7 % – étaient des mesures d’incarcération ⁽¹⁾.

Pour autant, le sujet de la prise en charge éducative des mineurs incarcérés apparaît essentiel, car la société se trouve dans une situation de besoin impérieux, mais aussi d’obligation morale, de rendre possible l’insertion de ces mineurs. Si ces mineurs ont été incarcérés, c’est, certes, parce qu’ils ont commis des actes d’une gravité justifiant une incarcération, mais aussi souvent parce qu’ils se trouvent dans les situations personnelles, familiales et sociales les plus difficiles. Or, pour permettre la pleine insertion de ces mineurs dans la société compte tenu des multiples carences – scolaires, sociales, affectives – les affectant, une prise en charge éducative intensive et adaptée est indispensable. Ce sont ces raisons qui ont conduit votre rapporteur pour avis, après s’être intéressé dans son précédent avis budgétaire à la question de la diversification des modes de prise en charge des mineurs délinquants, à traiter cette année le thème de la prise en charge éducative des mineurs incarcérés.

Dans le cadre de la préparation de cet avis, votre rapporteur a visité deux établissements pénitentiaires pour mineurs à Porcheville (Yvelines) et Orvault (Loire-Atlantique) et deux quartiers pour mineurs à la maison d’arrêt de Nanterre (Hauts-de-Seine) et au centre pénitentiaire pour femmes de Rennes (Ille-et-Vilaine). Il a pu, au cours de ces visites ainsi que lors des auditions qu’il a menées, avoir des échanges sur les difficultés aujourd’hui rencontrées dans les établissements pénitentiaires dans la prise en charge éducative des mineurs incarcérés, d’une part, et sur différentes pistes de réflexion qui pourraient permettre d’améliorer cette prise en charge, d’autre part. Il tient à saluer ici le total dévouement et le très grand professionnalisme des différents intervenants qu’il a pu rencontrer, qui tous, quelle que soit leur fonction – personnels de la PJJ, personnels pénitentiaires, personnels enseignants et professionnels de santé –, ont pour point commun d’exercer leur métier dans un contexte particulièrement dur, auprès d’un public tout à la fois difficile et en situation de grand besoin éducatif.

(1) Sur la répartition des mesures donnant lieu à une intervention de la PJJ, voir infra, le I de la deuxième partie.

PREMIÈRE PARTIE : LE BUDGET DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE POUR 2014 : DES CRÉDITS EN LÉGÈRE DIMINUTION, MAIS UN PLAFOND D'AUTORISATIONS D'EMPLOI EN AUGMENTATION

L'architecture budgétaire du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » connaît une évolution par rapport au projet de loi de finances pour 2013, puisque l'action n° 05 intitulée « Aide à la décision des magistrats : mineurs délinquants et mineurs en danger » est supprimée. Les crédits auparavant prévus pour cette action sont regroupés dans l'action n° 01 qui, jusqu'en 2013, s'intitulait « Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants », et qui est renommée, à compter du projet de loi de finances pour 2014, « Mise en œuvre des mesures judiciaires ». La mention des mineurs délinquants dans l'intitulé de l'action n° 01 s'expliquait par le fait qu'existait, jusqu'au projet de loi de finances pour 2011, une action n° 02 intitulée « Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs ». La PJJ ayant vu son activité recentrée sur la prise en charge des mineurs délinquants, cette action n° 02 avait été supprimée dans le projet de loi de finances pour 2011. Dans le présent projet de loi de finances, la mention dans l'intitulé de l'action n° 01 des mineurs délinquants est supprimée, pour tenir compte du fait que, dorénavant, la PJJ a une activité quasi exclusivement pénale.

Le ministère de la Justice justifie la suppression de l'action n° 05 par le fait que, en raison de la polyvalence des services territoriaux de milieu ouvert qui mettent en œuvre à la fois des mesures d'investigation (qui correspondaient à l'action n° 05) et des mesures pénales de suivi en milieu ouvert (correspondant à l'action n° 01), l'imputation précise des moyens mobilisés pour chacune de ces deux actions résultait d'un retraitement *a posteriori* qui ne reflétait pas la réalité de l'activité de la PJJ sur le terrain.

Les tableaux suivants présentent la ventilation des crédits par action, ainsi que leur évolution sur un an. Les autorisations d'engagement (AE) sont baisse de -2,3 %, tandis que les crédits de paiement (CP) diminuent de -0,6 %.

Pour tenir compte de l'évolution, dans le projet de loi de finances pour 2014, de la structure du programme « Protection judiciaire de la jeunesse », l'évolution 2013-2014 des crédits et des ETPT de l'action n° 01 est calculée en prenant en compte, pour l'année 2013, les crédits et les ETPT de l'action n° 01 et ceux de l'action n° 05.

En autorisations d'engagement

	Crédits votés en LFI pour 2012	Crédits consommés en 2012	Crédits votés en LFI pour 2013	Crédits demandés pour 2014	Évolution 2013-2014
Mise en œuvre des mesures judiciaires (<i>libellé modifié dans PLF 2014</i>) (Action n° 01)	602	573	606	653	- 4,5 %
Soutien (Action n° 03)	90	106	89	99	+ 11,9 %
Formation (Action n° 04)	31	30	31	29	- 7,0 %
Aide à la décision des magistrats : mineurs délinquants et mineurs en danger (Action n° 05)	69	62	74		
Total	792	772	800	781	- 2,3 %

En millions d'euros

En crédits de paiement

	Crédits votés en LFI pour 2012	Crédits consommés en 2012	Crédits votés en LFI pour 2013	Crédits demandés pour 2014	Évolution 2013-2014
Mise en œuvre des mesures judiciaires (<i>libellé modifié dans PLF 2014</i>) (Action n° 01)	582	561	602	658	- 2,3 %
Soutien (Action n° 03)	90	105	87	99	+ 13,4 %
Formation (Action n° 04)	31	28	31	29	- 7,0 %
Aide à la décision des magistrats : mineurs délinquants et mineurs en danger (Action n° 05)	69	61	69		
Total	772	755	790	785	- 0,6 %

En millions d'euros

Lors de leur audition par votre rapporteur pour avis, les représentants des organisations syndicales de la PJJ ont fait part de leur inquiétude au sujet de la baisse prévue des dépenses de fonctionnement. Dans le projet de loi de finances pour 2014, les dépenses du Titre 3 sont en baisse de - 9,2 % en AE et - 4,5 % en CP par rapport à la loi de finances pour 2013. Les organisations syndicales ont exprimé la crainte que cette baisse des dépenses de fonctionnement entraîne soit une augmentation de la dette de la PJJ vis-à-vis du secteur associatif habilité (SAH), que le Gouvernement s'était pourtant engagé à résorber dans le cadre de la

loi de finances pour 2013 ⁽¹⁾, soit l'interruption du financement de certaines actions éducatives en fin d'exercice 2014.

Pour votre rapporteur pour avis, si la PJJ doit, comme l'ensemble des administrations, participer à l'effort de réduction de la dépense publique, il convient de ne pas oublier qu'elle a déjà vu ses moyens diminuer très fortement entre 2008 et 2012. Sur cette période de cinq ans, les crédits de la PJJ ont connu une diminution globale – hors Titre 2 – de 16,7 % et ceux affectés au SAH une diminution de 21,2 %. Le plafond d'autorisations d'emploi du programme a, quant à lui, été réduit de 7 %, soit 632 ETPT. Par ailleurs, le SAH étant un partenaire essentiel de la PJJ pour la mise en œuvre d'une part importante de mesures judiciaires, il importe d'entretenir avec lui des relations saines sur le plan financier, afin de lui permettre d'assumer pleinement et correctement les missions qui lui sont confiées. En conséquence, votre rapporteur pour avis émet le souhait que les crédits de fonctionnement de la PJJ puissent, autant que de besoin, bénéficier des mesures de levée de gel de crédit en fin d'exercice 2014, afin de lui permettre de poursuivre ses missions dans les meilleures conditions possibles tout au long de l'année à venir.

Le plafond d'autorisations d'emploi de la PJJ est, quant à lui, en légère hausse de + 0,4 %. Si les plafonds d'autorisations d'emploi pour les actions dites de support – action n° 03 « Soutien » et action n° 04 « Formation » – sont en baisse respectivement de – 3,1 % et – 5,8 %, **le plafond de la désormais unique action de politique publique « Mise en œuvre des mesures judiciaires » est en augmentation de + 1,4 %.** De 6 772 ETPT autorisés par la loi de finances pour 2013 (actions n°s 01 et 05), le plafond d'autorisations d'emplois passe, dans le projet de loi de finances pour 2014, à 6 871, soit une **augmentation de 99 ETPT.**

	Plafond d'ETPT ouverts en LFI pour 2013	Plafond d'ETPT demandé pour 2014	Évolution 2013/2014 en nombre d'ETPT	Évolution 2013/2014 en pourcentage
Mise en œuvre des mesures judiciaires (<i>libellé modifié dans PLF 2014</i>) (Action n° 01)	5 890	6 871	+ 99	+ 1,4 %
Action n° 03 : Soutien	1 263	1 225	- 38	- 3,1 %
Action n° 04 : Formation	435	411	- 24	- 5,8 %
Action n° 05 : Aide à la décision des magistrats : mineurs délinquants et mineurs en danger	882			
TOTAL	8 470	8 507	+ 37	+ 0,4 %

(1) Sur ce point, voir l'avis (n° 258, tome IX, XIV^e législature) de votre rapporteur sur le projet de loi de finances pour 2013, p. 9.

DEUXIÈME PARTIE : **LA PRISE EN CHARGE ÉDUCATIVE DES MINEURS INCARCÉRÉS :** **METTRE EN PLACE LES CONDITIONS POUR QUE LA PRISON** **PUISSE ÊTRE UN TEMPS UTILE POUR LE MINEUR ET LA SOCIÉTÉ**

La prise en charge éducative des mineurs délinquants revêt une importance capitale dans l'optique de leur intégration sociale. Dans le projet annuel de performances de la mission « Justice » pour 2014, le ministère de la Justice présente cette prise en charge éducative comme l'une des priorités de la mission dans le cadre de la programmation pluriannuelle : *« La prise en charge des mineurs délinquants a une dimension éducative essentielle. Il s'agit en particulier pour les services de la protection judiciaire de la jeunesse de rendre possible l'intégration sociale de ces mineurs par l'insertion scolaire et professionnelle. »*⁽¹⁾

Si le nombre de mineurs incarcérés demeure relativement faible et leur part très minoritaire tant au sein de la population carcérale qu'au sein de la population prise en charge par la PJJ (I), la mise en place des conditions pour que leur incarcération puisse être utile et que leur prise en charge éducative soit efficace doit constituer un impératif absolu pour les pouvoirs publics (II). Il importe également que la continuité de l'action éducative engagée pendant l'incarcération soit assurée avec le lieu qui accueillera le mineur après son passage dans un établissement pénitentiaire (III).

I. LES MINEURS INCARCÉRÉS : UN PUBLIC PEU NOMBREUX ET MINORITAIRE AU SEIN DE L'ENSEMBLE DE LA POPULATION DÉTENUE ET DE LA POPULATION PRISE EN CHARGE PAR LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

La prise en charge éducative des mineurs ayant commis des actes de délinquance s'effectue majoritairement en milieu ouvert et sans mesure de placement ou de privation de liberté. En effet, le public des mineurs détenus est un public peu nombreux. **Au 1^{er} janvier 2013, 729 mineurs étaient incarcérés.** Sur l'ensemble de l'année 2012, le nombre moyen de mineurs incarcérés était de 735 au premier jour de chaque mois et **le nombre total d'incarcérations de mineurs s'est élevé à 3 011.** Pour cette même année 2012, **176 861 mesures judiciaires ont donné lieu à une intervention de la PJJ.** La part des incarcérations parmi l'ensemble des mesures judiciaires ayant donné lieu à une intervention de la PJJ a été, en 2012, de 1,7 %. Par comparaison, le nombre de mesures de milieu ouvert ordonnées – 113 164 – était 37,5 fois plus important que le nombre d'incarcérations prononcées, comme le montre le tableau ci-dessous.

(1) *Projet annuel de performances de la mission « Justice » pour 2014, p. 9.*

**MESURES JUDICIAIRES AYANT DONNÉ LIEU À UNE INTERVENTION
DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE EN 2012**

	Nombre de mesures	Part dans l'ensemble des mesures
Mesures d'investigation	50 456	28,5 %
Mesures de milieu ouvert	113 164	64,0 %
Placements	10 230	5,8 %
<i>dont placements en centre éducatif renforcé (CER)</i>	1 225	0,7 %
<i>dont placements en centre éducatif fermé (CEF)</i>	1 665	0,9 %
Incarcérations	3 011	1,7 %
Total	176 861	100 %

Source : ministère de la Justice

Au cours des dix dernières années, le nombre de mineurs incarcérés a même eu tendance à décroître. Alors que 808 mineurs étaient incarcérés au 1^{er} janvier 2003, ce chiffre a ensuite baissé pour fluctuer entre 623 mineurs détenus au plus bas et 739 au plus haut. Du fait de la hausse de la population pénale incarcérée, la part des mineurs incarcérés parmi l'ensemble des personnes incarcérées a baissé, passant de 1,33 % en 2003 à 1,06 % en 2013, comme le montre le tableau suivant.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE MINEURS DÉTENUS ENTRE 2003 ET 2013

Au 1 ^{er} janvier...	Nombre de mineurs détenus	Nombre total de personnes détenues	Part des mineurs parmi l'ensemble de la population détenue
2003	808	60 963	1,33 %
2004	739	63 652	1,16 %
2005	623	60 925	1,02 %
2006	732	59 488	1,23 %
2007	729	61 780	1,18 %
2008	727	64 250	1,13 %
2009	681	63 189	1,08 %
2010	672	62 113	1,08 %
2011	692	64 276	1,08 %
2012	717	67 373	1,06 %
2013	729	68 569	1,06 %

Source : ministère de la Justice

Les mineurs détenus sont donc très minoritaires à la fois parmi l'ensemble de la population suivie par la PJJ et au sein de la population incarcérée.

La capacité d'accueil des mineurs dans le parc pénitentiaire français est de 1 095 places. En 2012, le taux d'occupation moyen des places d'incarcération de mineurs a été de 67 %. Par comparaison, le taux d'occupation de l'ensemble des établissements pénitentiaires s'est élevé, en 2012, à 137,6 %. À la différence des majeurs, les mineurs incarcérés ne souffrent heureusement pas de la surpopulation pénitentiaire.

Lorsqu'ils sont incarcérés, les mineurs peuvent être accueillis dans deux types d'établissement : soit dans des quartiers spécifiques des établissements pénitentiaires pour adultes, avec une séparation en principe stricte des majeurs ⁽¹⁾, appelés **quartiers pour mineurs (QPM)**, soit, depuis leur création par la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ), dans des établissements pénitentiaires dédiés à l'accueil exclusif des mineurs, appelés **établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM)**. Le nombre de places en QPM est de 745, réparties dans 43 établissements, le nombre de places en EPM est de 350, réparties entre 6 établissements ⁽²⁾. En moyenne, **deux tiers des mineurs incarcérés le sont en QPM et un tiers en EPM.**

Les mineurs détenus présentent la particularité d'être en majorité prévenus (à hauteur de 60,2 % au 1^{er} janvier 2013), alors que les majeurs détenus sont en majorité des condamnés (à hauteur de 75,1 % à la même date). Toutefois, la part des prévenus parmi les mineurs détenus a baissé de 13 points en 10 ans, passant de 73,3 % en 2003 à 60,2 % en 2013, comme le montre le tableau ci-dessous.

(1) Avant 2000, la séparation des majeurs et des mineurs n'était pas assurée dans tous les établissements pénitentiaires, en particulier dans les maisons d'arrêt qui connaissaient un fort niveau de sur-occupation, comme l'avait relevé la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation dans les prisons françaises (voir le rapport (n° 2521, X^e législature) de MM. Louis Mermaz, président, et Jacques Floch, rapporteur, au nom de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation dans les prisons françaises, p. 36).

Cette séparation stricte des majeurs et des mineurs est désormais totalement assurée pour les garçons détenus en QPM, mais pas pour les jeunes filles. Sur la situation des jeunes filles, voir infra, le 2 du A du I.

(2) Les 6 EPM sont implantés à Lavaur (Tarn), Marseille (Bouches-du-Rhône), Meyzieu (Rhône), Porcheville (Yvelines), Orvault (Loire-Atlantique) et Quiévrechain (Nord). Un septième EPM était programmé dans le cadre du programme 13 200 à Meaux-Chauconin, mais n'a finalement pas ouvert faute de besoin de places supplémentaires de détention pour des mineurs.

ÉVOLUTION DE LA PART DES MINEURS PRÉVENUS ET CONDAMNÉS ENTRE 2003 ET 2013

Au 1 ^{er} janvier...	Nombre de mineurs détenus prévenus	Nombre de mineurs détenus condamnés	Nombre total de mineurs détenus	Part des prévenus parmi l'ensemble des mineurs détenus	Part des prévenus parmi l'ensemble des majeurs détenus
2003	592	216	808	73,3 %	35,5 %
2004	467	272	739	63,2 %	34,4 %
2005	414	209	623	66,5 %	34,1 %
2006	489	243	732	66,8 %	30,7 %
2007	461	268	729	63,2 %	29,1 %
2008	416	311	727	57,2 %	26,9 %
2009	391	290	681	57,4 %	25,2 %
2010	397	275	672	59,1 %	25,3 %
2011	379	313	692	54,8 %	25,6 %
2012	417	300	717	58,2 %	25,1 %
2013	439	290	729	60,2 %	24,9 %

Source : ministère de la Justice

Enfin, la dernière particularité du public des mineurs détenus tient à leur durée de détention, qui est assez brève, puisqu'elle s'est établie à **2,8 mois en 2012**. Cette durée moyenne de détention, relativement courte, n'est pas sans incidences sur la prise en charge éducative pouvant être mise en place pendant l'incarcération, puisqu'elle oblige les équipes de la PJJ à mettre en œuvre sans délai la préparation des projets de sortie, notamment dans le cadre des aménagements de peines ⁽¹⁾.

II. LA RECHERCHE DES CONDITIONS DE LA MEILLEURE PRISE EN CHARGE ÉDUCATIVE POSSIBLE DES MINEURS INCARCÉRÉS : UN IMPÉRATIF POUR LES POUVOIRS PUBLICS

En préambule à la présentation des conditions qui peuvent permettre que l'incarcération d'un mineur ait un sens et une utilité, votre rapporteur pour avis tient à souligner qu'**il est essentiel de faire en sorte que l'incarcération ne soit jamais une solution « par défaut »**. Une décision d'incarcération ne devrait jamais pouvoir être prise par un magistrat ou une juridiction faute de placement adapté en termes de prise en charge et de distance par rapport au lieu de vie du mineur et de traitement judiciaire de l'affaire. À cet égard, votre rapporteur pour avis souhaite rappeler, comme il l'avait fait dans son avis budgétaire sur les crédits de la PJJ pour 2013, la **nécessité de disposer de solutions de placement diversifiées et bien réparties sur le territoire national en fonction des besoins**

(1) Voir infra, le B du III.

locaux ⁽¹⁾. Lorsqu'une incarcération est décidée par un magistrat ou une juridiction, cela doit être exclusivement parce qu'elle constitue, au moment où elle est décidée, la réponse la plus adaptée à l'acte commis par le mineur et à ses besoins éducatifs.

Lorsque l'incarcération d'un mineur est décidée, le succès de sa prise en charge éducative pendant la durée de sa détention requiert, pour votre rapporteur pour avis, que deux conditions soient réunies : que la décision d'affectation soit prise en fonction de l'intérêt éducatif du mineur, d'une part (A), et que la prise en charge réalisée dans l'établissement accueillant le mineur soit adaptée à ses besoins spécifiques, d'autre part (B). En outre, l'incarcération doit aussi être l'occasion d'un travail en lien avec la famille du mineur, qu'il s'agisse de restaurer des liens distendus ou de réimpliquer des parents qui peinent à assumer pleinement leur rôle éducatif (C).

A. RECHERCHER PRIORITAIREMENT L'INTÉRÊT ÉDUCATIF DU MINEUR DANS LA DÉCISION D'AFFECTATION

La prise en compte de l'intérêt éducatif du mineur dans la décision d'affectation doit conduire à rechercher pour lui la meilleure solution dans le cadre de son parcours éducatif (1). Si cette règle vaut tant pour les jeunes garçons que pour les jeunes filles, la situation particulière de ces dernières doit néanmoins être distinguée (2).

1. La recherche de la meilleure solution dans le cadre du parcours éducatif du mineur incarcéré

En 2002, la commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs dressait le constat suivant : « *Aujourd'hui, l'incarcération demeure trop souvent le dernier recours, la fin de toute tentative éducative. L'enfermement des mineurs doit être repensé afin de revêtir une véritable dimension éducative et de s'inscrire dans un parcours dynamique vers la réinsertion.* » ⁽²⁾

La première condition pour que l'incarcération d'un mineur puisse s'inscrire effectivement dans un « *parcours dynamique vers la réinsertion* » est que l'établissement pénitentiaire dans lequel il sera affecté soit adapté à ses besoins. Les conditions de prise en charge en EPM et en QPM sont, en effet, sensiblement différentes, sur quatre points.

Premièrement, **la prise en charge éducative des mineurs est nettement plus intensive en EPM qu'en QPM**. En EPM, la journée de détention s'étend de 7h30 à 20h30 et est basée sur un emploi du temps personnalisé visant à répondre aux besoins et difficultés du mineur. Elle comprend 20 heures d'enseignement général et technique, ainsi que des activités socioculturelles et sportives, réparties

(1) *Avis* (n° 258, tome IX, XIV^e législature) précité, pp. 12 et suivantes.

(2) *Rapport* (n° 340, session ordinaire de 2001-2002) de MM. Jean-Pierre Schosteck, président, et Jean-Claude Carle, rapporteur, de la commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs, juin 2002, p. 158.

tout au long de la semaine, y compris les samedis et dimanches. L'hébergement de nuit est toujours individuel (sauf avis médical contraire). En QPM, la moyenne horaire de scolarisation est de 12,5 heures par semaine, et le nombre et la variété des activités socio-culturelles proposées sont généralement plus réduits.

Deuxièmement, **le taux d'encadrement des mineurs est plus élevé en EPM qu'en QPM**, puisque **l'effectif de chaque EPM compte en principe 133 personnels (en ETPT) pour un nombre maximal de 60 jeunes détenus**, soit plus de deux adultes pour un mineur ⁽¹⁾. **En QPM, selon l'organigramme du quartier, le taux d'encadrement est plus proche d'un adulte pour un jeune.**

Au cours des déplacements que votre rapporteur pour avis a effectués aux EPM d'Orvault et de Porcheville, des **difficultés liées aux vacances de certains postes prévus dans l'organigramme** ont été soulevées par les personnels pénitentiaires qu'il a rencontrés. Pendant un temps, ces vacances ont été compensées par un recours important aux heures supplémentaires, mais les difficultés éprouvées actuellement par l'administration pénitentiaire en termes de dépenses de personnel pour la fin de l'exercice 2013 amènent celle-ci à chercher à réduire le volume des heures supplémentaires effectuées par ses agents. Cette situation contraint les établissements soit à laisser certains postes découverts, soit à réduire le volume horaire de la présence des binômes éducateur-surveillant auprès des mineurs. Si votre rapporteur pour avis peut entendre que l'impératif de respect des équilibres budgétaires doit évidemment être respecté, il importe néanmoins de **prendre garde à ne pas réduire excessivement le niveau d'encadrement des mineurs dans ces établissements**. Le principe même des EPM implique une prise en charge éducative intensive : la réduire sans que cela soit justifié par l'intérêt éducatif des mineurs est de nature à diminuer l'efficacité de ces structures, voire à les fragiliser dans la durée si cette situation engendre une augmentation des tensions au sein de l'établissement.

Troisièmement, **la vie quotidienne en EPM comporte davantage de temps collectifs qu'en QPM**. Notamment, les repas y sont, en principe, pris en commun au sein des six unités de dix jeunes au plus qui les composent, ce qui suppose que le mineur qui y est incarcéré ait une certaine capacité à accepter la vie en groupe. En QPM, les repas sont toujours pris en cellule.

Enfin, quatrièmement, en termes d'organisation du travail, **l'EPM présente la particularité de rechercher une coopération renforcée entre les personnels pénitentiaires et ceux de la PJJ, en prévoyant au sein de chaque unité la présence de binômes éducateur-surveillant chargés d'assurer ensemble la vie quotidienne au sein de l'unité**. Ce système de binômes n'existe pas au sein des QPM. S'il constitue indéniablement une bonne idée pour créer les conditions d'une synergie entre les personnels pénitentiaires et de la PJJ intervenant auprès des mineurs, le principe du binôme peut se révéler difficile à faire vivre au quotidien entre des personnels qui n'ont pas la même culture

(1) Ces 133 personnels se répartissent en 76 personnels pénitentiaires dont 70 personnels de surveillance, 43 personnels de la protection judiciaire de la jeunesse dont 36 éducateurs, 9 enseignants encadrés par un directeur pédagogique et 5 personnels de santé.

professionnelle ni toujours la même perception de la façon de prendre en charge les mineurs ⁽¹⁾.

Compte tenu de ces différences significatives dans la prise en charge éducative des mineurs selon la structure, il importe que l'orientation du mineur soit opérée en tenant compte prioritairement de son intérêt éducatif. C'est pour cette raison que la circulaire du 24 mai 2013 relative au régime de détention des mineurs – circulaire élaborée conjointement par la direction de l'administration pénitentiaire et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse – prévoit que « [l]'intérêt du mineur prévaut à ses conditions d'affectation, d'orientation et de transfert en établissement pénitentiaire. À cette fin, une concertation entre les services de l'administration pénitentiaire, la protection judiciaire de la jeunesse, l'éducation nationale et le personnel médical est indispensable notamment afin de ne pas compromettre la dynamique du travail éducatif engagé et induire une rupture dans son parcours. » ⁽²⁾

En outre, dans un rapport d'information présenté en 2011 sur les centres éducatifs fermés et les EPM, les sénateurs Jean-Claude Peyronnet et François Pillet avaient relevé que « [l]es moyens mobilisés au sein des EPM ne peuvent produire leurs effets que si les mineurs ne se bornent pas à un simple passage dans l'établissement » et avaient, en conséquence, préconisé de « réserver la détention en EPM aux mineurs devant être incarcérés pour une durée au moins égale à trois mois » ⁽³⁾.

Cette préconisation a été reprise par la circulaire précitée du 24 mai 2013, qui prévoit que « [l]'EPM doit être privilégié dans les cas où une détention longue est prévisible, notamment dans le cadre des procédures criminelles, afin que les mineurs puissent bénéficier des conditions les plus favorables en termes d'encadrement éducatif ou de préparation du projet de sortie » et que « [l]e choix du QPM correspond ainsi davantage à des situations de détention courte nécessitant une extraction dans un bref délai (procédures de présentation immédiate devant les juridictions des mineurs par exemple) ».

Cependant, en pratique, au vu des échanges que votre rapporteur pour avis a pu avoir avec les personnels des établissements qu'il a visités, **il apparaît que le lieu d'affectation du mineur incarcéré ne fasse le plus souvent pas l'objet d'un véritable choix concerté entre les différentes institutions concernées et fondé sur l'intérêt éducatif du mineur et la durée prévisible de l'incarcération, mais relève encore le plus souvent d'un choix fondé sur d'autres considérations que l'intérêt éducatif du mineur.**

(1) Sur la question du fonctionnement du binôme éducateur-surveillant, voir *infra*, le 1 du B.

(2) Circulaire du 24 mai 2013 relative au régime de détention des mineurs, Bulletin officiel du ministère de la Justice du 28 juin 2013, JUSK1340024C.

(3) Rapport d'information (n° 759, session extraordinaire de 2010-2011) de MM. Jean-Claude Peyronnet et François Pillet au nom de la commission des Lois du Sénat sur l'enfermement des mineurs délinquants : évaluation des centres éducatifs fermés et des établissements pénitentiaires pour mineurs, juillet 2011, proposition n° 18, p. 77.

S'agissant des mineurs prévenus – ce qui est le cas, rappelons-le, de 6 mineurs incarcérés sur 10 –, le choix du lieu d'incarcération fait par le juge des enfants ou le juge d'instruction en charge de l'instruction de l'affaire semble le plus souvent privilégier la proximité par rapport à la juridiction, au détriment du travail éducatif susceptible d'être engagé avec le mineur. Quant aux mineurs condamnés, leur choix d'affectation – qui relève de l'administration pénitentiaire – semble ne pas toujours associer suffisamment les personnels de la PJJ et relever fréquemment de considérations de gestion des flux des mineurs et de l'ordre des établissements.

Il conviendrait, en conséquence, que tant l'autorité judiciaire que l'administration pénitentiaire prennent davantage en considération l'intérêt éducatif du mineur au moment de choisir son lieu d'incarcération.

2. Le cas particulier des jeunes filles

La situation des jeunes filles incarcérées mérite une attention particulière. Comme votre rapporteur pour avis l'a déjà souligné, la population des mineurs détenus est une population minoritaire – parmi l'ensemble des personnes détenues, mais aussi parmi l'ensemble des mineurs faisant l'objet d'une mesure judiciaire ⁽¹⁾. Mais au sein de la population minoritaire des mineurs détenus, les jeunes filles constituent, elles aussi, une population très minoritaire, puisque leur part a oscillé, au cours des dix dernières années, entre 2,1 % au plus bas en 2003 et 6,4 % au plus haut en 2006, comme le montre le tableau ci-dessous.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DES MINEURES DÉTENUES ET DE LEUR PART
PARMI L'ENSEMBLE DES MINEURS DÉTENUS ENTRE 2003 ET 2013**

Au 1 ^{er} janvier...	Nombre total de mineurs détenus	Nombre de mineures détenues	Part des mineures parmi l'ensemble des mineurs détenus
2003	808	17	2,1 %
2004	739	30	4,1 %
2005	623	33	5,3 %
2006	732	47	6,4 %
2007	729	38	5,2 %
2008	727	25	3,4 %
2009	681	24	3,5 %
2010	672	22	3,3 %
2011	692	17	2,5 %
2012	717	33	4,6 %
2013	729	35	4,8 %

Source : ministère de la Justice

(1) Voir supra, le I de la présente partie.

Si la part des mineures détenues parmi les mineurs détenus a eu tendance à décroître entre 2006 et 2011, cette part a augmenté depuis deux ans pour atteindre 4,6 % au 1^{er} janvier 2012 avec 33 mineures détenues, et 4,8 % au 1^{er} janvier 2013 avec 35 mineures détenues. Cette tendance confirme le sentiment, de plus en plus exprimé par les magistrats de l'enfance et les professionnels de la PJJ, d'une augmentation de la fréquence et de la gravité de la délinquance des jeunes filles.

Ce très faible nombre de mineures détenues a pour conséquence une très grande irrégularité des entrées en détention, comme l'ont souligné les personnels du centre pénitentiaire pour femmes de Rennes que votre rapporteur pour avis a visité. Le centre pénitentiaire, au sein duquel des cellules du quartier maison d'arrêt sont dédiées à l'accueil des mineures détenues sans pour autant constituer à proprement parler un quartier séparé, peut n'accueillir aucune mineure pendant plusieurs mois, puis en accueillir brusquement plusieurs – jusqu'à cinq – en quelques semaines.

Compte tenu du faible nombre de mineures détenues et de l'irrégularité de leurs entrées en détention, le choix de leur lieu d'affectation présente des difficultés particulières.

La première difficulté réside dans le **choix des établissements pouvant accueillir les jeunes filles, plus limité que pour les garçons**. Actuellement, seuls sept établissements peuvent accueillir des mineurs : quatre établissements pour femmes comportant des places réservées pour les mineures, sans qu'il s'agisse réellement de quartiers totalement étanches du reste de la détention – les centres pénitentiaires de Rennes et des Baumettes à Marseille, et les maisons d'arrêt de Fleury-Mérogis et d'Épinal –, et trois des six EPM – ceux de Lavour, Meyzieu et Quiévrechain. A l'origine du projet de création des EPM, tous avaient vocation à accueillir des jeunes filles, mais trois d'entre eux – ceux de Marseille, Orvault et Porcheville – ont, dès l'origine et en accord avec les directions interrégionales compétentes, fait le choix de ne pas accueillir de jeunes filles. Le fait que les établissements pouvant accueillir ces mineures soient peu nombreux peut entraîner un **éloignement du lieu de vie habituel de la mineure** et des **difficultés à maintenir les liens familiaux** plus importantes que pour les garçons, qui peuvent être incarcérés dans des établissements couvrant plus largement le territoire national.

La deuxième difficulté tient à la **situation d'isolement** des jeunes filles incarcérées, soit par rapport aux garçons en EPM, soit par rapport aux majeures en établissement pour femmes. La circulaire précitée du 24 mai 2013 préconise « *d'éviter l'isolement d'une mineure détenue* » en veillant « *de manière rigoureuse à ce qu'elle ne soit jamais incarcérée seule dans un établissement* ». Pour les mineures condamnées, la circulaire invite à ce qu'elles soient, « *autant que faire se peut, regroupées dans un même établissement* ». Quant aux mineures prévenues, la circulaire dispose qu'« *il convient de sensibiliser l'autorité judiciaire notamment en lui indiquant les établissements qui accueillent déjà des mineures* ».

En pratique, le regroupement des mineures pour éviter qu'elles ne soient seules dans un établissement apparaît très difficile à mettre en œuvre, en raison de l'irrégularité des entrées de jeunes filles en détention et de la prise en compte d'autres critères dans la décision d'affectation, tels que la nécessité de maintenir les liens familiaux ou, au contraire, le besoin d'éloigner la mineure de son lieu habituel de vie et de sa famille.

La troisième difficulté est, **dans le cas d'une incarcération en EPM, celle consistant à faire vivre la mixité au quotidien**, comme l'avaient relevé les sénateurs Jean-Claude Peyronnet et François Pillet, car « *la cohabitation avec les garçons expose les mineures à des invectives permanentes qui pèsent sur le climat de la détention* »⁽¹⁾. Ce phénomène auquel sont, malheureusement, susceptibles d'être exposées les jeunes filles incarcérées avec des garçons, a été en partie à l'origine de la décision des EPM de Marseille, Orvault et Porcheville de ne pas accueillir de jeunes filles. En effet, leur architecture dite « en *agora* » a pour effet que tous les déplacements effectués au sein de l'établissement se font sous le regard des détenus lorsqu'ils se trouvent en cellule, ce qui aurait rendu difficile l'accueil de jeunes filles. De fait, les trois EPM dans lesquels la mixité est mise en œuvre ne sont pas construits sur ce modèle en *agora*, mais sur un modèle dit « en épis », avec des bâtiments ne donnant pas directement sur les zones de déplacement, ce qui permet de mieux préserver l'intimité des détenus et la tranquillité de l'établissement⁽²⁾.

Dans leur rapport d'information, les sénateurs Jean-Claude Peyronnet et François Pillet avaient regretté que la mixité ait été abandonnée dans la moitié des EPM, ce renoncement ayant « *pour conséquence le maintien des jeunes filles au sein des quartiers pour femmes des maisons d'arrêt ou des établissements pour peines, au mépris de la règle de séparation stricte entre majeurs et mineurs* » et les privant « *du déploiement considérable de moyens propres aux EPM ainsi réservés de facto aux garçons* ». Votre rapporteur pour avis partage cette appréciation, car **la mixité peut être un levier éducatif intéressant dans certaines situations**, mais il mesure la difficulté pratique qu'il y aurait à accueillir des jeunes filles de façon satisfaisante dans des établissements dont la conception est en partie inadaptée à cette cohabitation.

En tout état de cause et quelle que soit l'affectation décidée, **la mineure doit pouvoir bénéficier d'un accompagnement éducatif suffisant**. Or, dans les établissements pour femmes dans lesquels les mineures sont détenues, leur faible nombre ne permet pas la constitution de groupes autonomes et amène les établissements, pour permettre à ces jeunes filles d'avoir tout de même accès à des activités, à ne pas respecter strictement le principe de séparation des majeures et des mineures, à condition que les mineures soient âgées d'au moins 16 ans. En revanche, lorsqu'une mineure de moins de 16 ans est incarcérée, l'administration

(1) Rapport d'information (n° 759, session extraordinaire de 2010-2011) précité, p. 64.

(2) Pour une présentation détaillée des caractéristiques architecturales des deux types d'EPM et des photographies, voir le rapport d'information (n° 759, session extraordinaire de 2010-2011) précité, pp. 53 et 54.

pénitentiaire ne déroge pas au principe de la séparation, ce qui prive *de facto* cette mineure de toute activité en groupe et ne permet pas que des activités éducatives suffisamment nombreuses et variées lui soient offertes.

Pour remédier à cette difficulté, votre rapporteur pour avis propose que, sur le modèle de l'accompagnement scolaire des enfants en situation de handicap par un assistant de vie scolaire (AVS), les jeunes filles détenues puissent bénéficier d'un « **assistant de vie en prison** ». Cet assistant, qui pourrait être rattaché à des équipes mobiles de la PJJ telles qu'il en existe dans l'administration pénitentiaire pour renforcer les services pénitentiaires d'insertion et de probation faisant face à un grand nombre de mesures à exécuter, aurait pour mission de **concevoir pour la mineure des activités éducatives individualisées**, mais aussi de l'accompagner dans le cadre des activités scolaires ou de formation professionnelle.

B. ADAPTER LA PRISE EN CHARGE ÉDUCATIVE AUX BESOINS DES MINEURS INCARCÉRÉS

Pour votre rapporteur pour avis, l'adaptation de la prise en charge éducative au plus près des besoins des mineurs incarcérés apparaît comme la condition essentielle de la qualité du travail éducatif réalisé auprès d'eux. L'amélioration de l'efficacité de ce travail éducatif nécessite de garantir la cohésion du binôme éducateur-surveillant dans les EPM (1), un accroissement de l'effectivité de la pluridisciplinarité (2), une individualisation de l'intervention éducative (3) et, enfin, le développement de l'éducation à la santé (4).

1. Garantir la cohésion du binôme éducateur-surveillant dans les établissements pénitentiaires pour mineurs

Une part importante des échanges que votre rapporteur pour avis a eus avec les personnels des deux EPM qu'il a visités, mais aussi avec les représentants des organisations syndicales de la PJJ qu'il a entendus, a porté sur le **binôme éducateur-surveillant dans les EPM**.

Selon la circulaire précitée du 24 mai 2013, le fonctionnement du binôme « *repose sur une intervention conjointe dans les domaines de la sécurité et de l'action d'éducation, au regard des prérogatives propres à chacun* ». En particulier, il implique que « *[I]l éducateur et le surveillant doivent impérativement être présents en binôme lors de certains moments importants de la journée. Ainsi, la présence du binôme de l'ouverture à la fermeture des cellules et durant les temps collectifs est requise. (...) Le surveillant et l'éducateur sont les interlocuteurs privilégiés des mineurs. Ils sont chargés d'organiser la vie en détention en étant présents, en animant et en encadrant les temps du lever, du coucher, des repas et des activités collectives non dirigées* ». **L'objectif de ce binôme est d'assurer « une prise en charge éducative complémentaire des mineurs par l'apprentissage et le respect des règles de vie en collectivité et des règles d'hygiène ».**

L'un des trois syndicats entendus par votre rapporteur pour avis – le syndicat national des personnels de l'éducation et du social – a remis en cause le principe même de ce binôme et la pertinence de l'intervention éducative dans un cadre contraignant tel que celui d'un établissement pénitentiaire. En revanche, les deux autres syndicats entendus – la CGT et l'UNSA – mais aussi les personnels de la PJJ et de l'administration pénitentiaire rencontrés dans les EPM de Porcheville et d'Orvault ont considéré que **l'idée du binôme éducateur-surveillant dans les EPM était pertinente**, mais que **sa cohésion devrait être renforcée pour qu'elle prenne, au quotidien et dans l'intérêt du mineur, davantage de consistance**.

La difficulté à faire vivre au quotidien le binôme éducateur-surveillant a été relevée depuis la création des EPM. En 2009, alors que les premiers EPM avaient ouvert moins de deux ans auparavant, la mission d'information de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur l'exécution des décisions de justice pénale avait estimé que le bon fonctionnement du binôme supposerait *« des ajustements et une appropriation de nouvelles pratiques professionnelles, liées entre autres à l'interdépendance des personnels dans ces nouveaux établissements »*⁽¹⁾. En 2011, les sénateurs Jean-Claude Peyronnet et François Pillet avaient, quant à eux, relevé que *« [l]a collaboration obligée entre surveillant et éducateur n'a pas été sans rencontrer de fortes résistances liées aux cultures très différentes auxquelles se rattachent ces deux métiers »* et que des *« malentendus demeur[ai]ent encore, néanmoins, nourris par l'indétermination relative du rôle de chacun des deux partenaires »*⁽²⁾.

Votre rapporteur pour avis a pu constater que ces difficultés de positionnement professionnel respectif et de compréhension réciproque des personnels de la PJJ et de ceux de l'administration pénitentiaire existaient encore aujourd'hui. Il apparaît dès lors essentiel, dans l'intérêt des mineurs, que la cohésion du binôme éducateur-surveillant soit garantie. Pour atteindre ce résultat, votre rapporteur pour avis considère que **les EPM devraient davantage s'appropriier l'un des outils de leur fonctionnement prévu par la circulaire précitée du 24 mai 2013 : l'élaboration d'un projet d'établissement**. La circulaire prévoit, en effet, que *« [s]ous l'autorité du chef d'établissement, les membres des équipes de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse élaborent un projet d'établissement qui définit l'organisation du QM ou de l'EPM »*.

Or, **tous les EPM n'ont pas encore élaboré un tel projet** – c'est le cas, notamment, de celui de Porcheville que votre rapporteur pour avis a visité⁽³⁾. Pour votre rapporteur pour avis, l'élaboration d'un tel projet, qui doit associer directement et concrètement l'ensemble des personnels de l'établissement, quel

(1) Rapport d'information (n° 2130, XIII^e législature) de M. Michel Zumkeller, au nom de la mission d'information sur l'exécution des décisions de justice pénale, sur la prise en charge sanitaire, psychologique et psychiatrique des personnes mineures, décembre 2009, p. 82.

(2) Rapport d'information (n° 759, session extraordinaire de 2010-2011) précité, p. 68.

(3) C'est également le cas de l'EPM d'Orvault, mais l'absence de projet d'établissement ne le handicape pas dans son fonctionnement quotidien, contrairement à l'EPM de Porcheville.

que soit leur corps d'appartenance, doit concourir au renforcement de la compréhension réciproque des missions de chacun au sein de l'EPM et, *in fine*, à la cohésion du binôme éducateur-surveillant et au bon fonctionnement de l'établissement. Il apparaît donc **essentiel que tous les EPM élaborent ou, si nécessaire, actualisent leur propre projet d'établissement, afin de donner davantage de sens et de consistance au binôme éducateur-surveillant.**

2. Rendre la pluridisciplinarité plus effective

La PJJ et l'administration pénitentiaire ne sont pas les deux seuls acteurs de l'incarcération des mineurs : les enseignants de l'Éducation nationale et les professionnels de santé interviennent également dans tous les établissements pénitentiaires accueillant des mineurs – EPM comme QPM – et doivent y jouer un rôle actif dans la prise en charge éducative des mineurs. **C'est dans le but d'instituer un fonctionnement pluridisciplinaire que la création des EPM s'est accompagnée de la création d'une instance – la commission pluridisciplinaire unique (CPU) – ayant pour objet de permettre la concertation entre toutes les catégories d'intervenants auprès des mineurs.** Créée d'abord dans les EPM, la CPU a ensuite été étendue aux QPM.

Composée à titre permanent du chef d'établissement – qui en est, de droit, le président – ou de son adjoint, d'un cadre de la protection judiciaire de la jeunesse, d'un représentant du personnel de surveillance, d'un représentant du service éducatif et d'un représentant de l'éducation nationale, la CPU peut aussi ponctuellement comprendre toutes « *personnes susceptibles d'apporter des éléments sur la situation d'un mineur (...) invitées par le chef d'établissement, en tant que de besoin, à participer à l'équipe pluridisciplinaire* »⁽¹⁾. En particulier, les médecins responsables de l'unité sanitaire ou de la prise en charge psychiatrique au sein de l'unité sanitaire peuvent en être membres pour intervenir sur des questions intéressant la santé d'un mineur ou pour l'élaboration et la mise en œuvre d'actions d'éducation à la santé.

Selon la circulaire précitée du 24 mai 2013, « [l]es échanges et réflexions de l'équipe pluridisciplinaire permettent d'élaborer le projet individuel de prise en charge des mineurs pendant la détention et contribuent à la construction de leur projet de sortie piloté par la PJJ ». Ses objectifs concrets principaux sont de « *prévenir le "choc" de l'incarcération ; restaurer ou maintenir les liens familiaux ; améliorer la qualité de la prise en charge des mineurs détenus en garantissant une dimension éducative durant la détention et en renforçant le suivi individuel ; anticiper, favoriser et préparer les conditions de son insertion lors de sa sortie ; proposer des alternatives à l'incarcération et des mesures d'aménagement de peine* ».

(1) Circulaire du 24 mai 2013 précitée.

Cependant, **il semble que, dans certains établissements, la pluridisciplinarité relève encore trop souvent de la simple juxtaposition de moyens humains et financiers de quatre administrations – l’administration pénitentiaire, la PJJ, l’éducation nationale et la santé – sans réelle synergie**, alors que la pluridisciplinarité devrait être l’un des éléments moteurs de la prise en charge éducative des mineurs incarcérés.

L’effectivité de la pluridisciplinarité au sein des EPM requiert surtout une forte volonté des acteurs locaux de parvenir à un fonctionnement prenant réellement en considération l’ensemble des problématiques sécuritaire, éducative, scolaire et sanitaire du mineur. Néanmoins, il importe également que les textes encadrant le fonctionnement des établissements ne laissent pas entendre qu’un des acteurs de l’équipe pluridisciplinaire aurait un rôle prédominant par rapport aux autres. Or, **certaines dispositions de la circulaire précitée du 24 mai 2013 semblent accorder un rôle plus important à l’administration pénitentiaire et limiter le rôle de la CPU à celui d’une instance purement consultative**. Ainsi, l’affirmation selon laquelle *« l’animation conjointe AP/PJJ doit être privilégiée »* laisse entendre que cette animation conjointe n’est pas obligatoire et que, à défaut, c’est à l’administration pénitentiaire qu’il revient d’animer la CPU, ce que corrobore le fait que le chef d’établissement en est le seul président. De même, pose difficulté le fait que la circulaire prévoit que *« l’équipe pluridisciplinaire émet, pour chaque mineur, des avis sur l’ensemble des éléments susceptibles d’affecter sa prise en charge et notamment son parcours d’exécution de peine et l’élaboration de son projet de sortie »* mais que *« les avis de l’équipe pluridisciplinaire ne lient pas l’autorité en charge de la décision »*.

Pour votre rapporteur pour avis, **l’effectivité de la pluridisciplinarité pourrait être renforcée par un accroissement du rôle de la CPU**. Pour ce faire, la CPU pourrait être co-présidée par le directeur de l’établissement et par le directeur du service éducatif de l’EPM, afin que le concept de binôme AP-PJJ, appliqué au niveau des surveillants et des éducateurs, soit étendu aux directions.

3. Individualiser l’intervention éducative

Pour que la détention d’un mineur puisse être utile, il est **essentiel que l’intervention éducative se trouve au cœur de la vie en détention**. En effet, tout mineur a un droit à l’instruction et à la formation, reconnu par le code de l’éducation⁽¹⁾. Même lorsqu’un mineur est détenu, l’école a, envers lui, les mêmes devoirs qu’envers tous les autres élèves, et est tenue de lui proposer des modalités effectives de scolarisation jusqu’à ses 18 ans. En outre, au-delà de l’obligation scolaire qui s’applique aux mineurs de moins de 16 ans, l’article 60 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire prévoit pour tous les mineurs détenus une obligation d’activité à caractère éducatif.

(1) Voir les articles L. 111-1, L. 121-2, L. 122-1-1, L. 122-2, L. 122-5 et L. 131-1 du code de l’éducation.

Les mineurs détenus présentent la particularité d'être majoritairement déscolarisés depuis plusieurs mois ou années et sont, pour une part non négligeable d'entre eux, en situation d'illettrisme. Dans un tel contexte, **l'intervention éducative doit être, le plus possible, individualisée.**

Que ce soit dans les EPM ou dans les QPM, les cours dispensés par les personnels de l'Éducation nationale sont donnés par petits groupes de sept élèves au plus, ce qui permet une grande individualisation des enseignements. La constitution des groupes et la nature des enseignements prennent en compte l'attitude à l'égard de la scolarité, le parcours antérieur, les compétences et les motivations des élèves qui les composent. Sont également prises en considération les durées prévisibles de détention, puisque, comme le souligne la circulaire précitée du 24 mai 2013, « *les modalités d'action sont différentes pour les très courtes peines ou les peines longues* ». La circulaire prévoit également la possibilité que soit proposé, toujours dans un objectif d'individualisation, un enseignement individuel en unité de vie, notamment dans des cas où la scolarisation du mineur avec les autres jeunes soulèverait des difficultés particulières ou dans le cas où un jeune aurait un projet personnel incompatible avec les enseignements délivrés aux autres jeunes.

Les mineurs ayant un niveau supérieur au collège sont très minoritaires au sein des établissements. Lorsqu'un élève scolarisé en lycée est incarcéré, les enseignants peuvent recourir au centre national d'enseignement à distance (CNED) pour obtenir les supports pédagogiques nécessaires à la poursuite de sa scolarité par le mineur. Aujourd'hui, ces supports sont, pour l'enseignement secondaire, encore envoyés sous forme de livrets imprimés. Mais pour l'enseignement supérieur, le CNED a désormais dématérialisé ses supports de formation qui doivent être téléchargés sur internet. Lors de sa visite du centre pénitentiaire pour femmes de Rennes, il a été indiqué à votre rapporteur pour avis que l'impossibilité d'accéder à internet dans les établissements pénitentiaires – hormis aux quelques sites accessibles dans le cadre des cyber-bases pour la recherche d'emplois ou de formations – posait une sérieuse difficulté pour les détenues majeures suivant des études supérieures. Faute d'être accessibles directement aux détenues, les cours du CNED sont imprimés par les enseignants de l'établissement, solution à la fois longue, complexe et coûteuse. Or il est probable que, à brève échéance, la dématérialisation concernera aussi l'enseignement secondaire, ce qui posera une difficulté pour un certain nombre de mineurs incarcérés.

Votre rapporteur pour avis estime nécessaire qu'une réflexion soit menée, à bref délai, sur la possibilité d'ouvrir l'accès à internet dans les établissements pénitentiaires. Aujourd'hui, savoir utiliser l'outil informatique et internet est devenu une nécessité dans la vie quotidienne et professionnelle : en priver les détenus, c'est les priver d'une chance supplémentaire de réinsertion. De la même façon que l'accès au téléphone, possible pour tous les détenus depuis la

loi pénitentiaire du 24 novembre 2009⁽¹⁾, fait l'objet d'un contrôle par l'administration pénitentiaire, l'accès à internet pourrait lui aussi être contrôlé pour se prémunir contre des consultations de sites qui pourraient mettre en péril la sécurité de l'établissement.

Cependant, comme l'avaient déjà relevé les sénateurs Jean-Claude Peyronnet et François Pillet, l'effet de l'intervention éducative mise en œuvre pendant l'incarcération « *est largement neutralisé par la durée souvent très courte de détention* »⁽²⁾. La brièveté de la détention doit, en conséquence, amener à porter une attention particulière à la continuité de l'action éducative engagée, en préparant dès l'entrée en détention l'après-incarcération, au travers d'un projet individualisé de sortie⁽³⁾.

4. Développer l'éducation à la santé

Les mineurs incarcérés ont la particularité de souffrir fréquemment de problèmes de santé relativement graves, relevés par les personnels médicaux des unités de consultation et de soins ambulatoires (UCSA) de tous les établissements. Les addictions au tabac et au cannabis sont courantes, tout comme la consommation d'autres produits stupéfiants ou de médicaments psychotropes. L'alcool soulève moins un problème de dépendance que de mode de consommation, avec des alcoolisations massives et des pratiques à risques associées. L'alimentation est souvent irrégulière et insuffisamment variée. Les troubles du comportement et les troubles psychiatriques concernent également une part importante des mineurs incarcérés. Selon les médecins rencontrés par votre rapporteur pour avis, il n'est pas rare que des jeunes incarcérés n'aient plus vu de médecin depuis plusieurs années.

Les difficultés sanitaires des mineurs détenus rendent absolument nécessaire la **conduite d'actions d'éducation à la santé** coordonnées par le médecin de l'UCSA en lien avec l'ensemble des autres acteurs de l'incarcération du mineur – PJJ, administration pénitentiaire et Éducation nationale. Compte tenu de la nature de ses missions, **la PJJ a vocation à être l'interlocuteur privilégié des professionnels de santé pour les actions d'éducation à la santé**. Notamment, les repas pris en commun entre les jeunes et les éducateurs dans les EPM, mais aussi la participation à des ateliers de cuisine, sont des occasions permettant aux éducateurs de la PJJ de sensibiliser les jeunes aux bonnes pratiques alimentaires. S'agissant des problèmes d'addiction, les entretiens menés par les éducateurs avec les jeunes sur les faits qui les ont conduits en détention peuvent permettre d'aborder la question de la consommation d'alcool ou de stupéfiants, lorsque cette consommation a joué un rôle dans ces faits ou dans la dégradation de

(1) Avant la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, seuls les condamnés détenus en établissement pour peines étaient autorisés à téléphoner. Les prévenus, mais aussi les condamnés qui exécutaient leur peine en maison d'arrêt ou attendaient une affectation en établissement pour peines, n'avaient pas accès au téléphone.

(2) Rapport d'information (n° 759, session extraordinaire de 2010-2011) précité, p. 70.

(3) Sur l'importance de la préparation à la sortie, voir infra, le B du III.

la situation personnelle du mineur. Cependant, les personnels de santé et les éducateurs rencontrés par votre rapporteur pour avis lors de ses déplacements ont souligné la **difficulté à travailler sur la notion d'addiction**, souvent difficile à admettre pour les mineurs, ainsi que sur la consommation de cannabis, de plus en plus perçue comme banale.

Pour certaines actions d'éducation à la santé, le recours à des intervenants extérieurs – notamment à des associations – peut être nécessaire. Pour que ces actions soient possibles, il est **nécessaire que des crédits de fonctionnement suffisants puissent être octroyés à la PJJ pour financer des actions d'éducation à la santé à destination des mineurs détenus**. Sur ce point, votre rapporteur pour avis réitère le vœu qu'il a formulé en présentant les crédits du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » pour 2014 que les crédits de fonctionnement de la PJJ puissent, autant que de besoin, bénéficier des mesures nécessaires de levée de gel de crédit en fin d'exercice 2014 ⁽¹⁾.

Votre rapporteur pour avis relève avec intérêt qu'un groupe de travail piloté par l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) vient d'être créé pour élaborer un **guide méthodologique spécifique à l'éducation aux risques infectieux en détention**. Ce groupe de travail va permettre à la PJJ de réaliser un état des lieux des pratiques à risques infectieux des mineurs détenus, en ciblant plus particulièrement les pratiques d'injections de produits psychotropes, les pratiques liées à la sexualité et les pratiques esthétiques (tatouage, *piercing*, coiffures faisant appel à un rasoir). À partir de cet état des lieux pourront être élaborées des actions de sensibilisation destinées à réduire les risques infectieux, qui pourront être précisément ciblées sur les pratiques des mineurs.

Cependant, compte tenu de la fréquence et de la gravité des difficultés sanitaires des mineurs détenus, il serait souhaitable qu'une **étude épidémiologique complète sur la situation sanitaire des mineurs incarcérés** soit réalisée et régulièrement actualisée. Le fait de disposer de données précises et régulièrement mises à jour sur la santé des mineurs détenus permettrait de mieux cibler les actions d'éducation à la santé menées dans les établissements pénitentiaires.

C. TRAVAILLER EN LIEN AVEC LES FAMILLES DES MINEURS DÉTENUS

Le droit des personnes détenues au maintien des relations avec les membres de leur famille a été consacré au niveau législatif par l'article 35 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ⁽²⁾. Essentiel pour tous les détenus, ce droit

(1) Voir supra, la première partie du présent avis.

(2) Article 35 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 :

« Le droit des personnes détenues au maintien des relations avec les membres de leur famille s'exerce soit par les visites que ceux-ci leur rendent, soit, pour les condamnés et si leur situation pénale l'autorise, par les permissions de sortir des établissements pénitentiaires. Les prévenus peuvent être visités par les membres

l'est plus encore pour les mineurs qui – à moins qu'ils ne soient émancipés – sont encore soumis à l'autorité parentale. Du reste, la problématique pour certains mineurs détenus n'est pas tant de *maintenir* les liens familiaux, mais de *renforcer* des liens qui se sont distendus, voire, dans certains cas, de *restaurer* des liens qui ont cessé d'exister. Lors des visites de votre rapporteur pour avis en établissements pénitentiaires, certains personnels ont mentionné le cas de familles disant « *ne plus vouloir entendre parler* » du mineur ou vouloir « *se reposer* » pendant son incarcération.

Sauf dans les cas extrêmes dans lesquels l'éloignement du mineur et de sa famille est une nécessité parce que cette dernière joue un rôle « nocif », le mineur a besoin de ses parents, car il convient de ne pas oublier que les parents sont les premiers éducateurs de l'enfant. Le maintien, le renforcement ou la restauration des liens familiaux sont donc déterminants dans le cadre de la prise en charge éducative des mineurs incarcérés.

Dans la perspective de la libération du mineur, qui a vocation – éventuellement, après un placement qui peut jouer le rôle de « sas » entre la prison et le retour dans la famille – à retourner vivre au sein de sa famille, la PJJ doit préparer dès le début de l'incarcération le passage de relais avec celle-ci. Pour atteindre cet objectif, les éducateurs de la PJJ travaillant tant en EPM qu'en QPM prennent immédiatement contact avec la famille dès l'incarcération du mineur, d'une part pour l'informer des conditions d'incarcération de son enfant, et d'autre part pour l'accompagner dans les démarches d'obtention du permis de visite. Ils peuvent aussi être amenés à aider la famille à trouver les moyens de transport pour venir à l'établissement, ce qui peut parfois être difficile pour les familles n'ayant pas de véhicule ou très éloignées du lieu d'incarcération. Si nécessaire, il peut être fait appel à des associations spécialisées en matière d'accompagnement des familles de personnes détenues.

Les éducateurs de la PJJ doivent **préparer l'organisation des rencontres entre le mineur et sa famille**. Ils peuvent saisir cette occasion pour conduire un **entretien éducatif, en associant si nécessaire le psychologue de la PJJ** intervenant en détention. À l'EPM de Porcheville, certains des éducateurs rencontrés par votre rapporteur pour avis ont fait état de difficultés pratiques pour assurer ces rencontres avec les parents, en raison de l'absence de temps spécifiquement dédié dans l'organisation de la journée de détention. À l'EPM d'Orvault, ce sont davantage des difficultés de locaux – en raison de l'absence de

de leur famille ou d'autres personnes, au moins trois fois par semaine, et les condamnés au moins une fois par semaine.

« L'autorité administrative ne peut refuser de délivrer un permis de visite aux membres de la famille d'un condamné, suspendre ou retirer ce permis que pour des motifs liés au maintien du bon ordre et de la sécurité ou à la prévention des infractions.

« L'autorité administrative peut également, pour les mêmes motifs ou s'il apparaît que les visites font obstacle à la réinsertion du condamné, refuser de délivrer un permis de visite à d'autres personnes que les membres de la famille, suspendre ce permis ou le retirer.

« Les permis de visite des prévenus sont délivrés par l'autorité judiciaire.

« Les décisions de refus de délivrer un permis de visite sont motivées. »

lieux dédiés aux entretiens avec les familles – et de moyens matériels – nombre insuffisant de téléphones et d’ordinateurs – qui ont été soulevées par les éducateurs comme des entraves au travail avec les familles. Compte tenu de l’importance du travail sur les liens familiaux que doivent réaliser les éducateurs, il faut que ces difficultés puissent être entendues par les autorités locales et interrégionales et trouver, au cas par cas, des solutions adaptées.

Dans le cadre de la **préparation du projet de sortie**, les services éducatifs de la PJJ doivent informer les titulaires de l’autorité parentale et recueillir leur avis préalable. Dans certains cas, le travail avec les familles en vue de la sortie peut aussi impliquer la prise en compte d’autres personnes appartenant au cercle familial du mineur, avec lesquelles un projet de sortie pourrait s’élaborer. Cela peut être le cas, notamment, d’un frère ou d’une sœur plus âgés, d’un oncle ou d’une tante, ou de grands-parents, qui seraient en capacité d’accueillir le mineur après sa libération et de jouer un rôle positif dans son insertion sociale.

III. GARANTIR LA CONTINUITÉ DE L’ACTION ÉDUCATIVE

Dans leur rapport d’information sur les CEF et les EPM, les sénateurs Jean-Claude Peyronnet et François Pillet avaient souligné au sujet des EPM que leur efficacité « *se décidera pour une large part sur les conditions dans lesquelles les mineurs pourront, à leur sortie de cette structure, s’insérer ou se réinsérer dans la société* »⁽¹⁾. Cette observation vaut tout autant, naturellement, pour l’incarcération des mineurs en QPM.

Pour que le travail éducatif engagé pendant le temps de la détention – généralement relativement bref, rappelons-le – puisse être utile et favoriser l’insertion du mineur, il importe que la continuité de l’action éducative soit garantie, à la fois pour poursuivre le travail éducatif engagé avant l’incarcération (A) et pour assurer la meilleure transition possible en cas de changement d’établissement ou avec le lieu d’accueil après l’incarcération (B).

A. POURSUIVRE LE TRAVAIL ÉDUCATIF ENGAGÉ AVANT L’INCARCÉRATION

Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, environ 90 % des mineurs incarcérés faisaient déjà l’objet d’une mesure judiciaire et d’un suivi par la PJJ avant leur incarcération. Comme le souligne la circulaire précitée du 24 mai 2013, « *[l]es mineurs incarcérés ont souvent eu un long parcours institutionnel émaillé de ruptures : il s’agit donc de garantir la continuité des différentes prises en charge, notamment dans la mise en œuvre du projet individuel global du mineur* ».

(1) Rapport d’information (n° 759, session extraordinaire de 2010-2011) précité, p. 69.

Les jeunes qui arrivent en détention sont donc majoritairement déjà connus de la PJJ, qui dispose d'informations sur leur situation personnelle et familiale ainsi que sur leur parcours éducatif. Ces jeunes ont pu être inscrits dans un parcours scolaire ou d'activités éducatives conduites par un service de milieu ouvert de la PJJ ou un intervenant du secteur associatif habilité (SAH). Dans toute la mesure du possible, ce travail éducatif doit ne pas être interrompu par l'incarcération et pouvoir, à la libération, être repris dans les mêmes conditions qu'avant l'incarcération.

Pour ce faire, **les éducateurs de la PJJ du lieu d'incarcération doivent prendre immédiatement contact avec le (ou les) éducateur(s) ayant suivi le mineur avant son incarcération** pour obtenir communication de son dossier de suivi, ainsi que des précisions sur ses problématiques et son projet. Ce passage de témoin entre le milieu ouvert et le milieu fermé a pour objectif d'éviter, pour le second, une perte de temps dans la recherche d'informations déjà disponibles.

Le cas échéant, **l'éducateur du milieu ouvert connaissant le mineur peut se rendre dans l'établissement où celui-ci est incarcéré**, pour assurer une transition avec l'éducateur qui va le suivre pendant la détention et échanger avec lui sur l'élaboration du projet du mineur. Au cours d'une des auditions menées par votre rapporteur pour avis, il a été fait état de difficultés pratiques, dans certains EPM, pour l'organisation de ces temps d'échanges entre éducateurs du milieu ouvert et du milieu fermé. Ici encore, comme sur la question des relations avec les familles ⁽¹⁾, il importe que ces difficultés puissent être entendues au niveau local pour recevoir, au cas par cas, la solution la plus adaptée.

B. ASSURER LA MEILLEURE TRANSITION POSSIBLE EN CAS DE CHANGEMENT D'ÉTABLISSMENT OU AVEC LE LIEU D'ACCUEIL APRÈS L'INCARCÉRATION

Un mineur peut quitter l'établissement pénitentiaire dans lequel il est incarcéré soit pour un autre établissement pénitentiaire, soit parce qu'il est libéré. Dans les deux cas, **le départ de l'établissement doit être préparé au mieux** afin que le travail éducatif engagé pendant l'incarcération dans un établissement donné ne soit pas perdu.

Selon la circulaire précitée du 24 mai 2013, la demande de changement d'affectation peut émaner du mineur lui-même, sa demande pouvant être motivée « *par le rapprochement familial, une perspective de réinsertion ou un projet d'exécution de peine, la volonté de changer de régime de détention, une formation professionnelle, etc.* ». Elle peut aussi émaner du directeur d'établissement, soit pour des motifs liés à l'évolution de la situation du mineur – « *comportement ou profil incompatible avec le régime de l'EPM ou du QM ; maintien du bon ordre de l'établissement ; intérêt de la personne détenue ; passage à l'âge de la majorité ; évolution de l'état de santé nécessitant des conditions de détention*

(1) Voir supra, le C du II.

spécifiques » –, soit dans le cadre d'un « *transfert administratif* » effectué dans le « *but de remédier aux inconvénients liés à la surpopulation et d'offrir des conditions d'accueil plus favorables* ». Pour cette dernière catégorie de changement d'affectation, la circulaire préconise, « *sauf urgence caractérisée, (...) d'éviter ce type de transfert pour les personnes détenues qui reçoivent des visites fréquentes, sont scolarisées et inscrites en vue d'un examen, ont élaboré un projet sérieux d'aménagement de peine ou d'alternative à l'incarcération, participent à un stage de formation professionnelle* ».

Pour votre rapporteur pour avis, il importe d'éviter autant que faire se peut ce dernier type de changement d'affectation, qui risque d'autant plus d'entraîner une rupture de prise en charge éducative néfaste pour le mineur qu'il n'est généralement que peu préparé. Votre rapporteur pour avis rappelle que, pour lui, le choix d'affectation du mineur doit être réalisé en prenant prioritairement en compte son intérêt éducatif ⁽¹⁾.

Lorsqu'un mineur détenu change d'établissement, les deux services de la PJJ concernés – celui de l'établissement de départ et celui de l'établissement d'arrivée – doivent se mettre immédiatement en relation, pour éviter toute interruption dans le parcours du jeune.

Le **cas particulier des jeunes devenant majeurs en cours d'incarcération** doit également être évoqué. En effet, la règle de la séparation des mineurs et des majeurs implique, en principe, qu'un jeune devenant majeur pendant son incarcération doit être transféré dès le jour de ses dix-huit ans dans un établissement pour majeurs. Cependant, ce changement d'affectation peut conduire à un nouveau « choc de l'incarcération » lié à la différence de prise en charge entre les EPM ou QPM et les établissements pour majeurs – unités de plus grande taille, niveau d'encadrement moindre, niveau d'activités inférieur... – et à une rupture dans le travail éducatif engagé. Pour éviter ces difficultés, l'article R. 57-9-11 du code de procédure pénale prévoit, à titre exceptionnel, la possibilité qu'un mineur reste écroué en EPM ou QPM pendant six mois après ses dix-huit ans. Cette souplesse, qui n'introduit qu'une infime dérogation au principe de la séparation mineurs-majeurs, mérite d'être soulignée, car elle participe d'un très légitime souci de garantir la continuité de l'action éducative.

Enfin, l'incarcération globalement courte des mineurs impose aux services de la PJJ une coordination immédiate afin de prévenir les risques de rupture dans le parcours éducatif du mineur. La circulaire précitée du 24 mai 2013 souligne que **l'articulation des actions doit être mise en place dès la phase d'accueil du mineur, afin d'élaborer sans délai le projet de sortie individualisé du mineur.**

Pour que ce projet de sortie puisse correspondre au mieux aux besoins du mineur, il est important que la PJJ puisse disposer d'une offre de placement aussi diverse que possible et dont l'implantation correspond aux besoins locaux. Comme il avait déjà souligné dans l'avis rendu sur les crédits de la PJJ pour 2013,

(1) Voir supra, le A du II.

le lieu d'accueil d'un mineur – *a fortiori* lorsqu'il sort d'une période d'incarcération – doit être déterminé en fonction des « *besoins du jeune en termes de prise en charge éducative, de taille de la structure, d'éloignement ou de proximité du lieu habituel de résidence et d'offres de formations* ».

Malheureusement, **l'offre de placement ne correspond pas suffisamment aux besoins, trop de placements étant en réalité décidés par défaut**, au détriment de la qualité de la prise en charge éducative et au risque d'incidents dans le déroulement de la mesure. Partant de ce constat, votre rapporteur pour avis avait souligné la nécessité pour le ministère de la Justice de permettre à la PJJ « *d'adapter en permanence l'offre de placement disponible aux besoins, non seulement au niveau national mais aussi local* »⁽¹⁾.

Lors du déplacement de votre rapporteur pour avis au centre pénitentiaire des femmes de Rennes, les **difficultés particulières liées au placement des jeunes filles après l'incarcération** ont été soulignées par plusieurs personnes. En particulier, lorsqu'un placement en centre éducatif fermé (CEF) pourrait apparaître comme une bonne solution éducative dans le parcours d'une mineure, il est souvent très difficile de trouver un centre pouvant *effectivement* l'accueillir. En effet, sur les 48 CEF actuellement en service⁽²⁾, un seul est réservé aux jeunes filles – le CEF de Doudeville, en Seine-Maritime – et les CEF mixtes sont confrontés à des difficultés similaires à celles rencontrées par les EPM lorsque des jeunes filles y sont placées⁽³⁾. Les places en foyer d'hébergement font également souvent défaut pour les jeunes filles. Pour votre rapporteur pour avis, **une attention particulière devrait être portée à l'offre de places et à la diversification des structures à destination des jeunes filles** : le fait qu'elles soient peu nombreuses ne doit pas les empêcher de bénéficier de structures d'accueil correspondant à leurs besoins éducatifs.

(1) Avis (n° 258, tome IX, XIV^e législature) précité, pp. 18 et suivantes.

(2) Au 1^{er} octobre 2013, après l'ouverture de 5 nouveaux CEF entre la fin de l'année 2012 et le début de l'année 2013 (à Angoulême, Bures-sur-Yvette, Bruay-la-Buissière, Épinay-sur-Seine et Laon), 48 CEF sont en service. Deux CEF supplémentaires doivent ouvrir à Cambrai et à Marseille à la fin de l'année 2013, et le CEF de Guadeloupe, qui avait fait l'objet d'une décision de fermeture administrative fin 2012, sera repris par une autre association gestionnaire. À l'issue de ces opérations, le nombre de CEF sera de 51.

(3) Voir supra, le 2 du A du II.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 24 octobre 2013, 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 Mme Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la Justice, sur les crédits de la mission « Justice » pour 2014.

M. le président Gilles Carrez. Mes chers collègues, nous sommes réunis en commission élargie pour examiner les crédits du projet de loi de finances (PLF) pour 2014 consacrés à la mission « Justice ». La conférence des présidents a décidé cette année de soumettre l'ensemble des crédits – soit vingt-six missions – à cette procédure. En effet, les commissions élargies autorisent un débat plus interactif qu'en séance, permettant à chacun de poser les questions aux ministres.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je suis très heureux d'accueillir Mme la garde des Sceaux dans le cadre de la première commission élargie à laquelle participe la commission des lois. Les quatre avis que notre commission rend sur les crédits de la mission « Justice » passent rapidement sur les questions budgétaires, largement traitées par le rapporteur spécial de la commission des finances, pour se concentrer chacun sur un thème particulier qui s'inscrit dans la mission de contrôle qui nous incombe.

Jean-Yves Le Bouillonnet a travaillé sur les crédits de la justice administrative – qui ne relèvent pas de cette mission à proprement parler – et de la justice judiciaire, abordant spécifiquement la question des frais de justice, un sujet essentiel et préoccupant dans le contexte budgétaire actuel.

Sébastien Huyghe, rapporteur pour avis pour les crédits relatifs à l'administration pénitentiaire, a traité le problème de la sécurité dans les établissements.

Jean-Michel Clément, rapporteur pour avis pour les crédits relatifs à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), a abordé la question de la prise en charge éducative des mineurs incarcérés.

Enfin notre commission salue le travail sur l'aide aux victimes que Nathalie Nieson, rapporteure pour avis pour les crédits relatifs à l'accès au droit et à la justice, a effectué cette année à l'initiative de la garde des Sceaux. Nous espérons tous que ses préconisations seront suivies d'effets, permettant d'élaborer et d'appliquer des mesures concrètes. Son avis porte sur l'accès au droit et l'aide aux victimes dans le cadre des procédures de jugement rapide ou simplifié.

M. Étienne Blanc, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire pour les crédits relatifs à la justice. « La justice coûte cher. C'est pour ça qu'on l'économise », disait Marcel

Achard. En 2014, le budget de la justice augmente de 1,7 % ; le taux d'inflation étant de l'ordre de 1,3 %, l'augmentation nette représente 0,4 %. Sur les dix dernières années, entre 2003 et 2013, ce budget a crû de quelque 53,8 % ; corrigée de l'inflation de 18,8 %, l'augmentation effective représente 34,48 %, soit environ 3,4 % par an. Le PLF 2014 signe donc un ralentissement de l'augmentation du budget de la justice. Comment le justifier ? À quelles conséquences peut-on s'attendre ?

Ce budget traduit une augmentation des dépenses d'investissement mais une diminution de celles de fonctionnement. Sur l'année 2012, les délais de traitement des procédures civiles et pénales – indicateur mesurant la rapidité d'intervention de la justice – se sont dégradés. Quelles seront les incidences de la diminution des dépenses de fonctionnement sur ce phénomène ?

Les effectifs de la magistrature constituent un autre sujet de préoccupation. Les plafonds d'emploi augmentent ; pourtant, certains postes de magistrats restent non pourvus, et le nombre global de magistrats stagne, voire diminue. Quelles mesures entendez-vous prendre pour pourvoir aux postes créés ?

Dans les documents qui nous ont été remis, deux indicateurs de performance sur l'exécution des peines ne sont pas renseignés : le taux de mise à exécution des peines et le délai moyen d'exécution des peines. Il serait souhaitable que ces paramètres essentiels nous soient communiqués l'année prochaine. De manière générale, sur l'année 2013, on constate une dégradation dans le rythme et le taux d'exécution des peines. Quelles en sont les causes ? Quels moyens le Gouvernement mettra-t-il en œuvre pour y remédier ?

La diminution des crédits alloués aux frais de justice pose un sérieux problème aux magistrats. À l'occasion d'une visite à la Cour d'appel de Lyon, j'ai appris que, pour boucler l'année 2012, le président de la Cour avait été obligé de puiser dans les crédits de fonctionnement à hauteur de quelque 8 millions d'euros. Après retraitement des frais postaux et des conséquences de la réforme de la médecine légale, la diminution des moyens prévus pour les frais de justice est de l'ordre de 4 %. Le Gouvernement n'a-t-il pas sous-estimé les besoins des juridictions en la matière ? Il indique qu'il essaiera de maîtriser l'évolution des frais de justice ; quelles mesures effectives compte-t-il prendre ?

En matière de performance du service pénitentiaire, on constate une dégradation des ratios : ainsi, le taux d'occupation des établissements pénitentiaires est passé de 113,2 % au début de 2012 à 117 % au 1^{er} janvier 2013 ; celui des places en maison d'arrêt augmente de 124 % en 2011 à 133 % en 2013. Il en va de même pour le nombre de détenus par cellule. Entre le 1^{er} janvier 2012 et le 1^{er} juillet 2013, le Gouvernement a créé quatre-vingt-quatre places de prison ; il annonce aujourd'hui la création de 6 500 places à l'horizon 2017. Compte tenu du ralentissement observé en 2013, le Gouvernement peut-il indiquer précisément le détail des créations de places dès 2014 ?

Le budget du programme 182 – consacré à la PJJ – est en baisse, alors que les dépenses de rémunération augmentent. Il est nécessaire d’agir rapidement : depuis une dizaine d’années, les délais de traitement des infractions commises par les mineurs se sont considérablement réduits ; ne craignez-vous pas que la réduction des dépenses de fonctionnement en 2014 puisse dégrader ces ratios ?

Le progrès que le Gouvernement affiche en matière d’accès au droit constitue une illusion d’optique. En réalité, la suppression de la contribution pour l’aide juridictionnelle (CPAJ) qui représente 60 millions d’euros, le renoncement au projet de modulation de l’unité de valeur et la mise en œuvre de plusieurs mesures visant à maîtriser le nombre d’admissions à l’aide juridictionnelle posent question. Dans ce contexte, madame la garde des Sceaux, pouvez-vous nous exposer les mesures qui seront prises pour maintenir l’accès au droit, alors même que les crédits sont en diminution ? Le Gouvernement doit s’expliquer précisément sur cette question.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la République pour les crédits relatifs à la justice administrative et judiciaire. Dans le PLF 2014, les crédits de la justice administrative et judiciaire progressent de 1,7 %, après avoir crû de 4,3 % l’année dernière. Il s’agit donc d’un processus d’augmentation, même s’il prend place dans l’encadrement budgétaire conduit par le Gouvernement.

L’effort le plus important concerne les effectifs, avec 535 emplois créés ; la ligne budgétaire des frais de justice se retrouve, au contraire, érodée. Les frais de justice sont sinistrés depuis une quinzaine d’années, la dégradation étant accentuée par l’effet des dispositions législatives et par les conséquences des directives européennes. Ainsi, l’obligation – parfaitement légitime – de fournir un traducteur à toute personne placée sous main de justice et qui ne parle pas français est à l’origine d’un processus d’inflation des frais extrêmement important. D’autres dispositions législatives ont pour conséquence d’augmenter considérablement le recours à des prestataires externes – experts, légistes –, mais également aux techniques nouvelles. Le problème est donc devenu récurrent, menaçant de se transformer en une véritable crise institutionnelle si la justice ne pouvait plus faire face à ses obligations. En effet, l’État ne semble pas avoir la capacité financière de répondre aux demandes des magistrats.

En matière de juridiction administrative, aux termes du décret d’août 2013, certains contentieux pourront être examinés par un juge unique, sans intervention du rapporteur public. Cette mesure – qui prend place dans le contexte d’une juridiction saturée – concerne le domaine de la solidarité, notamment le droit au logement opposable (DALO). Ne laisser, comme voie de recours dans ce domaine, que le seul pourvoi en cassation ne favorise pas l’accès des personnes concernées – souvent de condition modeste – à ces procédures.

S'agissant de la gestion prévisionnelle des effectifs, plus de 1 400 magistrats devraient partir en retraite dans les quatre années à venir ; la situation est similaire pour les personnels de catégorie C. Si nous ne prenons pas en compte ces départs, nous irons au-devant de graves difficultés.

Si les personnels de catégorie C ont été sensibles à l'augmentation de leur rémunération, il faut également réviser celle des greffiers, qui stagne depuis près de dix ans.

Des économies restent possibles dans plusieurs domaines. Il faut par exemple améliorer la technique de gestion des frais de justice en réduisant notamment le nombre de mémoires dont la surabondance gêne le fonctionnement de la justice. Les commissariats comme les juridictions doivent pour leur part prendre en compte les conséquences financières des décisions de sollicitation d'avis. Mon rapport fait des propositions sur l'ensemble de ces questions.

Enfin, une source de financement – la taxation des frais de procédure – mériterait d'être revue ; il faudrait notamment réviser l'ordonnance de taxe mise à la charge des personnes condamnées définitivement.

M. Sébastien Huyghe, rapporteur pour avis de la commission des lois pour les crédits relatifs à l'« Administration pénitentiaire ». Le budget de l'administration pénitentiaire pour 2014 est quasiment stable en matière de crédits, les variations – moins 1,2 % en autorisations d'engagement, plus 1,4 % en crédits de paiement – apparaissant peu significatives après l'effondrement de 38,5 % en autorisations d'engagement l'année dernière. Ce budget prévoit une légère augmentation du plafond d'autorisations d'emploi, représentant 112 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

Du fait des redéploiements d'emplois, cette augmentation du plafond doit notamment permettre l'affectation de 300 ETPT – principalement de conseillers d'insertion et de probation – pour la mise en œuvre du projet de loi relatif à la prévention de la récidive, et de 30 ETPT pour le renforcement de la sécurité des établissements pénitentiaires, avec la création de deux nouvelles brigades cynotechniques.

Pour autant, ce projet de budget ne saurait satisfaire le rapporteur pour avis que je suis, car il ne répond pas au principal problème de nos établissements pénitentiaires, celui de la surpopulation carcérale. Je reste convaincu que la mise en œuvre du projet de loi sur la récidive, dont les perspectives de discussion parlementaire et d'adoption sont pour le moins lointaines, ne permettra pas de le pallier. L'objectif de 80 000 places de prison qu'avait fixé la loi de programmation pour l'exécution des peines du 27 mars 2012 me semble toujours aussi pertinent ; je déplore l'abandon de cet objectif, et j'émettrai un avis défavorable aux crédits du programme « Administration pénitentiaire ».

Dans le cadre de cet avis budgétaire, je me suis intéressé à la question récurrente de la sécurité des établissements pénitentiaires, revenue sur le devant de la scène au mois d'avril dernier à l'occasion de l'évasion violente survenue à Lille-Sequedin. Je tiens à exprimer ma sympathie et mon soutien aux agents pris en otage lors de cette évasion, ainsi qu'à tous les agents pénitentiaires victimes de violences.

En choisissant ce thème, je me suis fixé comme objectif de formuler des propositions pragmatiques et efficaces pour renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires – objectif qui peut et doit nous rassembler, quel que soit le groupe auquel nous appartenons. Vous pouvez prendre connaissance de mes suggestions à la page 41 du projet d'avis.

J'insisterai ici uniquement sur ce qui constitue aujourd'hui le talon d'Achille des établissements pénitentiaires, à savoir l'introduction d'objets interdits. Les volumes de saisies ont connu une forte progression au cours des dernières années, et les chiffres pour 2012 – détaillés page 24 du rapport – sont édifiants : 20 500 téléphones, 8 750 produits stupéfiants, 705 armes saisis dans nos prisons.

Ces objets, qui menacent tous la sécurité des établissements pénitentiaires – y compris les stupéfiants, car ils génèrent trafics et violences –, y entrent par deux voies : soit par la porte, introduits par des personnes autorisées à y accéder, soit par les airs, par ce que l'on appelle des « projections ». Je me félicite du plan de sécurisation des établissements pénitentiaires annoncé par Mme la ministre en juin 2013, qui prévoit le financement de moyens de lutte contre ces projections : filets anti-projection et renforcement des glacis. Pour ma part, je propose de donner en outre à des agents pénitentiaires la qualité d'agents de police judiciaire, afin qu'ils puissent intervenir en dehors des établissements pour appréhender les auteurs de projections. Aujourd'hui, lorsque des personnes sont repérées aux abords d'une prison en train de lancer des objets par-dessus les murs d'enceinte, les agents de l'administration pénitentiaire ne peuvent qu'appeler la police ou la gendarmerie en espérant qu'elles arrivent assez vite pour les appréhender. Autant dire que cela n'arrive quasiment jamais. La proposition que je formule permettrait de mieux lutter contre les projections, et s'inscrirait dans la dynamique de l'évolution amorcée depuis quelques années, qui consiste à diversifier les missions de l'administration pénitentiaire par des missions exercées « hors les murs », telles que les extractions judiciaires ou la surveillance des unités hospitalières.

Je formule aussi plusieurs propositions pour lutter contre l'introduction d'objets par des personnes entrant dans l'établissement. La question a pris une acuité particulière depuis l'interdiction, par l'article 57 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, des fouilles systématiques, qui, de l'avis unanime des personnels que j'ai pu rencontrer, a rendu les établissements beaucoup plus vulnérables et mis les personnels en danger. Le principal problème de cette disposition est de n'avoir retenu, pour permettre de procéder à des fouilles, que des critères individuels – la présomption d'une infraction ou le comportement de

la personne –, laissant totalement de côté le risque systémique d'introduction d'objets interdits dans certaines situations de la vie en détention, telles que les visites au parloir. L'interdiction des fouilles systématiques met aussi en danger les détenus les plus vulnérables et leurs familles, forcés de jouer le rôle de « mules ».

Pour remédier à ces difficultés, je propose tout d'abord de modifier l'article 57 de la loi pénitentiaire afin de permettre aux agents de procéder à des fouilles systématiques des détenus, soit dans certaines zones, soit à certains moments de la vie en détention qui présentent des risques particuliers d'introduction d'objets interdits.

Ma deuxième proposition consiste à permettre aux équipes cynotechniques de l'administration pénitentiaire de procéder, dans le cadre d'opérations de police judiciaire menées sous l'autorité du parquet, à des contrôles de recherche de stupéfiants et d'explosifs sur les personnes entrant dans les établissements.

Enfin, je suggère de permettre la réalisation, par les agents pénitentiaires, de fouilles par palpation sur les personnes entrant dans les établissements. Ces fouilles – qui consistent seulement en une recherche extérieure et au-dessus des vêtements, par tapotements, d'objets interdits – sont pratiquées quotidiennement par des personnels de sécurité privée dans les aéroports ou à l'entrée des stades et des salles de spectacle. Il s'agit d'un geste peu intrusif, dont chacun comprend la nécessité et auquel chacun est désormais parfaitement accoutumé.

Prévenir en amont l'introduction d'objets interdits compenserait la perte d'efficacité qu'a entraînée l'adoption de l'article 57 interdisant les fouilles systématiques des détenus, et permettrait de renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires. Je pense – et j'espère – que mes propositions pourront recueillir l'approbation de Mme la ministre, car il est de notre responsabilité commune de rechercher ensemble, de façon pragmatique, les moyens d'améliorer la sécurité des personnels, celle des détenus, et la sécurité publique dans son ensemble.

M. Jean-Michel Clément, rapporteur pour avis de la commission des lois pour les crédits relatifs à la « Protection judiciaire de la jeunesse ». La priorité que le Président de la République et le Gouvernement ont choisi de donner à la justice et à la jeunesse s'était traduite dès la loi de finances pour 2013 ; c'est à nouveau le cas cette année avec le projet de budget pour 2014.

Comme je sais que l'opposition a le goût des chiffres, ce qui lui a masqué l'essentiel lorsqu'elle était aux responsabilités, je rappellerai que l'application de la révision générale des politiques publiques (RGPP) au budget de la PJJ a eu pour conséquence de sacrifier la prise en charge des mineurs au profit d'un rapprochement idéologique de la justice des mineurs de celle des majeurs. C'est aussi cela qu'il nous faudra corriger durablement.

À première vue, le budget de la PJJ pour 2014 pourrait sembler quelque peu décevant, compte tenu de la baisse des crédits qui lui sont consacrés – moins 2,3 % en autorisations d’engagement et moins 0,6 % en crédits de paiement. Cette baisse des crédits traduit la participation du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » à l’effort de réduction de la dépense publique.

Cependant, grâce à une rationalisation et à une réorganisation des missions de la PJJ, le projet de budget pour 2014 prévoit une augmentation du plafond d’autorisations d’emplois à hauteur de 37 ETPT, qui permettra – grâce à des redéploiements au sein du schéma d’emploi – d’affecter 99 nouveaux ETPT sur l’action qui constitue le cœur de métier de la PJJ, à savoir la mise en œuvre des décisions judiciaires.

Le budget de la PJJ m’apparaît satisfaisant dans le contexte budgétaire que nous connaissons, et je donnerai un avis favorable aux crédits du programme.

Néanmoins, je tiens à exprimer une certaine préoccupation quant aux crédits de fonctionnement de la mission, en baisse de 9,2 % en autorisations d’engagement et de 4,5 % en crédits de paiement par rapport à 2013. Les organisations syndicales que j’ai entendues craignent que cette baisse des dépenses de fonctionnement n’entraîne soit une augmentation de la dette de la PJJ vis-à-vis du secteur associatif habilité – que le Gouvernement avait commencé à résorber dans le cadre de la loi de finances pour 2013 –, soit l’interruption du financement de certaines actions éducatives en fin d’exercice 2014.

Si la PJJ doit, comme l’ensemble des administrations, participer à l’effort de réduction de la dépense publique, il ne faut pas oublier qu’elle a déjà vu ses moyens diminuer très fortement entre 2008 et 2012 et a perdu 632 ETPT. Par ailleurs, le secteur associatif habilité est un partenaire essentiel de la PJJ pour la mise en œuvre des mesures judiciaires, et l’État doit entretenir avec lui des relations financières saines. Par conséquent, j’émetts le vœu que les crédits de fonctionnement de la PJJ puissent, en tant que de besoin, bénéficier des mesures de levée de gel de crédits en fin d’exercice 2014, afin de permettre à la PJJ de poursuivre ses missions dans les meilleures conditions possible tout au long de l’année à venir.

J’en viens à la présentation du thème que j’ai choisi de traiter cette année, celui de la prise en charge éducative des mineurs incarcérés.

Leur nombre est relativement bas depuis de nombreuses années, et demeure assez stable : 729 mineurs étaient incarcérés au 1^{er} janvier 2013, contre 808 au 1^{er} janvier 2003. Du fait de la hausse générale du nombre de détenus, la part des mineurs a d’ailleurs baissé, passant de 1,33 % en 2003 à 1,06 % en 2013. Les mineurs incarcérés sont également très minoritaires parmi l’ensemble de la population suivie par la PJJ.

Pour autant, la société a le besoin impérieux et l'obligation morale de rendre possible l'insertion de ces mineurs. J'ai donc cherché à identifier les améliorations qui pourraient être apportées à leur prise en charge éducative, afin de faire de cette incarcération une période utile dans leur parcours.

Ma conclusion est que l'individualisation du suivi doit être un objectif prioritaire, que ce soit lors du choix du lieu d'incarcération ou au moment de la sortie, quand il s'agit de garantir la continuité de l'action éducative engagée. Comment le ministère de la justice envisage-t-il d'encourager une meilleure prise en compte, par l'autorité judiciaire et l'administration pénitentiaire, de l'intérêt éducatif du mineur au moment de choisir le lieu de détention ?

La situation particulière des jeunes filles mérite également d'être soulignée. Du fait de leur petit nombre – trente-cinq jeunes filles étaient incarcérées au 1^{er} janvier 2013 –, les établissements pouvant les accueillir sont rares, et elles souffrent toujours d'un certain isolement, que ce soit par rapport aux garçons quand elles sont en EPM – établissement pour mineurs – ou par rapport aux majeures lorsqu'elles sont en quartier pour mineurs.

Pour remédier à cette difficulté, je me demande s'il ne serait pas possible d'imaginer, sur le modèle de l'accompagnement scolaire des enfants en situation de handicap par des assistants de vie scolaire (AVS), que les jeunes filles détenues puissent bénéficier d'un « assistant de vie en prison ». Celui-ci, qui pourrait être rattaché à des équipes mobiles de la PJJ, telles qu'il en existe dans l'administration pénitentiaire pour renforcer les services pénitentiaires d'insertion et de probation faisant face à un grand nombre de mesures à exécuter, aurait pour mission de concevoir pour la mineure des activités éducatives individualisées, mais aussi de l'accompagner dans le cadre des activités scolaires.

Quelle est votre position sur cette piste de réflexion, madame la garde des Sceaux, et quelles actions entendez-vous mener pour mieux prendre en compte la situation particulière des jeunes filles ?

Enfin, pouvez-vous nous indiquer, dans la continuité des informations que vous nous aviez données l'an dernier, les actions que le ministère de la justice a menées en 2013 et compte mener en 2014 pour renforcer la diversité des lieux de placement des mineurs ?

Mme Nathalie Nieson, rapporteure pour avis de la commission des lois pour l'« Accès au droit et à la justice ». Je veux tout d'abord féliciter le Gouvernement qui, malgré des efforts importants en faveur d'une diminution de la dépense publique, est parvenu à préserver, et même à augmenter les crédits du ministère de la justice. Cela traduit une véritable mobilisation de la garde des Sceaux pour mettre en œuvre la priorité donnée par le Président de la République.

Le programme « Accès au droit et à la justice » bénéficie de cette progression, puisque son budget augmente de 9 %, principalement sous l'effet de l'augmentation de 30 millions d'euros de la dotation pour l'aide juridictionnelle.

Son rôle est essentiel, car il regroupe les crédits destinés à permettre à nos concitoyens de connaître leurs droits et de les faire valoir, quels que soient la situation sociale et le point du territoire dans lesquels ils se trouvent.

Je salue tout particulièrement la décision de renoncer au forfait de 35 euros réclamé lors de toute action judiciaire, qui constituait une entrave à la justice. Dans ma circonscription, l'association locale de défense des victimes de l'amiante (ALDEVA), dont l'action pâtissait de cette mesure, m'a chargée d'exprimer sa satisfaction de la voir supprimée.

Cette année, j'ai souhaité concentrer mes travaux sur la situation des victimes et des personnes mises en cause dans le cadre des procédures de jugement rapide, comme la comparution immédiate, la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) ou l'ordonnance pénale délictuelle.

Ces procédures représentent une partie importante du nombre total des affaires suivies par les tribunaux correctionnels et sont même en progression : 50 % en 2012, contre 42 % en 2007. Elles permettent à la justice d'apporter une réponse rapide aux besoins de la société comme à ceux des victimes. C'est pourquoi je me réjouis de la création, cette année, de 150 bureaux d'aide aux victimes, qui a permis de tripler leur nombre.

De même, les crédits accordés aux 173 associations d'aide aux victimes conventionnées, déjà augmentés de 25 % l'an dernier, sont encore accrus de 6,5 % cette année.

Les bureaux d'aide aux victimes permettent aux associations de renseigner les victimes sur leurs droits, de les orienter, le cas échéant, vers des avocats, et de les aider à résoudre leurs difficultés.

Cela étant, tout reste perfectible. Ces bureaux bénéficient d'une dotation financière modulable de 20 000 euros. Or les critères de la modulation mériteraient d'être mieux expliqués, car elle n'est pas toujours comprise par l'INAVEM, la fédération nationale des associations d'aide aux victimes. Je présenterai par ailleurs un amendement destiné à doter ces associations de moyens supplémentaires.

Enfin, une enveloppe de 200 000 euros est prévue pour financer une expérimentation intéressante destinée à transposer la directive européenne sur les victimes. Celle-ci prévoit de nouveaux droits, comme l'évaluation de la vulnérabilité des victimes, afin de mieux adapter leur prise en charge. J'en attends les résultats avec impatience.

Mme Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Avant de répondre aux questions posées, je me dois de rendre plus intelligible le budget de la justice en rappelant ce qui fait sa cohérence et de quelle façon il traduit les priorités définies par le Gouvernement. Le budget pour l'année

2013 était construit selon une logique triennale ; les priorités établies l'an dernier sont donc consolidées, qu'il s'agisse des crédits ou de l'action du ministère sur le terrain.

En 2012, nous avons entrepris de corriger les injustices accumulées au cours des dernières années, et décidé de consentir un effort particulier en faveur de la jeunesse, et donc de la protection judiciaire de la jeunesse. Aujourd'hui, nous en venons à une phase plus qualitative de l'organisation de la PJJ, qui passe notamment par une diversification des réponses en matière d'hébergement, sur le plan éducatif et en termes de sanctions auxquelles peuvent recourir les juges et tribunaux pour enfants.

Dès l'année dernière, nous avons annoncé que nous serions vigilants et actifs au sujet des ressources humaines, qui constituent la force principale du ministère de la justice. Cela ne recouvre pas seulement la question des effectifs, mais aussi celle de l'organisation du travail, des conditions de travail, de la répartition des charges, des méthodes, ainsi que des procédures et formalités qui peuvent pénaliser l'activité des magistrats, greffiers et fonctionnaires.

Cette année encore, nous proposons la possibilité de créer 590 nouveaux postes pour l'ensemble de la justice : 35 pour la justice administrative et 555 pour la justice judiciaire, la protection judiciaire de la jeunesse et l'administration pénitentiaire. Cette augmentation est d'autant plus remarquable que les effectifs de l'État vont être globalement réduits de 3 200 postes en 2014. C'est la marque incontestable d'un maintien de la priorité accordée à la justice par le Président de la République. De même, comme l'ont souligné plusieurs d'entre vous, le budget de la justice augmente de 1,7 %, alors que le budget de l'État enregistre une baisse en valeur.

Le ministère de la justice est peut-être celui qui porte la plus lourde part de l'action réformatrice de l'État. Il suffit de rappeler le nombre de textes qui viennent d'être adoptés, dont l'examen est en cours ou qui vont être examinés par le Parlement : le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, qui entraîne des conséquences en termes d'effectifs ; le projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature ; le projet de loi modifiant les relations entre le garde des Sceaux et le parquet, qui n'est pas sans effet sur l'organisation du travail et les relations entre les parquets généraux et la Direction des affaires criminelles et des grâces ; le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière ; les projets de loi ordinaire et organique créant le parquet financier, qui conduisent à débloquer des moyens budgétaires spécifiques et à créer de nouveaux postes de magistrat et de greffier.

Nous avons également déposé un projet de loi relatif à la collégialité de l'instruction. En effet, la loi du 5 mars 2007, dont l'entrée en vigueur a déjà été reportée deux fois, prévoyait un principe de collégialité systématique dont l'application aurait eu pour effet d'alourdir l'instruction et de nécessiter la création

de 354 postes de magistrat, une charge que nous ne pouvons pas assumer. Une chose est d'ouvrir des postes au concours, une autre est de trouver des magistrats en chair et en os pour les occuper. Je reviendrai d'ailleurs sur les dispositions que nous prenons pour pallier le manque de vocations.

D'autres textes sont susceptibles d'entraîner des effets sur le budget de la justice pour 2014, comme la réforme de l'hospitalisation sous contrainte. Bien que ce projet de loi soit porté par le ministère de la santé et des affaires sociales, il implique la création de postes de juge des libertés et de la détention, mais aussi de greffiers et de fonctionnaires. Il en va de même s'agissant de la réforme de la justice commerciale, ou du texte sur le secret des sources des journalistes.

L'action du Gouvernement se caractérise donc par la continuité, qu'il s'agisse de la création de postes, de la réforme des méthodes et de l'organisation du travail ou de la modification de certaines procédures.

Pour illustrer ce dernier aspect, on peut citer l'exemple des mesures de tutelle. Les tribunaux d'instance étaient engorgés par le nombre de mesures à réviser, et nous nous sommes aperçus, à la mi-2012, qu'il serait impossible de parvenir avant la fin 2013 à une résorption du stock. Nous avons abandonné l'idée de prévoir un délai pour l'application de l'obligation de révision, car cela n'aurait fait qu'augmenter le nombre de mesures restant à réviser. Nous avons donc engagé les moyens nécessaires, en termes d'effectifs et d'organisation du travail, pour éviter que les autres contentieux civils ne soient pénalisés par le traitement du contentieux relatif à la protection des majeurs. Les effectifs sont en place, et nous sommes désormais en mesure de résorber le stock de tutelles à réviser, ce dont il faut rendre grâce aux personnels.

Mais nous avons aussi tiré les enseignements de cette expérience. Pour éviter de faire peser sur les tribunaux d'instance une charge de travail inconsidérée, nous envisageons que le juge puisse autoriser, dans certains cas particuliers – notamment en cas de pathologie lourde et évolutive, lorsqu'une révision au bout de cinq ans ne se justifierait probablement pas –, que la révision de la mesure initiale ait lieu au-delà de ce délai, au plus tard au bout de dix ans.

L'objectif du Gouvernement est donc d'améliorer l'efficacité de la justice, mais aussi de la rendre plus accessible et plus diligente.

La question des délais est évidemment essentielle. Or les effectifs font partie des facteurs qui déterminent la durée des procédures, civiles comme pénales. Alors qu'il nous manque déjà 358 postes de magistrats pour répondre aux besoins, nous allons devoir faire face à 1 400 départs à la retraite pendant la durée du quinquennat. Il aurait donc fallu ouvrir 300 postes par an en moyenne au cours des six dernières années. Or, pendant la législature précédente, entre 80 et 120 postes seulement étaient ouverts chaque année. En 2013, nous avons porté ce nombre à 300, et cette année, nous en ouvrons 420. Malheureusement, 64 de ces postes n'ont pas trouvé preneur.

Nous avons recherché les raisons de la désaffection qui touche la magistrature en dépit de la beauté de ses missions et de la variété des métiers qu'elle propose, aussi bien au parquet qu'au siège. Il ne fait pas de doute que la nature des relations observées ces dernières années entre l'exécutif et la magistrature, ainsi que les mises en cause régulières dont font l'objet les décisions de justice, n'incitent pas les jeunes à se précipiter vers ce type de carrière.

Nous avons donc décidé de rendre la magistrature plus attractive. La campagne de communication que nous avons organisée l'année dernière commence à donner ses fruits, même si, comme on l'a vu, elle reste insuffisante. Nos efforts concernent les trois voies d'accès à l'École nationale de la magistrature : en septembre, nous avons réuni les doyens des facultés de droit pour leur demander d'inciter leurs meilleurs étudiants à passer le concours, mais nous renforçons également les recrutements latéraux, c'est-à-dire externes.

Ayant été beaucoup sollicitée pour autoriser des magistrats à servir dans d'autres organismes, j'ai fait recenser le nombre de professionnels dans cette situation : ils sont environ 250, certains étant hors juridiction depuis plus de dix ans, voire depuis une vingtaine d'années. Pour réduire les délais de jugement et répondre aux besoins en effectifs, nous avons donc entrepris, il y a quelques mois, de les inciter à revenir en juridiction.

En matière d'emplois, l'année 2013 a été essentiellement consacrée à la PJJ, non pour la privilégier, mais pour rompre avec la RGPP, qui avait conduit à la suppression de 8 % de ses effectifs en trois ans, soit plus de 630 emplois en moins entre 2008 et 2012. Nous en avons recréé 205 – essentiellement des éducateurs – de façon que la prise en charge des mineurs ayant affaire à la justice soit assurée dans les cinq ans.

Vous savez, en effet, qu'une prise en charge rapide est indispensable, non seulement pour ne pas donner un sentiment d'impunité à la personne ayant commis un acte répréhensible, mais aussi parce que les statistiques montrent que la réitération a lieu rapidement après le premier acte commis. Une prise en charge rapide permet donc de casser la dynamique qui entraîne les mineurs toujours plus loin dans la délinquance.

Compte tenu de la présentation du projet de loi de prévention de la récidive, nous faisons cette année un effort particulier en faveur des conseils d'insertion et de probation, sur lesquels pèsent l'essentiel du travail d'encadrement, de suivi et de surveillance du respect des obligations et interdictions, qu'il s'agisse de la contrainte pénale, des autres exécutions de peine en milieu ouvert ou du dispositif conduisant à l'examen de la situation d'un détenu aux deux tiers de l'exécution de sa peine.

Nous allons donc créer un millier d'emplois sur les trois ans à venir pour le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) : 400 dès 2014, puis 300 par an en 2015 et 2016. En outre, nous travaillons sur la diversification du

recrutement, les méthodes de travail, les outils de prise en charge et d'encadrement, les référentiels métier. J'ai installé la semaine dernière un groupe de travail sur les SPIP. Nous réorganisons également ce corps à l'intérieur de l'administration pénitentiaire.

Sur le plan immobilier, 1 097 places en prison vont être livrées en 2014. Je rappelle que nous avons pris l'engagement de faire passer le nombre de places disponibles de 57 000 à 63 500, soit 6 500 en plus. J'entends bien, monsieur Huyghe, votre désapprobation à l'égard de ce que vous appelez « l'abandon du programme de création de 80 000 places de prison », mais il convient de souligner le caractère fantomatique de ce dernier, qui n'était pas financé.

On peut d'ailleurs faire pire qu'afficher des programmes non financés : lancer des programmes dans le cadre de partenariats public-privé (PPP). Certes, dans ce cas, l'État ne dépense pas un euro dans un premier temps, mais il fait porter sur deux générations le remboursement d'investissements qui auront triplé, voire quintuplé. C'est un choix que ce gouvernement ne fait pas : tout ce qu'il annonce est financé, dont la création de ces 6 500 places supplémentaires. Sans doute aurait-il fallu livrer de nouvelles places de prison dès le mois de juin 2012. Mais il faut tout de même prendre le temps de mener des études, de lancer des appels d'offres et de construire les bâtiments !

Dès cette année, nous avons procédé à d'importantes rénovations, comme à la prison des Baumettes – une centaine de cellules ont été entièrement refaites – ou à Fleury-Mérogis. Une tripale de 700 cellules va par ailleurs être livrée le 31 octobre. Le travail se poursuit donc à un rythme soutenu. En tout état de cause, dans la mesure où la politique pénale vient en amont de la politique carcérale, vous pouvez difficilement vous dire surpris par le phénomène de surpopulation carcérale.

Concernant l'aide aux victimes, je vous remercie, madame la rapporteure pour avis, de votre présentation et des éléments d'information que vous avez apportés. Nous menons une politique d'aide aux victimes très active, dynamique et attentionnée, comme en témoigne la progression des crédits qui y sont consacrés, de 25,8 % l'année dernière et de 9 % cette année.

Conformément à l'engagement qui avait été pris devant vous, nous avons ouvert une centaine de bureaux d'aide aux victimes pour la seule année 2013, ce qui porte leur nombre à environ 150. Dès le mois de juin 2012, j'ai confié à l'inspection générale des services judiciaires un audit sur leur ouverture et leur installation. À la suite de ces conclusions, nous avons substitué à la dotation forfaitaire initiale, une dotation modulable afin de proposer une réponse adaptée à chaque situation. Par souci d'efficacité, nous devons pouvoir procéder aux ajustements nécessaires, car les besoins ne sont pas identiques pour tous les bureaux. Pour certains, l'effort doit porter sur l'équipement ; pour d'autres, sur les modalités d'accueil. D'ici à un an, je demanderai une évaluation du

fonctionnement de l'ensemble des bureaux. D'ores et déjà, les corrections que nous avons apportées sont de nature à améliorer leur efficacité.

Vous avez évoqué l'expérimentation en matière d'individualisation du suivi des victimes. La France doit transposer avant décembre 2015 une directive européenne établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité. Ses dispositions sont très intéressantes pour les victimes puisqu'elle leur ouvre de nouveaux droits et leur offre une meilleure prise en charge. C'est la raison pour laquelle j'ai décidé de lancer, avant même la transposition, une expérimentation dans quelques tribunaux de grande instance à laquelle 200 000 euros de crédits sont alloués.

La rémunération des greffiers n'a pas été revalorisée depuis dix ans, en dépit de plusieurs projets, et leur intégration dans le nouvel espace statutaire n'a pu aboutir, car celui-ci est contraire à leur statut. L'an dernier, tout en ayant bien conscience de l'injustice de cette situation, j'avais reconnu que nous ne pourrions pas faire d'effort en leur faveur avant 2015. Cette réalité est d'autant plus douloureuse pour moi que je dois constamment la répéter aux greffiers que je rencontre dans les juridictions et qui réclament légitimement un effort statutaire et indiciaire. En revanche, nous travaillons sur leurs conditions de travail. Environ 1000 greffiers sont actuellement en stage à l'École nationale des greffes ou dans les tribunaux, et devraient donc prendre leurs fonctions dans les juridictions d'ici à décembre 2014. Cela permettra d'améliorer la répartition de la charge de travail dans le corps des greffiers en attendant de pouvoir faire l'effort espéré.

Monsieur Le Bouillonnet, pour les agents de catégorie C, nous faisons un geste – modeste, j'en conviens – en accordant une prime de 219 euros nets. Je ne croyais pas, l'année dernière, que ce serait possible : c'est donc une bonne surprise.

Mme Axelle Lemaire. Vous avez déjà abordé de nombreux sujets qui sont au cœur des préoccupations du groupe SRC. Je tiens à vous féliciter pour les équilibres trouvés par le Gouvernement dans le budget de 2014, et, en particulier, pour les avancées concrètes que vous avez obtenues, madame la garde des Sceaux, dans un contexte qui, nous le savons, est très contraint pour nos finances publiques.

La justice est au cœur de notre combat. Les députés de la majorité sont profondément attachés à la défense des victimes, au respect des droits et libertés fondamentaux, à la garantie de la sécurité physique et juridique de tous. C'est donc avec une attention toute particulière qu'ils ont examiné ce budget.

On ne peut le comprendre sans avoir à l'esprit les budgets précédents, notamment le dernier exercice qui avait marqué la fin de l'application de la RGPP, dont les conséquences ont été, de l'avis unanime, désastreuses pour nos juridictions. Pour y remédier, 1 500 emplois seront créés sur la période 2013-2015, dont 500 dès 2013.

Cette année, le budget que vous nous présentez, en augmentation de 1,7 %, prévoit la création de 555 emplois, absolument nécessaires pour permettre à l'administration pénitentiaire et à la justice d'exercer correctement la mission qui leur est confiée. Pour autant, ce budget, ramené au PIB, classe la France au trente-septième rang sur quarante-trois en Europe, et ce depuis cinq ans. Cette situation oblige le Gouvernement à se livrer à un véritable exercice de rattrapage depuis l'année dernière.

Les sources potentielles de tensions au sein de la justice restent nombreuses, vous le savez, madame la garde des Sceaux, puisque vous vous efforcez au quotidien de les apaiser : atrophie des effectifs, notamment chez les magistrats et les greffiers, réforme de la garde à vue dont nous avons hérité et qui avait été très mal préparée, encombrement des juridictions, inquiétante surpopulation carcérale – il y aurait désormais 900 matelas à terre dans les prisons. Les dix années précédentes ont laissé une trace que deux exercices budgétaires ne peuvent suffire à effacer.

Une partie de la solution à l'ensemble de ces problèmes se trouve dans le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, qui a été présenté en Conseil des ministres et sera débattu l'année prochaine par notre assemblée. La première de ces solutions est l'individualisation des peines avec la suppression des peines planchers et du caractère automatique de la révocation des sursis en cas de nouvelle condamnation. Cette justice automatique, nous n'en voulons pas, ne serait-ce que parce qu'elle est contre-productive.

La seconde solution réside dans les peines alternatives à l'enfermement, dont nous savons qu'il n'est pas toujours efficace dans la lutte contre la récidive. Ainsi, la nouvelle peine de contrainte pénale, créée par votre projet de loi, pourra s'appliquer aux personnes majeures, auteurs des délits les moins graves – pour lesquels la peine maximale encourue est inférieure ou égale à cinq ans d'emprisonnement. Cette nouvelle peine comportera des obligations et des interdictions : obligation de réparer le préjudice causé, interdiction de rencontrer la victime ou d'aller dans certains lieux, obligation de formation, de travail, de stage, ou obligation d'exécuter un travail d'intérêt général, de respecter une injonction de soins, etc.

Le budget de l'administration pénitentiaire prend en compte par avance cette réforme pénale que vous nous présenterez en avril. Ainsi, 432 nouveaux emplois seront créés, et plus de 3 milliards seront désormais consacrés à nos prisons.

Vous avez également annoncé la création de 6 500 places supplémentaires de prison d'ici à 2017. Enfin, des outils statistiques et informatiques accompagneront l'instauration d'un observatoire de la récidive.

Les citoyens connaissent mal leur justice, et y accéder peut relever du parcours du combattant. L'augmentation des crédits du programme « Accès au droit et à la justice » et de l'aide aux victimes est la preuve de l'importance que la majorité accorde à cette question.

En 2014, 165 bureaux d'aide aux victimes couvriront l'ensemble du territoire, après l'ouverture d'une centaine de ces bureaux en 2013. Animés par des représentants d'associations d'aide aux victimes locales et coordonnés par le juge délégué aux victimes du tribunal de grande instance, les bureaux d'aide aux victimes incarnent un service public des victimes à part entière.

Dans le même esprit, les députés socialistes ont été sensibles à la grande avancée du budget 2014, à savoir la suppression du droit de timbre de 35 euros. Cette taxe était une TVA judiciaire, et nous nous réjouissons de sa suppression.

Le groupe SRC soutient donc ce budget.

M. Gérald Darmanin. Le budget constitue un acte politique important, car il permet d'identifier les priorités du Gouvernement et de mettre à l'épreuve la cohérence entre les déclarations politiques et les actes qui en découlent. Force est de constater que la mission « Justice » n'apparaît pas, en termes budgétaires, comme une priorité de la politique gouvernementale, alors même qu'elle relève des missions régaliennes de l'État. Le budget connaît ainsi une quasi-stagnation entre 2013 et 2014, malgré vos belles promesses de campagne. Rien ne laisse donc penser que vous vous apprêtez à faire une réforme ambitieuse de la justice pénale.

En outre, la politique pénale que vous souhaitez mettre en place doit nécessairement s'accompagner de créations de postes. Le projet de budget prévoit la création de 555 postes, mais l'essentiel – soit 432 – en sera affecté aux services pénitentiaires, alors que de nombreux postes de magistrat seront toujours vacants au 1^{er} janvier prochain. Nous avons compris que, cette fois, ce n'était pas la faute de SFR, mais celle de Nicolas Sarkozy.

Sur ce sujet, nous notons la création des 300 postes de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation pour appliquer la réforme pénale que nous attendons en février 2014. Néanmoins, la création de ces 300 postes risque d'être bien insuffisante au regard de la situation actuelle et de vos ambitions.

Alors qu'actuellement un conseiller suit quatre-vingt-onze personnes, l'objectif, selon l'étude d'impact du projet de loi relatif à la prévention de la récidive, est d'atteindre un ratio de quarante personnes par conseiller pour la libération sous contrainte. Cette même étude indique que, « suivant les scénarios envisagés, entre 3 600 et 10 400 personnes seront suivies en libération sous contrainte ». Ce seront donc autant de dossiers supplémentaires pour les conseillers pénitentiaires.

Sur ce sujet, vous ne pouvez d'ailleurs pas nous faire de leçon de morale, car l'ancienne majorité a augmenté les effectifs des services pénitentiaires d'insertion et de probation de 80 % entre 2002 à 2011.

Enfin, il est prévu la création de soixante-dix-huit postes pour renforcer les effectifs de la protection judiciaire de la jeunesse et de vingt-cinq postes de magistrats dédiés à la seule création du futur parquet financier. Cette réforme du parquet financier paraît tout à fait inopportune. Comme à votre habitude, vous réagissez avec excès à une affaire particulière – en l'espèce l'affaire Cahuzac – et en oubliez la vraie priorité : protéger les Français dans leur quotidien.

Vous souhaitez lutter contre l'engorgement des prisons. Mais vous vous attaquez aux conséquences du problème et non à ses causes. C'est bien l'insuffisance du parc immobilier pénitentiaire qui est à l'origine de la surpopulation carcérale, comme l'a d'ailleurs souligné, à plusieurs reprises, le ministre de l'intérieur, Manuel Valls. Dans sa lettre à François Hollande du 25 juillet 2013 sur le projet de réforme pénale que vous portiez, dans le point 2 intitulé « Des désaccords sur le fond », celui-ci écrit : « la surpopulation carcérale s'expliquerait exclusivement par le recours "par défaut" à l'emprisonnement, et par l'effet des peines planchers. [...] Nous ne pouvons totalement ignorer la question du dimensionnement du parc immobilier pénitentiaire ».

La comparaison avec nos voisins européens est à cet égard très parlante : en France, on compte 57 235 places de prison, pour plus de 68 500 détenus et 65 millions d'habitants ; au Royaume-Uni, ce chiffre est de 96 200 pour une population identique.

Pour remédier à cette difficulté, nous avons lancé un grand programme immobilier baptisé « 13 200 » sur lequel vous revenez largement.

Le problème ne tient donc pas au nombre de détenus, mais à l'insuffisance de places de prisons, et ce n'est pas la multiplication des peines alternatives à l'incarcération, parfois nécessaires, qui permettra de résoudre ce problème.

De plus, le raisonnement selon lequel la récidive sera limitée par la suppression des peines planchers et la mise en place de la contrainte pénale relève de l'angélisme idéologique et met en péril la sécurité de nos concitoyens. Vous aurez beau doter la mission « Intérieur » d'un budget important et accroître les effectifs de police, si la justice ne met pas en place les réponses pénales adaptées, cela n'aura aucun effet.

Par ailleurs, l'efficacité et la cohérence de la sanction sont d'autant plus grandes que celle-ci est rapide. Or, l'indicateur 3.4 du programme 166 relatif au délai moyen de mise à exécution montre bien que ce dernier ne cesse d'augmenter, qu'il s'agisse des peines de prison ferme ou des peines d'amende.

Enfin, l'aide juridictionnelle est le symbole de l'attitude de votre gouvernement, caractérisée par l'hésitation et l'amateurisme. Depuis que la droite a mis en place un droit de timbre de 35 euros, la gauche n'a cessé de hurler, considérant qu'il s'agissait d'un frein inacceptable pour ester en justice. Nous l'avons encore entendu ce matin. Mme Lemaire ne dénonce pas la hausse de la TVA au 1^{er} janvier mais se félicite de la suppression de ce qu'elle qualifie de « TVA judiciaire ». Pourtant, cette contribution, en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2011, sert précisément à financer l'aide juridictionnelle dont bénéficient les plus démunis.

Ainsi, vous aviez promis de supprimer ce droit de timbre dès le PLF pour 2013 avant d'y renoncer, et de reporter la réforme à 2014. Vous allez, semble-t-il, présenter en séance des amendements à l'article 69, parce que Bercy n'a pas pu, ou pas voulu, les étudier avant. Quelle impréparation ! Pouvez-vous, madame la garde des Sceaux, nous apporter quelques précisions sur ces amendements ?

M. Michel Zumkeller. Le budget que vous présentez repose sur une conception de la justice que le groupe UDI ne partage pas et qu'incarne la réforme pénale annoncée. Cette réforme, comme le budget, est envisagée à travers le seul prisme de la lutte contre la surpopulation carcérale et laisse de côté les principaux enjeux de notre système pénal que sont la prévention de la récidive, la lutte contre la délinquance des mineurs ou l'exécution des peines.

L'exécution des peines a d'ailleurs fait, sous les précédentes législatures, l'objet de multiples rapports, sans que l'on enregistre d'avancées significatives : il faudrait commencer par disposer de données statistiques qui font encore défaut aujourd'hui. Les bureaux d'exécution des peines sont une très bonne chose, mais on attend toujours leur mise en place. Que comptez-vous faire en la matière pour les majeurs, mais aussi pour les mineurs, pour lesquels c'est la protection judiciaire de la jeunesse qui assure le suivi ?

En ce qui concerne les créations de postes, les 300 nouveaux conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation ont principalement vocation à mettre en œuvre votre réforme pénale. À cet égard, le groupe UDI s'inquiète fortement du projet de contrainte pénale qui va à l'encontre de la nécessaire sanction et de l'indispensable réparation dans l'intérêt des victimes. Nous aurons l'occasion d'en parler plus longuement.

Je partage l'avis du groupe UMP pour ce qui est des places de prison. Peut-être restait-il des places à financer sur les 80 000 prévues par la précédente majorité, mais cela n'a rien d'inhabituel. On ne fera pas l'économie de la création de nouvelles places de prison, ne serait-ce qu'au nom de la dignité humaine. Nous devons trouver ensemble les moyens de les financer.

La suppression du droit de timbre a pour conséquence une baisse du budget alloué à l'aide juridictionnelle : nous ignorons comment vous comptez la

compenser. Vous avez indiqué que vous feriez des économies. Pouvez-vous être plus précise ?

M. Sergio Coronado. La justice demeure une priorité du Gouvernement et du Président de la République, et cela est heureux en ces temps de forte contrainte budgétaire. À l'intention de M. Darmanin, je veux rappeler que le rapport de M. Raimbourg sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale a établi que l'augmentation du nombre de places de prison n'a jamais réglé la question de la surpopulation. Ses conclusions n'étaient peut-être pas totalement consensuelles, mais, à l'époque de sa publication, loin de pousser les hauts cris, certains représentants de l'opposition avaient même exprimé leur assentiment. Il vaut donc mieux, sur le sujet, s'abstenir de toute polémique.

Madame la garde des Sceaux, l'année dernière, vous aviez eu des mots très durs et très justes contre les PPP qui hypothèquent notre capacité d'action et constituent une dette laissée aux générations futures. Je regrette que les positions et les engagements que vous aviez pris alors avec le soutien de la majorité ne se retrouvent pas complètement dans votre politique. La construction du tribunal de Caen fait ainsi l'objet d'un PPP.

Mais les PPP ne sont pas seuls à poser problème. Je pense à la gestion déléguée dans le cas du centre pénitentiaire de Beauvais.

Dans ses recommandations relatives au centre pénitentiaire des Baumettes, le contrôleur général des lieux de privation de liberté indiquait que celui-ci devait accueillir des détenus transférés d'établissements sous gestion déléguée, aux fins de « désencombrement », car un surcroît d'occupation dans ces établissements entraîne pour l'État le versement de pénalités. À cet égard, il serait utile de connaître le coût d'un détenu en fonction du type d'établissement – établissement en gestion déléguée, sous PPP, ou établissement public. Pour sortir de l'idéologie et pour la bonne information de la représentation nationale, il serait souhaitable de pouvoir quantifier sur des bases solides la dette laissée aux générations futures et ainsi établir l'irresponsabilité qui consiste à s'engager dans des PPP.

En ce qui concerne le calendrier de la réforme pénale, je suis, semble-t-il, moins bien informé que mes collègues Mme Lemaire et M. Darmanin. Pouvez-vous me préciser les dates d'examen de cette réforme que nous appelons de nos vœux depuis longtemps, pour rompre avec le « tout carcéral » et le « tout sécuritaire » de l'ancienne majorité. Sur ce sujet, vous savez pouvoir compter sur le soutien du groupe écologiste.

Enfin, je me félicite de la suppression du timbre fiscal, mais je m'inquiète du financement de l'aide juridictionnelle. C'est la raison pour laquelle j'ai déposé des amendements que je serai ravi de retirer si le Gouvernement en présente en séance afin d'apporter des solutions en la matière.

M. Marc Dolez. Le groupe de la gauche démocrate et républicaine porte une appréciation nuancée mais plutôt positive sur le budget de la justice. Après une hausse significative en 2013, il connaît une légère progression pour 2014.

Nous nous félicitons de la suppression du timbre que nous avons réclamée dès le début de la législature en déposant une proposition de loi à cet effet. Quant à sa compensation, nous nous réjouissons que vous vous apprêtiez à renoncer à la démodulation de l'aide juridictionnelle, qui aurait pour conséquence de diminuer le montant de l'indemnisation des avocats dans 157 barreaux sur 161. Nous souhaitons que la concertation permette de trouver une solution juste, efficace et pérenne.

D'autre part, les emplois créés dans l'administration pénitentiaire seront affectés à l'ouverture de nouveaux établissements et à l'application de la future loi sur la récidive que nous soutenons. Ils ne pourvoiront pas aux postes vacants et ne compenseront pas les départs en retraite. Pourtant, la situation est très préoccupante dans de nombreux établissements pénitentiaires. Ainsi, le directeur de la maison d'arrêt de Douai a annoncé dans une note interne la mise sous tutelle budgétaire de son établissement.

Enfin, pour les services judiciaires, la création de postes de magistrats sera insuffisante pour pourvoir aux postes vacants et compenser les départs en retraite dans les trois prochaines années – respectivement au nombre de 400 et 1400. En outre, les budgets de fonctionnement des juridictions stagnent alors que nombre d'entre elles sont en situation délicate. Ces deux éléments font craindre une nouvelle dégradation du service public de la justice.

Le budget de la PJJ enregistre cette année une baisse inquiétante qui touche les structures éducatives. Quelles sont les conclusions de la mission d'inspection des services judiciaires sur les centres éducatifs fermés, que vous avez diligentée il y a plus d'un an ? Nous considérons que les emplois créés dans ces structures pourraient être plus judicieusement affectés à d'autres lieux d'accueil et de réinsertion.

Quels seront l'affectation et le type des emplois créés en faveur de la santé des mineurs ?

Sur les 297 emplois affectés à l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires, 210 proviendront de redéploiements. Quels sont les postes concernés ?

Le Gouvernement a-t-il l'intention de continuer à signer des PPP, qui coûtent fort cher ?

M. Dominique Raimbourg. Madame la garde des Sceaux, trois indicateurs disent la difficulté de votre tâche : 80 % des personnes sortant de prison se trouvent actuellement sans suivi ; 57 % de cette même population sont à nouveau condamnés dans les cinq ans – cette condamnation n'est pas

nécessairement prononcée en récidive et elle n'amène pas toujours les individus concernés à retourner en prison ; en moyenne, une cellule de maison d'arrêt est occupée par 1,64 détenu.

À la lecture de ces chiffres, la justice semble inefficace. Quant aux conditions de travail du personnel pénitentiaire, elles sont anormales, de même que les conditions de détention – qui sont même, parfois, indignes. Nous héritons de cette situation, même si les difficultés financières sont très anciennes.

M. Jean-Frédéric Poisson. Merci de le reconnaître !

M. Dominique Raimbourg. La solution consistant à augmenter le nombre de places de prison a montré ses limites. Plus on a créé de places – et un réel effort a été consenti depuis dix ans en la matière –, plus le nombre de détenus a augmenté : il est passé de 48 000 à 68 000 sur la même période.

Comment rendre notre justice plus efficace ? Comment assurer des conditions de détention plus dignes ? Comment améliorer les conditions de travail des personnels pénitentiaires ?

M. Philippe Goujon. Madame la ministre, dans la perspective de la future réforme pénale, vous envisagez l'automatisme de l'examen par le juge de la libération du condamné aux deux tiers de sa peine. En tenant compte des réductions de peines automatiques, cette mesure entraînerait la libération de 2 500 à 6 000 détenus. Vos services estiment que 40 % d'entre eux seront placés en régime de semi-liberté ou hébergés en placement extérieur. De quels moyens bénéficieront les centres de semi-liberté afin de faire face à un tel afflux ?

La Direction des affaires criminelles et des grâces a récemment publié un rapport consacré à la politique pénale qui montre qu'en matière d'exécution des peines les dysfonctionnements sont nombreux. Plusieurs parquets décident même de reports d'incarcération en raison du surpeuplement des prisons. Les bureaux d'exécution des peines se heurtent aussi à des difficultés. Quels moyens comptez-vous dégager pour résoudre ces problèmes ?

Pourriez-vous également nous donner quelques éléments sur l'état d'avancement du programme des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) – celle de Villejuif verra-t-elle le jour ? Où en est le chantier du TGI de Paris aux Batignolles ? Il semble qu'il soit suspendu. Que pouvez-vous nous dire de la prison de la Santé ?

Mme Colette Capdevielle. Le ministère de la justice travaille sur une réforme de la justice commerciale, et la création de huit postes de magistrats est d'ores et déjà prévue dans ce budget.

Le rapport d'information de nos collègues, Cécile Untermaier et Marcel Bonnot, sur le rôle de la justice commerciale, formulait en avril dernier trente propositions concrètes pour rénover l'organisation des procédures commerciales

dans un souci de transparence et d'efficacité. Ce rapport propose notamment de « faciliter la procédure de “dépaysement” en l'accordant, de droit, aux parties qui la demandent », et d'ouvrir la possibilité pour les parties d'obtenir un jugement par une formation mixte.

Quelles propositions du rapport d'information envisagez-vous de retenir dans un futur projet de loi ? Selon quel calendrier ce dernier sera-t-il élaboré et examiné ? Quelles mesures financerez-vous en priorité ? Quels moyens comptez-vous mettre en œuvre pour améliorer la situation de la justice commerciale ?

M. Jean-Frédéric Poisson. Madame la garde des Sceaux, pouvons-nous connaître, une fois pour toutes, la position du Gouvernement sur les partenariats public-privé ?

De nombreuses associations qui aident à la réinsertion des détenus ont du mal à renouveler leur agrément ou à obtenir des subventions. Elles effectuent pourtant, dans la plus grande discrétion, un travail particulièrement utile et tout à fait remarquable qui fait souvent intervenir d'anciens détenus et reste, en définitive, relativement peu coûteux pour les deniers publics. Quelles mesures comptez-vous prendre dans le budget pour 2014 afin qu'elles disposent de plus de moyens ?

L'année dernière, dès octobre ou novembre, certains établissements pénitentiaires n'ont plus reçu la part de dotation de l'État qui leur revenait. En conséquence, le paiement aux fournisseurs a été retardé. Au-delà des flux décrits dans le budget, se pose donc un problème d'ajustement de trésorerie qui n'est pas sans conséquence pour le secteur privé. Quelles dispositions prenez-vous afin que ces graves incidents ne se reproduisent pas ?

Mme Élisabeth Pochon. Ma question concerne le financement de l'enquête *Violences et rapports de genre*, dite « enquête VIRAGE », qui entend actualiser et approfondir la connaissance statistique des violences faites aux femmes et se propose d'étendre son champ d'investigation à la population masculine. Cette enquête quantitative de grande envergure concernera 35 000 personnes. L'opération de collecte est prévue pour 2015 en métropole, et ultérieurement dans les départements d'outre-mer.

Intitulé *Violences et rapports de genre (VIRAGE) : contextes et conséquences des violences subies par les femmes et par les hommes*, ce projet a d'ores et déjà reçu le soutien financier du ministère des droits des femmes, de la Caisse nationale des allocations familiales et de l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité via le Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance. Cette enquête qui s'étalera sur trois ans permettra de constituer des sources de données comparables à celles d'autres pays européens ; d'évaluer des politiques publiques engagées depuis l'enquête de violence envers les femmes de 2002 ; d'adapter la prévention aux réalités vécues par les deux sexes, et de faciliter le travail des associations qui se battent au quotidien contre ces violences.

Je salue à cette occasion l'observatoire des violences faites aux femmes de mon département de Seine-Saint-Denis, qui réalise depuis 2002 un travail remarquable et dont le modèle s'exporte même vers d'autres territoires – comme vers le Pays basque depuis août dernier.

Le ministère de la justice qui veut mieux protéger et garantir les droits des victimes pourrait-il soutenir financièrement cette enquête qui lui serait à ce titre très utile ? De façon plus large, elle serait bénéfique à tous ceux qui s'engagent dans la lutte contre les violences faites aux femmes.

M. Yann Galut. Pendant des années, la justice a vu son budget malmené, des postes ont été supprimés – notamment dans la lutte contre la délinquance économique et financière –, et les magistrats ont été mis en cause. Le texte qui nous est soumis aujourd'hui rompt avec cette logique.

Les inconséquences passées expliquent la situation dans laquelle nous nous trouvons actuellement tant en ce qui concerne le nombre de magistrats que pour ce qui touche à leur situation matérielle. Ces questions se posent aussi pour les greffiers, pourtant si efficaces et utiles. Comment résoudrez-vous les problèmes auxquels nous continuerons de nous heurter dans les années qui viennent ?

M. Joaquim Pueyo. L'efficacité de la peine d'emprisonnement dépend essentiellement du niveau de sécurité des établissements pénitentiaires, de la qualité de la prise en charge, et de l'anticipation et de la préparation de la sortie des détenus – qui vise notamment à éviter les sorties sèches.

Madame la garde des Sceaux, le 3 juin dernier, vous avez présenté un dispositif de sécurisation des établissements pénitentiaires particulièrement ambitieux, afin de lutter contre les évasions, contre les projections de l'extérieur, d'empêcher l'introduction d'objets et de produits interdits, de rendre plus efficaces les brouilleurs de communications téléphoniques et d'améliorer le contrôle de la population pénale en utilisant notamment les techniques de pointe. Certaines mesures annoncées amélioreront les conditions de vie des détenus et les conditions de travail des personnels. C'est le cas de l'installation des coûteux portiques à ondes millimétriques – 60 000 euros par dispositif – qui réglera en partie le problème des fouilles intégrales.

La sécurité générale des détentions est également liée aux modalités de prise en charge des détenus les plus signalés. Cela implique de mettre en place des formations adaptées et différenciées des personnels qu'il faut replacer au centre du projet d'exécution des peines. Dans les maisons centrales, où l'application d'un plan d'action spécifique est prévue, la pratique professionnelle des surveillants en contact avec les détenus dangereux doit être analysée. Qu'en est-il aujourd'hui de ce plan d'action des maisons centrales, et de la sécurisation des établissements pénitentiaires ?

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Madame la garde des Sceaux, l'aide juridictionnelle constitue pour le groupe SRC la garantie de l'égalité d'accès au droit. Le 4 octobre dernier, devant le Conseil national des barreaux, vous avez annoncé que vous présenteriez au Parlement un amendement afin de revenir sur la suppression de la modulation de l'unité de valeur qui sert de base à cette aide. Comment comptez-vous compenser la suppression de cette mesure, inscrite à l'article 69 du PLF, qui aurait rapporté 15 millions d'euros au budget de l'aide juridictionnelle ?

M. le président Gilles Carrez. Madame la garde des Sceaux, je me permets de vous faire part d'un sentiment personnel après que la commission des finances a été amenée à de nombreuses reprises depuis plusieurs années à examiner la question des PPP.

Si ces partenariats paraissent justifiés lorsque le service public donne lieu à un péage par l'utilisateur – comme c'est le cas pour le tunnel sous la Manche ou le viaduc de Millau –, la question est plus délicate lorsque les usagers ne peuvent être redevables d'un paiement et que l'État doit régler un loyer public – comme c'est le cas pour les hôpitaux ou les établissements pénitentiaires.

Sur le strict plan financier, les taux auxquels l'État emprunte aujourd'hui restant inférieurs à ceux consentis au secteur privé, il ne peut y avoir d'avantage à conclure un PPP.

On fait parfois intervenir d'autres types de considérations en affirmant que l'efficacité des partenaires privés serait supérieure pour la conception, la réalisation, voire l'exploitation des projets, mais rien n'a jamais pu me convaincre que ces missions ne pouvaient pas être gérées aussi efficacement au sein des services de l'État.

Mme la garde des Sceaux. Monsieur le président de la commission des finances, je suis heureuse de partager votre analyse sur les partenariats public-privé. La Cour des comptes a évoqué les dangers que fait courir le recours au PPP pour la construction d'équipements publics : il crée un différend de charges très onéreux. Pour un investissement initial de moins de 600 millions d'euros consacré à la construction du futur Palais de justice de Paris aux Batignolles, l'État déboursa au final 2,4 à 2,7 milliards d'euros ! Monsieur Goujon, le maître d'ouvrage a effectivement interrompu les travaux. La société de projet Arelia fait valoir que les banques hésitent à débloquer des financements en raison des incertitudes juridiques liées à la procédure entamée par plusieurs associations d'avocats. L'État ne peut intervenir au risque de voir le marché contesté par les soumissionnaires qui n'ont pas été retenus.

Plusieurs PPP sont déjà en cours au ministère de la justice qui concernent principalement des établissements pénitentiaires. Dix établissements ont fait l'objet de partenariats entre 2004 et 2008 : Lyon, Nancy, Béziers, Roanne, Poitiers, Le Mans, Le Havre, Lille, Nantes et l'établissement sud-francilien. En

2014, le total des loyers les concernant s'élève à 124 millions d'euros. L'année dernière, j'ai interrompu les projets qui pouvaient l'être sans pénaliser ni la capacité d'accueil à terme ni les intérêts de l'État. J'ai maintenu les lots des établissements de Valence et de Riom, ainsi que le projet de Beauvais ; ils étaient trop engagés pour que leur interruption ne coûte pas à l'État – le projet des Batignolles se trouvait d'ailleurs dans le même cas.

M. le président Gilles Carrez. L'exemple des Batignolles montre bien que l'argument selon lequel le PPP serait un gage de simplicité et de rapidité est contestable. Un grain de sable dans la machine – en l'espèce, c'est un contentieux – peut créer des conséquences en chaînes.

Mme la garde des Sceaux. J'en viens aux questions transversales, et d'abord à l'aide juridictionnelle. Je remercie ceux d'entre vous qui ont souligné la suppression du timbre que devaient acquitter les justiciables disposant d'un niveau de ressources inférieur à 924 euros pour bénéficier de cette aide. Incontestablement, il s'agissait d'une entrave à la justice pour des personnes vulnérables. C'est ainsi que, dans certains ressorts, l'année dernière, le recours à la justice a diminué de 10 %, ce qui est considérable s'agissant de contentieux liés à la fragilité économique. Ce timbre, d'un montant de 35 euros, était vraiment une mesure d'injustice sociale que je m'étais engagée à abroger. En raison d'un délai trop contraint pour trouver la ressource qui compenserait les 55 millions d'euros qu'avait rapportés ce timbre, cela n'a pas été possible dans le budget de 2013. Pour 2014, la compensation est assurée par un abondement du budget du ministère de la justice de 60 millions d'euros. C'est un effort du Gouvernement qu'il convient de saluer en ce qu'il réintroduit de la justice sociale et rouvre l'accès gratuit au juge pour les justiciables vulnérables.

Pour ce qui est de la démodulation, elle ne concerne nullement les justiciables. En aucune façon les critères d'accès à l'aide juridictionnelle n'ont été modifiés. La démodulation est une mesure d'harmonisation sur l'ensemble du territoire de l'unité de valeur qui permet de rémunérer les avocats pratiquant l'aide juridictionnelle. Cette unité de valeur était comprise entre 22,50 euros et 25 euros. Pour les uns, l'harmonisation se traduira par une amélioration de leurs revenus ; pour les autres, elle se traduira par une perte. Le Conseil national de l'aide juridique le dit et les avocats eux-mêmes en conviennent, aucun élément économique ne justifie de différencier l'unité de valeur sur le territoire. Le principe de l'harmonisation ne fait donc pas débat, ce qui n'est pas le cas pour le montant de l'unité de valeur. Si nous l'avions fixée à 25 euros, personne n'aurait su que nous avons harmonisé.

L'aide juridictionnelle est une vraie prestation de service public, et les avocats consentent à la pratiquer par engagement. Il convient donc de veiller à ce que leur rémunération soit correcte. Or on sait que l'aide juridictionnelle est fragile, et cela depuis le rapport Bouchet qui date de 2001. Depuis, six rapports ont été publiés, dont, en 2007, celui du sénateur Roland du Luart intitulé *L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle*. Tous ces rapports

proposent des pistes de financement de l'aide juridictionnelle, tout à fait pertinentes pour certaines. Pendant huit mois, j'ai mobilisé mon cabinet et l'administration pour essayer de construire un financement solide et pérenne. Nous n'y sommes pas parvenus avant que le budget soit adopté en Conseil des ministres, ce que je regrette profondément. L'aide juridictionnelle est donc financée de la façon qui vous est présentée et que je me suis engagée à modifier au cours de la discussion au Parlement, par voie d'amendement. Cet amendement est rédigé, il devrait être déposé dans les délais prévus avant le débat public. Je ne saurai vous dire quand, car la règle veut que ce soit le ministère du budget qui le fasse. Je peux vous indiquer en substance qu'il prévoit de ne pas appliquer la démodulation en 2014, de récupérer les honoraires d'avocat auprès du succombant, c'est-à-dire la personne qui aura perdu le procès, et de demander au juge que le règlement de l'avocat ne soit pas inférieur à l'aide juridictionnelle. Ainsi, vous pourrez exercer votre mission de contrôle à propos d'un amendement dont on peut considérer, n'étant pas déposé, qu'il n'existe pas encore.

Nous avons repris les discussions sur des points techniques avec le CNB, qui a traversé une période transitoire. J'envisage de confier une mission à une personnalité pour consulter au-delà de la profession. Nous devons vraiment régler de façon stable et pérenne le financement de l'aide juridictionnelle – ce serait l'honneur du Gouvernement d'y parvenir avec l'aide du Parlement. Bien sûr, nous aurions pu procéder indépendamment de la profession, mais ce gouvernement a fait le choix de privilégier la concertation, de construire ensemble, et cela demande du temps. Or nous en avons peu devant nous, car les discussions sur le prochain budget vont commencer dans quatre ou cinq mois.

Autre question transversale, le projet de prévention de la récidive et d'individualisation des peines. Je n'ai cessé de dire, depuis le mois de juin 2012, avant même d'installer la conférence de consensus, qu'il ne s'agit pas d'un texte visant à réduire la surpopulation carcérale. Il a pour objet de prévenir la récidive, de donner un sens à la peine, de rendre efficace la sanction, de permettre la réinsertion. S'il a un effet sur la surpopulation carcérale, tant mieux, car celle-ci est préjudiciable à l'exercice professionnel des personnels pénitentiaires, qui font un travail considérable dans des conditions extrêmement difficiles sur l'ensemble du territoire. Elle est également préjudiciable à la réinsertion des détenus, dont il faut rappeler qu'ils finiront bien, à l'exception des condamnés à la réclusion à perpétuité, par sortir de prison. Dans l'intérêt de la société, mieux vaut que cette sortie se passe dans les meilleures conditions d'insertion.

L'objectif est de réduire les sorties sèches, dont M. Raimbourg a rappelé qu'elles atteignaient 80 %, alors qu'il est établi statistiquement, en France comme dans d'autres pays, qu'elles présentent des risques de récidive. Le Gouvernement se donne les moyens de l'efficacité en prenant dès aujourd'hui des dispositions d'accompagnement de ce projet de loi : création d'un millier de postes sur trois ans pour les services d'insertion et de probation ; réorganisation du ministère public sur la base des préconisations de la commission Nadal dont le rapport me

sera remis fin novembre ; renforcement, engagé en 2013, des postes d'application des peines au siège et d'exécution des peines au parquet.

En vertu de la séparation des pouvoirs, il ne m'appartient pas de définir le calendrier d'examen du texte. Le Gouvernement a indiqué très clairement que, s'agissant d'un sujet extrêmement important, il n'envisageait pas de demander la procédure accélérée, non seulement par respect pour le Parlement, mais aussi parce que la navette parlementaire permet vraiment d'enrichir les textes. Il est important que les parlementaires fassent valoir toutes les réflexions qu'ils ont accumulées sur ces sujets depuis plusieurs années, même ceux de l'opposition qui ont signé des rapports de très grande qualité. Il ne faut pas tarder, car la situation actuelle est dangereuse pour la sécurité des Français. Plus nous tarderons à rendre la peine efficace et à faciliter la réinsertion, plus nous aurons à répondre du fait que cette situation aura duré. Pour autant, ce débat ne doit pas avoir lieu dans la précipitation. Je me déplace beaucoup sur le territoire pour expliquer le contenu du projet de loi, éviter les caricatures, les raccourcis et la déformation du texte. Il importe d'inciter la société à s'interroger sur le sens de la peine et l'efficacité de la sanction, et de faire en sorte d'en finir avec les discours sommaires, faciles et absurdes.

Les données statistiques posent en effet un souci, qui nécessite de réorganiser les systèmes permettant de les établir. Nous allons installer un observatoire de la récidive et de la désistance qui aura pour mission de produire des chiffres précis, construits indépendamment de toute tentation d'instrumentalisation. S'il apparaît nécessaire de disposer de chiffres clairs, ceux-ci ne devront pour autant pas être établis de façon photographique, mais plutôt dynamique, c'est-à-dire qu'ils devront permettre de suivre le parcours des personnes sur l'ensemble du territoire. Outre un système d'observation, nous organisons le traitement des données en matière pénale à travers l'interconnexion des données de la justice et celles de la police et de la gendarmerie. Les bases de données de la gendarmerie étant relativement semblables à celles de la justice, l'interconnexion est établie depuis juin 2013. Celles de la police sont très différentes, il faudra donc attendre décembre 2014.

Si nous disons que les sorties sèches aggravent les risques de récidive, la conclusion raisonnable à en tirer, c'est la nécessité de préparer la sortie en organisant un retour progressif à la liberté. Pour plus d'efficacité, nous avons décidé d'un rendez-vous judiciaire aux deux tiers d'exécution de la peine. Ce rendez-vous judiciaire sera préparé en amont par le conseil d'insertion et de probation. Il aura eu lieu devant une commission d'application des peines qui prononcera éventuellement une libération sous contrainte ou un maintien en détention. La contrainte pénale est bien une contrainte ; elle est même beaucoup plus contraignante que certaines mesures d'exécution de peine en milieu ouvert. Ces libérations sous contrainte pourront prendre des formes différentes, comme le bracelet électronique, le placement extérieur ou la semi-liberté. À cet égard, je me suis engagée à ouvrir 800 places supplémentaires au cours du quinquennat, mais il faut savoir que certains centres ne sont pas occupés en totalité pour des raisons

territoriales. Nous travaillons sur le maillage du territoire, sur la typologie des bassins.

S'agissant des effectifs, je reviens sur ceux de la justice qui bénéficiera de 555 créations de postes, mais également des redéploiements que permettra d'opérer la poursuite de l'effort d'informatisation, tant sur le système CASSIOPPEE que sur le casier judiciaire GENESIS, grâce auquel des postes seront dégagés. Les effectifs de la pénitentiaire feront également l'objet de 432 créations de postes et de redéploiements. Je vous ferai parvenir le détail des chiffres ultérieurement. Je suis en train de faire procéder au contrôle de l'exécution du budget 2013, même si l'année n'est pas terminée, pour dresser l'état des créations de postes. Il faut livrer une telle bataille budgétaire pour les obtenir que je ne suis pas disposée à les laisser non pourvus. Pour l'heure, je sais que le recrutement des magistrats rencontre des difficultés, les postes ouverts ne trouvant pas preneur. Je vous ferai établir un tableau précis et compréhensible de la situation.

L'inspection générale des services judiciaires a établi un rapport très intéressant sur les centres éducatifs fermés (CEF). Je vous le ferai également parvenir. La protection judiciaire de la jeunesse travaille d'arrache-pied sur la base de ce rapport pour améliorer la gouvernance et inscrire les CEF dans le parcours du mineur, c'est-à-dire dans toute la palette des réponses judiciaires à la délinquance des mineurs. Jusqu'à présent, on a plutôt tendance à y envoyer certaines catégories de mineurs sans qu'il y ait forcément correspondance avec la durée de la mesure de justice.

Nous allons traiter la justice commerciale en deux étapes. La première passe par la simplification. Plusieurs mesures tendent à faciliter la prévention dans le cadre des procédures collectives qui pénalisent fortement les entreprises et les emplois. La seconde étape sera la réforme de la justice commerciale, dont le texte sera totalement bouclé pour le mois de janvier 2014. J'ai mis en place des groupes de travail qui ont produit des rapports de qualité, dont celui de Cécile Untermaier et Marcel Bonnot. La matière de la justice commerciale recouvre des sujets quelque peu délicats. Si nous avançons bien avec la profession sur de nombreux points, l'échevinage sonne comme un gros mot pour certains et suscite beaucoup de réticences, même intervenant en appel.

Nous disposons des coûts à la journée pour les PPP, mais nous vous enverrons des chiffres plus fins.

Nous consacrons 1,4 million d'euros à la lutte contre les violences faites aux femmes, dans laquelle le ministère est très engagé en termes de politiques publiques. Combattre le fort taux d'acceptabilité des violences dans la société passe par des campagnes de sensibilisation et d'information. Aussi avons-nous lancé plusieurs actions. D'abord, en chargeant l'École nationale de la magistrature de mettre en place une formation adressée aux magistrats, aux policiers, aux gendarmes et aux personnels des services sociaux, qui aura pour contenu la

connaissance de la loi et des procédures, ainsi que la formation à l'accueil et à l'enregistrement des plaintes.

Ensuite, nous avons introduit, dans le texte sur l'égalité des hommes et des femmes porté par la ministre des droits des femmes, des dispositions contre le recours à la composition pénale dans les cas de violence domestique. Ceux-ci requièrent vraiment des sanctions et parfois une prise en charge de l'auteur en termes de soins et de formation. Avec la ministre des droits des femmes, nous avons également lancé une double mission de l'Inspection générale des services judiciaires et de l'Inspection générale de l'administration sur l'ordonnance de protection. Moi-même, j'avais mobilisé le Conseil national de l'aide aux victimes sur cette même question. Les rapports convergent pour augmenter, jusqu'à la doubler, la durée du prononcé de l'ordonnance. Elle pourra donc être de deux fois six mois.

Nous généralisons encore sur l'ensemble du territoire le téléphone de grand danger, après une expérimentation en Seine-Saint-Denis et dans le Bas-Rhin. Une autre expérimentation est en cours sur le très grand danger. Enfin, bien entendu, nous soutenons les associations d'aide aux victimes de violences conjugales.

Sur les 33 millions d'euros affectés au plan de sécurisation des établissements pénitentiaires, 9 ont été consommés au titre de l'exécution du budget de 2013 et 24 le seront au titre du budget de 2014. Ce plan permettra de renforcer les dispositifs de lutte contre les projections, tels que les filets ou les glacis, et de presque doubler le nombre des portiques à masse métallique dans les zones sensibles de tous les établissements, d'équiper vingt maisons centrales et maisons d'arrêt de portiques à ondes millimétriques.

L'exécution du plan est déjà bien engagée : l'échéancier est établi, les commandes sont passées et les établissements commencent à être équipés. Cela va permettre d'améliorer de façon substantielle les conditions de travail des personnels pénitentiaires, en allégeant les contraintes qui pèsent sur eux.

Je vous remercie pour la qualité et la densité de nos échanges, et je remercie également ceux qui ont posé des questions qui n'étaient pas exemptes de mauvaise foi – c'est la loi de l'exercice, et nous serions déconcertés si l'on venait à y manquer –, mais ne se départaient pas d'une certaine élégance.

M. le président Gilles Carrez. Je vous remercie de vos réponses, madame la garde des Sceaux.

*

* *

À l'issue de l'audition de Mme Christina Taubira, ministre de la Justice, garde des Sceaux, sur les crédits de la mission « Justice », la Commission examine, pour avis, sur le rapport de Mme Nathalie Nieson, rapporteure pour avis « Accès au droit et à la justice et aide aux victimes », MM. Sébastien Huyghe, rapporteur pour avis « Administration pénitentiaire », Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur pour avis « Justice administrative et judiciaire » et Jean-Michel Clément, rapporteur pour avis « Protection judiciaire de la jeunesse », les crédits de la mission « Justice ».

Article 69 : Renforcement de l'équité en matière d'aide juridictionnelle

La Commission examine l'amendement n° II-CL2 rectifié de M. Sergio Coronado.

M. Sergio Coronado. Comme je l'ai annoncé lors de la commission élargie, nous sommes d'accord avec la suppression du timbre fiscal, mais opposés à la diminution de la valeur de référence du barème de l'aide juridictionnelle, et donc de la rémunération des avocats qui se dévouent pour assurer la tâche importante que représente l'aide juridictionnelle, qui concerne tous les barreaux. Nous avons pris acte de l'engagement de la ministre de la Justice selon lequel le Gouvernement déposerait, en réponse à la préoccupation exprimée par l'ensemble des groupes de la majorité, un amendement revenant sur le système de démodulation proposé ; je suis tenté de faire confiance au Gouvernement et retire donc mon amendement, en attendant l'examen de l'amendement gouvernemental en séance publique.

L'amendement n° II-CL2 rectifié est retiré.

M. Jean-Jacques Urvoas, président. Selon les informations dont on m'a fait part à ce stade, l'amendement en question pourrait être déposé dès demain.

Après l'article 69

L'amendement n° II-CL4 de Mme Nathalie Nieson est retiré.

Conformément aux conclusions de M. Jean-Yves Le Bouillonnet pour la « Justice administrative et judiciaire », de M. Jean-Michel Clément pour la « Protection judiciaire de la jeunesse » et de Mme Nathalie Nieson pour l'« Accès au droit et à la justice et l'aide aux victimes », mais contrairement à l'avis de M. Sébastien Huyghe pour l'« Administration pénitentiaire », la Commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Justice » pour 2014.

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

- **Ministère de la Justice**

- *Direction de la protection judiciaire de la jeunesse*

- Mme Catherine SULTAN, directrice

- M. Dominique VARRY, sous-directeur du pilotage et de l'optimisation des moyens

- *Direction de l'administration pénitentiaire*

- Mme Isabelle GORCE, directrice

- M. Serge CANAPE, chef de bureau des politiques sociales et d'insertion

- **Syndicat national des personnels de l'éducation et du social (SNPES/PJJ F/SU)**

- M. Michel FAUJOUR, secrétaire national

- Mme Maria INÈS, secrétaire nationale

- **CGT Protection judiciaire de la jeunesse**

- M. Alain DRU, secrétaire général

- M. Bertrand MAPPAS, coordinateur national CGT pour les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM)

- M. Armand MALLIER, éducateur au SEAT de Paris et président du Conseil National d'Action Sociale du ministère de la justice

- **Syndicat UNSA**

- M. Laurent HERVÉ, secrétaire général

DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR

- **Maison d'arrêt de Nanterre (Hauts-de-Seine) – Quartier pour mineurs**
 - M. Jean MENJON, directeur interrégional adjoint Ile-de-France et Outre-mer de la Protection judiciaire
 - M. Damien COLUSSI, directeur adjoint de la maison d'arrêt
 - M. Francis SAINT-MARTIN, directeur territorial de la protection judiciaire de la jeunesse des Hauts-de-Seine
 - M. José ALVARO, directeur de service territorial éducatif de milieu ouvert, responsable du quartier pour mineurs pour la protection judiciaire de la jeunesse
 - M. Fabrice RIVALDO, premier surveillant, responsable du quartier pour mineurs pour l'administration pénitentiaire
 - Mme Nadine PERRAUDIN, responsable d'unité éducative
 - Mme Myriam BOURBON, éducatrice
 - M. Mehdi MEDOUAKY, surveillant
 - Mme Sylvie PARE, responsable locale d'enseignement
 - M. Éric MONTUCLARD, médecin de l'unité de consultation de soins ambulatoires

- **Établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) de Porcheville (Yvelines)**
 - M. Jean MENJON, directeur interrégional adjoint Ile-de-France et Outre-mer de la protection judiciaire de la jeunesse
 - M. Yves FEUILLERAT, directeur de l'EPM
 - M. Charly FLERET, directeur du service éducatif de l'EPM
 - M. Felix ADAMCZYK, directeur territorial de la protection judiciaire de la jeunesse des Yvelines
 - M. Philippe PRADÈRE, responsable d'unité éducative
 - M. Edson TREBOR, chef de détention
 - M. Ludovic BRULARD, éducateur, représentant syndical CGT
 - M. Abdoul BA, éducateur, représentant syndical CGT
 - M. Paolo CAETANO, surveillant principal, représentant syndical UFAP-UNSA Justice
 - M. Serge GNAORE, surveillant, représentant syndical FO Justice

- **Centre pénitentiaire des femmes de Rennes (Ille-et-Vilaine)**

- M. Yves LECHEVALLIER, directeur interrégional Grand-Ouest des services pénitentiaires
- M. Hervé DUPLENNE, directeur interrégional adjoint Grand-Ouest de la protection judiciaire de la jeunesse
- Mme Muriel TABEAU, directrice adjointe du centre pénitentiaire
- Mme Khaddouz MOUGLI, directrice territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse de Rennes
- Mme Nathalie KAROFF, éducatrice
- M. Michel MININGER, chef de détention
- M. Denis LE CALVÉ, responsable de la maison d'arrêt
- M. Dominique RAOUL, responsable de bâtiment
- M. Philippe PIROT, responsable local d'enseignement
- M. Patrick MARTIN, responsable local de la formation et du travail
- Mme Sylvie RIOUAL, enseignante spécialisée
- Mme Karine SAVOURE, médecin de l'unité de consultation de soins ambulatoires
- M. Julien GENTET, éducateur, SNPES-PJJ
- M. Guy RYCKENAERT, premier surveillant, UFAP-UNSA Justice
- Mme Nathalie MICHAUX, surveillante, UFAP-UNSA Justice
- Mme Marie-Françoise RACAPE, première surveillante, FO
- Mme Sophie VILAY, surveillante, FO
- Mme Annette PFEFFER, surveillante, CGT

- **Établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) d'Orvault (Loire-Atlantique)**

- Mme Danièle MOUZAN, directrice interrégionale Grand-Ouest de la protection judiciaire de la jeunesse
- M. Yves LECHEVALLIER, directeur interrégional Grand-Ouest des services pénitentiaires
- M. Jean-Luc RICAUD, directeur territorial de la protection judiciaire de la jeunesse
- Mme Delphine CLOAREC, directrice de l'EPM
- M. Sébastien NOURRY, directeur du service éducatif de l'EPM
- M. Jean-Christophe VIRET, responsable d'unité éducative
- M. Jean-Albert LEBOUC, responsable d'unité éducative
- M. Patrice BONNERAVE, éducateur
- M. Pascal BERGER, éducateur
- M. Nicolas DELAMARRE, éducateur

- M. Raphaël GOUDIN, éducateur
- M. Stéphane CORNVAILLE, éducateur
- M. Amélien BLANLŒIL, surveillant
- M. Nicolas LANDRAING, surveillant
- M. Philippe GUILLARD, surveillant
- Mme Corinne PIOT, éducatrice, SNPES-PJJ
- M. Pascal LE FOLL, assistant social, SNPES-PJJ
- Mme Gwénola LABBÉ, éducatrice, UNSA-SPJJ
- M. Vincent CORNAULT, éducateur, UNSA-SPJJ
- M. André CAVALIE, éducateur, CGT-PJJ
- M. Jean-Michel MERIGUET, éducateur, CGT-PJJ
- M. William COZIC, surveillant, FO
- Mme Catherine HELOU, surveillante, FO