

N° 121

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2022

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2023,*

TOME VI

### ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Par M. Alain MARC,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, président ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Thani Mohamed Soilihi, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, vice-présidents ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Muriel Jourda, Agnès Canayer, secrétaires ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Nadine Bellurot, Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, MM. Loïc Hervé, Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Alain Richard, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mme Lana Tetuanui, M. Dominique Théophile, Mmes Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16<sup>ème</sup> législ.) : 273, 285, 286 rect., 292, 337, 341, 364, 369, 374, 386 et T.A. 26

Sénat : 114 et 115 à 121 (2022-2023)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
<b>I. DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES QUI VISENT NOTAMMENT À FINANCER LA POURSUITE DU PROGRAMME DE CONSTRUCTION DE NOUVELLES PLACES DE PRISON.....</b>	<b>6</b>
A. UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE DES MOYENS ALLOUÉS À L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE.....	6
B. DES MOYENS LARGEMENT ABSORBÉS PAR LE PROGRAMME 15 000 .....	7
C. UN EFFORT EN FAVEUR DE LA RÉNOVATION DU PARC PÉNITENTIAIRE ET DES MESURES DE REVALORISATION INDEMNITAIRE.....	9
<b>II. LE RETOUR DE LA SURPOPULATION CARCÉRALE PÈSE SUR LES CONDITIONS DE TRAVAIL ET DE DÉTENTION.....</b>	<b>10</b>
A. UNE POPULATION CARCÉRALE PROCHE DE SON PLUS HAUT NIVEAU HISTORIQUE .....	10
B. DES CONDITIONS DE TRAVAIL QUI RESTENT DIFFICILES .....	12
C. UN IMPACT NÉGATIF SUR LES PERSPECTIVES DE RÉINSERTION .....	13
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>15</b>
<b>COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE M. ÉRIC DUPOND-MORETTI, GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE.....</b>	<b>23</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES .....</b>	<b>45</b>



## L'ESSENTIEL

Après avoir entendu Éric Dupond-Moretti, garde des Sceaux, ministre de la justice<sup>1</sup>, le mardi 8 novembre 2022, la commission des lois, réunie le mercredi 16 novembre 2022 sous la présidence de François-Noël Buffet (Les Républicains – Rhône), a donné, sur le rapport d'Alain Marc (Les Indépendants – Aveyron), un **avis favorable à l'adoption des crédits du programme 107 « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice », inscrits au projet de loi de finances pour 2023.**

Pour la troisième année consécutive, **les crédits de paiement progressent à un rythme soutenu**, ce qui permettra de poursuivre les investissements immobiliers et de financer des créations d'emplois ainsi que des mesures de revalorisation indemnitaires. Il n'en reste pas moins que les conditions de travail des agents de l'administration pénitentiaire demeurent difficiles, et les conditions de détention souvent dégradées, en raison notamment **du retour à des niveaux de population carcérale voisins de ceux observés avant la crise sanitaire.**

L'augmentation des moyens alloués à l'administration pénitentiaire ces dernières années rend plus nécessaire que jamais un effort d'**évaluation de son action**, qui pourrait passer par exemple par un renforcement des liens entre l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) et le monde de la recherche, afin de s'assurer que chaque euro dépensé contribue à la lutte contre la récidive.

Alors que la loi organique sur les lois de finances fixe au 10 octobre la **date limite** pour l'envoi des réponses à son questionnaire budgétaire, le rapporteur pour avis a constaté que les premières réponses ne lui sont parvenues qu'à compter du 10 octobre, les dernières lui étant envoyées le 7 novembre. Ce retard, qui tend à se reproduire chaque année, réduit le temps dont il dispose pour exploiter les informations ainsi fournies.

---

<sup>1</sup> Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20221107/lois.html#toc3>

## I. DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES QUI VISENT NOTAMMENT À FINANCER LA POURSUITE DU PROGRAMME DE CONSTRUCTION DE NOUVELLES PLACES DE PRISON

En 2023, une part importante de la hausse des crédits et des créations de postes sera absorbée par la poursuite du programme « 15 000 », qui vise à créer 15 000 places de prison supplémentaires à l'horizon 2027 dans le but de faire passer, en dix ans, la capacité du parc de 60 000 à 75 000 places.

### A. UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE DES MOYENS ALLOUÉS À L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Après une hausse de 9 % en 2022, la progression des crédits du programme 107 s'élève encore à 7 % dans le projet de loi de finances pour 2023, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* qui retrace les crédits consacrés au financement des pensions versées par l'État. En incluant les dépenses relatives aux pensions, les crédits s'établissent à **4,927 milliards d'euros**, en hausse de 343 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2022, soit une augmentation de 7,5 %. Les autorisations d'engagement, en revanche, s'inscrivent en repli (-17,3 %), passant de 6,5 milliards d'euros à 5,4 milliards d'euros ; cette évolution s'explique par l'engagement, en 2022, d'une opération ponctuelle de renouvellement de marchés de gestion déléguée des prisons.

Environ 62 % des crédits du programme sont affectés au titre 2, c'est-à-dire aux dépenses de personnel, qui connaissent une progression particulièrement forte de 8,6 %. Ces crédits rendront possible **la création de 809 postes**, le plafond d'emplois du programme étant porté à 44 583 ETPT.

Les crédits hors titre 2 connaissent également une progression sensible (5,7 %) pour financer les investissements immobiliers, la sécurité des personnels et des établissements, les aménagements de peine ainsi que les actions en faveur de la réinsertion.

Cette évolution des crédits intervient dans un contexte marqué par le retour de l'inflation, dont les effets sont déjà perceptibles. Interrogée sur l'exécution du budget 2022, la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) a indiqué que la hausse des prix était particulièrement sensible sur les fluides, le carburant et l'alimentation ; conjuguée avec la hausse du nombre de détenus, elle a déjà occasionné, au 31 août, près de 30 millions d'euros de surcoûts. Sur l'ensemble de l'année 2022, l'intégralité des crédits de paiement devrait donc être consommée.

## **B. DES MOYENS LARGEMENT ABSORBÉS PAR LE PROGRAMME 15 000**

Une part importante des moyens budgétaires et des créations d'emplois sont affectés à l'ouverture des nouveaux établissements pénitentiaires, ce qui peut expliquer que les effets positifs des efforts budgétaires consentis ne soient pas toujours perçus par les agents déjà en poste. Le projet de loi de finances prévoit ainsi de consacrer l'an prochain 417,4 millions d'euros à la poursuite du programme 15 000.

Lancé en 2017, le programme devait se décomposer en deux tranches : livraison des 7 000 premières places d'ici à 2022, puis des 8 000 autres places à l'horizon 2027. À ce jour, **seules 2 081 places nettes ont été livrées**, le dernier établissement mis en service étant le centre pénitentiaire de Mulhouse-Lutterbach, qui a accueilli ses premiers détenus en novembre 2021. La livraison de la première tranche accuse donc un net retard. Le garde des Sceaux l'a expliqué par le délai nécessaire à la recherche des terrains, par les contraintes liées à la réglementation environnementale et par certains contentieux.

**La livraison d'une dizaine de nouveaux établissements pénitentiaires est prévue en 2023.**

Dix-huit établissements pénitentiaires sont actuellement en travaux, dont plusieurs en voie d'achèvement, pour un total de 3 698 places. La DAP prévoit donc la livraison de nombreux établissements dans l'année qui vient :

- avant la fin de l'année, devraient être livrés trois établissements, pour un total de 360 places (le centre de détention de Koné, dans la province nord de la Nouvelle-Calédonie, et deux structures d'accompagnement vers la sortie (SAS) à Caen et à Montpellier) ;

- dans le courant de l'année 2023, est annoncée l'ouverture de dix établissements, pour un total de 1 958 places (centres pénitentiaires de Troyes-Lavau et de Caen-Ifs, centre de détention de Fleury-Mérogis et sept SAS au Mans, à Valence, Avignon, Meaux, Osny, Toulon et Noisy le Grand) ; toujours en 2023, la première phase de l'opération de démolition-reconstruction de Bordeaux-Gradignan devrait être achevée, ce qui ajoutera 251 places à la capacité de cet établissement, avant la fin de la seconde phase prévue en 2026.

Dans ce contexte, **la majorité des créations de postes prévues en 2023 seront affectées à l'ouverture des nouveaux établissements.**

### Répartition des créations d'emplois prévues pour 2023

Ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires	+ 489
Renforcement des équipes de sécurité pénitentiaire	+ 200
Développement des dispositifs de surveillance électronique	+ 30
Autres missions	+ 90
<b>Total</b>	<b>+ 809</b>

D'autres ouvertures sont prévues au cours des deux années suivantes :

- en 2024, devrait intervenir l'ouverture de trois établissements, d'une capacité totale de 390 places (extension de la maison d'arrêt de Nîmes et SAS de Ducos et de Colmar) ; la première phase de l'opération de démolition-reconstruction de la maison d'arrêt de Basse-Terre devrait également être achevée ;

- en 2025, serait livré le centre pénitentiaire de Baumettes 3 à Marseille, qui compte 740 places.

Enfin, les dernières opérations ont été engagées dans la perspective d'une livraison à l'horizon 2027. Les marchés ont été notifiés et les études de conception sont en cours pour trois opérations, portant sur un total de 600 places, tendant à l'extension du centre pénitentiaire de Baie-Mahault et à la création de la SAS d'Orléans et de l'établissement InSERRE (Innover par des structures expérimentales de responsabilisation et de réinsertion par l'emploi) d'Arras. Un appel d'offres a été publié afin de choisir le constructeur qui sera chargé des cinq opérations suivantes, pour un total de 2 730 places (à Avignon-Entraigues, Saint-Laurent-du-Maroni, Tremblay-en-France, Perpignan-Rivesaltes et Toulouse-Muret). Les études préalables se poursuivent pour les quinze dernières opérations, représentant un total de 6 675 places (Wallis-et-Futuna, Nîmes, Angers, Crisenoy, Vannes, Le Muy, Pau, Noiseau, Bernes-sur-Oise, Magnanville, établissements InSERRE de Toul et Donchery, établissement et SAS de Lille et de Châlons-en-Champagne).

Compte tenu des aléas inhérents à des chantiers de cette ampleur, de la crise énergétique, du manque de certains matériaux et des difficultés de recrutement dans le secteur du BTP, il est permis de se demander si l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) parviendra à tenir cet échéancier, en dépit de l'implication et du professionnalisme de ses équipes.



### **C. UN EFFORT EN FAVEUR DE LA RÉNOVATION DU PARC PÉNITENTIAIRE ET DES MESURES DE REVALORISATION INDEMNITAIRE**

Si une part importante des crédits est affectée au programme 15 000, le rapporteur pour avis observe qu'une enveloppe de 150 millions d'euros est consacrée à l'entretien et à la rénovation du parc existant. **Trop longtemps, l'administration pénitentiaire a négligé l'entretien de ses locaux**, qui se dégradaient au point que des opérations lourdes et plus coûteuses de remise à niveau finissaient par devenir nécessaires. Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances paraissent suffisants pour éviter qu'un tel enchaînement ne se reproduise à l'avenir.

La sécurité dans les établissements pénitentiaires, à laquelle une enveloppe de 120 millions d'euros est consacrée, constitue un autre objectif majeur. L'administration pénitentiaire installe dans une quinzaine d'établissements chaque année un nouveau **système de brouillage des communications téléphoniques**, qui semble plus performant que le précédent. Un dispositif **anti-drones**, qui permet de détecter l'appareil puis d'en prendre le contrôle, est par ailleurs opérationnel dans une dizaine d'établissements. Le renforcement de la sécurité autour des établissements ayant rendu plus difficile le jet de projectiles par-dessus le mur d'enceinte, les drones sont dorénavant utilisés pour tenter de faire pénétrer des produits stupéfiants ou des téléphones portables dans les prisons.

En ce qui concerne la rémunération des personnels, une enveloppe de 32,4 millions d'euros est prévue pour revaloriser l'ensemble des corps de l'administration pénitentiaire. Elle s'ajoute aux effets de la revalorisation du point d'indice qui entraîne une dépense de 58,6 millions d'euros en année pleine. Elle permettra notamment de financer des mesures indiciaires et indemnitaires en faveur des directeurs des services pénitentiaires (DSP) et des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation (DPIP) afin de rapprocher leur rémunération du niveau de celle des administrateurs de l'État. Les surveillants pénitentiaires bénéficieront en outre de l'extension en année pleine de la mesure, décidée en 2022, de fusion des grades de surveillant et de brigadier, qui permettra aux surveillants non gradés de réaliser une progression de carrière linéaire dans un grade unique.

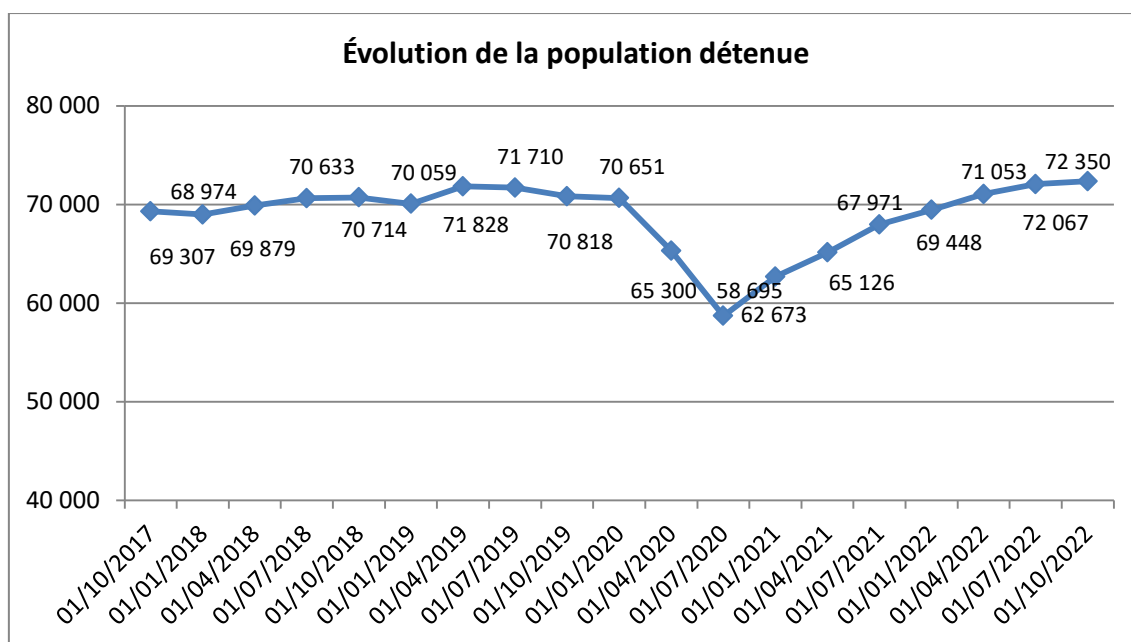
## II. LE RETOUR DE LA SURPOPULATION CARCÉRALE PÈSE SUR LES CONDITIONS DE TRAVAIL ET DE DÉTENTION

L'augmentation des moyens et des emplois dans l'administration pénitentiaire n'a pas eu tous les effets positifs escomptés en raison d'une surpopulation carcérale redevenue préoccupante après l'accalmie due à la crise sanitaire.

### A. UNE POPULATION CARCÉRALE PROCHE DE SON PLUS HAUT NIVEAU HISTORIQUE

Si le nombre de personnes incarcérées avait déjà nettement augmenté en 2021, les huit premiers mois de l'année 2022 sont venus confirmer cette tendance : au 1<sup>er</sup> octobre 2022, le nombre de personnes écrouées détenues atteignait 72 350, soit un niveau proche du record historique de 72 575 détenus observé en mars 2020, à la veille du premier confinement. Au cours de la seule année écoulée, le nombre de personnes détenues a encore progressé de 4,6 %.

Après être passé sous le seuil des 100 % durant la pandémie, le taux d'occupation des prisons s'est inscrit, pour la deuxième année consécutive, en forte augmentation, pour atteindre **119,2 % au début du mois d'octobre 2022** et **141,5 % dans les maisons d'arrêt**. Le nombre de matelas au sol est logiquement en hausse, passant de 1 408 à 2 053, soit une augmentation de 46 % en un an.



Source : statistiques mensuelles de l'administration pénitentiaire

Dans 57 établissements, le taux d'occupation dépasse 150 % et trois établissements présentent même une densité carcérale supérieure à 200 % : les maisons d'arrêt de Carcassonne (220,3 %), de Nîmes (215 %) et de Bordeaux-Gradignan (207,7 %). Durant son audition, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, Dominique Simmonot, a attiré l'attention du rapporteur sur les conditions d'incarcération dégradées dans ce dernier établissement, que ses services ont visité en en juin dernier. Il a été relevé que 145 cellules étaient alors triplées avec un matelas au sol et qu'un incendie en cellule avait provoqué le décès d'une personne détenue. Le 11 octobre dernier, le juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux a enjoint la maison d'arrêt de Bordeaux-Gradignan de mettre en œuvre neuf mesures d'urgence pour faire cesser les atteintes aux droits des détenus, afin notamment d'améliorer la luminosité des cellules, de changer les fenêtres, réparer les lits, mieux répartir la nourriture et distribuer des produits d'hygiène.

À court terme, l'administration pénitentiaire n'envisage pas de résorber la surpopulation carcérale puisque le projet annuel de performance anticipe encore un taux d'occupation dans les maisons d'arrêt de 131 % en 2023, puis de 133 % en 2024 et de 134,6 % en 2025.

#### **Un nouveau report de l'application du principe de l'encellulement individuel**

Sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement portant article additionnel, rattaché aux crédits de la mission « Justice », tendant à reporter du 31 décembre 2022 au 31 décembre 2027 l'application du principe de l'encellulement individuel.

Affirmé dès 1875, confirmé par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, le principe de l'encellulement individuel figure désormais aux articles L. 213-2 et L. 213-3 du code pénitentiaire, respectivement pour les personnes prévenues et pour les personnes condamnées. L'article L. 213-4 du même code permet cependant de déroger à ce principe « *lorsque la distribution intérieure des locaux ou le nombre de personnes détenues présentes ne permet pas son application* ». Ce dernier article est en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022. En l'absence d'une intervention du législateur, le principe de l'encellulement individuel devrait donc s'appliquer dans toute sa rigueur à compter de l'année prochaine.

Le taux d'occupation observé dans les maisons d'arrêt fait à l'évidence obstacle à cette application, ce qui conduit la commission à se prononcer en faveur du report demandé. Il ne paraît pas opportun de consacrer dans la loi un principe qui ne serait pas respecté dans les faits, au risque d'affaiblir l'autorité de la loi et de susciter du contentieux.

L'administration pénitentiaire doit également composer avec la hausse du nombre de personnes écrouées mais non détenues : au 1<sup>er</sup> octobre, 14 648 personnes faisaient l'objet d'une mesure de placement sous surveillance électronique ou de placement à l'extérieur, soit une

augmentation de 6 % en un an. Parallèlement, les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) suivaient à la même date 178 245 en milieu ouvert, contre 162 519 en octobre 2021, soit une augmentation de 10 %. Au total, les services de l'administration pénitentiaire ont ainsi à leur charge plus de 260 000 personnes.

### ***B. DES CONDITIONS DE TRAVAIL QUI RESTENT DIFFICILES***

En dépit des créations d'emplois et des mesures de revalorisation qui ont été décrites, la question de l'attractivité des métiers de l'administration pénitentiaire reste posée. Par nature, le travail dans l'administration pénitentiaire comporte de réelles contraintes : absence de télétravail, travail de nuit ou le week-end, contact avec des détenus qui peuvent être menaçants ou violents... S'y ajoute la dégradation des conditions de travail résultant de la surpopulation carcérale.

Les schémas d'emplois sont en effet établis en fonction de la capacité d'accueil théorique des établissements, non en fonction du nombre de personnes réellement incarcérées. La surpopulation carcérale s'accompagne donc d'une surcharge de travail, dont témoigne le nombre élevé d'heures supplémentaires (5,4 millions en 2021). Il peut en résulter, à terme, une usure physique ou psychologique : à cet égard, l'augmentation, au cours du premier semestre 2022, du taux d'absentéisme pour raison médicale, qui a atteint 10,16 %, contre 8,7 % en 2021 et 7,5 % en 2019, constitue un point de vigilance.

Les difficultés de recrutement s'expliquent aussi par l'écart qui persiste avec les rémunérations offertes dans la police ou la gendarmerie nationales, les polices municipales ou la magistrature, certains professionnels se réorientent en cours de carrière. Plusieurs organisations syndicales ont fait part de leur inquiétude face aux départs de personnels d'encadrement. En ce qui concerne les surveillants, **30 % des emplois offerts au concours en 2022 n'ont pas été pourvus**, alors que des embauches sont nécessaires pour répondre aux besoins découlant de l'ouverture de nouveaux établissements.

**Les efforts de revalorisation et d'amélioration des conditions de travail doivent donc être poursuivis.** En 2023, la DAP envisage d'engager une réforme statutaire d'envergure du corps d'encadrement et d'application, ce qui ouvre une perspective intéressante qui méritera d'être prolongée. D'autres leviers pourraient être actionnés pour renforcer l'attractivité des métiers, en s'inspirant par exemple des projets en cours près des établissements de Fleury-Mérogis et Savigny-sur-Orge qui visent à construire des logements accessibles pour le personnel à un coût raisonnable.

### *C. UN IMPACT NÉGATIF SUR LES PERSPECTIVES DE RÉINSERTION*

En 2023, la dotation allouée à la réinsertion des personnes placées sous main de justice est portée à 122,6 millions d'euros, en progression de 13 % par rapport à la loi de finances pour 2022. Cette évolution doit notamment permettre de financer les mesures tendant à développer et à revaloriser le **travail en détention**, qui a donné lieu à une réforme dans le cadre de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire du 21 décembre 2021. Une enveloppe de 2,8 millions d'euros est notamment prévue pour améliorer le statut des détenus travailleurs.

La population carcérale augmente cependant plus vite que le nombre de postes de travail ou de places en formation, ce qui explique que le pourcentage de détenus travaillant en établissement pénitentiaire ne dépasse pas 30,4 %, loin de la cible de 50 % fixée pour 2025, tandis que moins de 9 % des détenus bénéficient d'une formation générale ou professionnelle. La surpopulation carcérale complique également l'accès aux activités sportives et culturelles, qui sont aussi un vecteur de réinsertion, alors même que le projet de budget prévoit de réduire de 25 % les subventions accordées aux associations qui interviennent en détention.

L'administration pénitentiaire veille toutefois à diversifier ses prises en charge pour les adapter aux profils des détenus. La commission est particulièrement attentive à la situation des personnes radicalisées, compte tenu de la menace qu'elles peuvent représenter pour la sécurité nationale. Le 29 septembre 2022, une délégation s'est rendue au centre pénitentiaire pour femmes de Rennes afin d'y observer le fonctionnement du quartier de prise en charge de la radicalisation (QPR), ouvert un an plus tôt, qui accueillait alors huit détenues. Les détenues séjournent dans le QPR pour une durée de six mois renouvelable une fois, avec un encadrement pluridisciplinaire assuré par des professionnels formés (surveillants, CPIP, psychologue...). Un médiateur du fait religieux intervient pour contrer le discours véhiculé par l'idéologie islamiste, la prise en charge ayant pour ambition de favoriser le désengagement de l'agir violent et la réaffiliation sociale. Cet accompagnement intensif a un coût élevé puisque le financement des actions, auquel s'ajoute la masse salariale, a occasionné en 2022 une dépense de l'ordre de 60 000 euros.

L'administration pénitentiaire contribue ainsi à la prévention de la récidive par la mise en œuvre de dispositifs adaptés au public difficile que constituent les personnes placées sous main de justice.

\*

\*      \*

**La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Administration pénitentiaire » inscrits au projet de loi de finances pour 2023.**

**Ces crédits seront examinés en séance publique le 25 novembre 2022.**

## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 16 NOVEMBRE 2022

**M. Alain Marc, rapporteur pour avis.** – Monsieur le président, mes chers collègues, nous poursuivons l'examen des crédits de la mission « *Justice* » en abordant le programme 107 consacré à l'administration pénitentiaire. En 2023, les crédits dépassent 4,9 milliards d'euros, ce qui correspond à plus de 50 % des crédits de la mission.

Pour la troisième année consécutive, ces crédits s'inscrivent en forte hausse, avec une augmentation de 7 % par rapport à la loi de finances pour 2022, hors crédits affectés au compte d'affectation spéciale *Pensions*. Je rappelle pour mémoire que la hausse avait atteint 9 % en 2022 et en 2021.

Ces moyens supplémentaires sont bienvenus car les besoins sont immenses, qu'il s'agisse de répondre au manque de personnel ou de procéder aux investissements immobiliers nécessaires à la remise à niveau de notre parc pénitentiaire. J'ai cependant eu le sentiment, au cours de mes auditions, que ces moyens supplémentaires n'avaient pas encore d'effets positifs vraiment perceptibles sur le terrain. Ce décalage peut s'expliquer, à mon avis, par deux éléments : d'abord, une part importante des moyens est affectée à la poursuite du programme « 15 000 » de construction de nouvelles places de prison, ce qui réduit d'autant les moyens pouvant être consacrés aux établissements existants ; ensuite, le retour de la surpopulation carcérale – un pic de 72 350 détenus a été atteint cette année – entraîne, mécaniquement, une surcharge de travail pour le personnel pénitentiaire ainsi qu'une dégradation des conditions de détention.

Comme je vous l'indiquais, le programme « 15 000 » absorbe une part importante des moyens alloués à l'administration pénitentiaire : 417 millions d'euros sont prévus pour les investissements immobiliers ; et sur les 809 créations d'emplois annoncées en 2023, la majorité – 489 exactement – servira à doter en personnel les nouveaux établissements.

Si l'on fait le point sur l'état d'avancement du programme, force est de constater que peu d'ouvertures ont eu lieu au cours de l'année écoulée. Je vous rappelle que le programme était divisé en deux phases : 7 000 places étaient censées être livrées au cours de la période 2017-2022 et les 8 000 places suivantes devaient être achevées entre 2022 et 2027. Il convient par ailleurs de préciser que ces 15 000 nouvelles places ne découlent pas toutes de décisions prises lors du quinquennat précédent ou du quinquennat actuel : certaines créations de places livrées ces dernières années avaient été prévues alors que Michèle Alliot-Marie ou Jean-Jacques Urvoas étaient ministres de la justice. La première phase a pris beaucoup de retard, puisqu'en cette fin d'année 2022, seules 2 081 places ont été livrées. Vous

vous souvenez que le garde des sceaux a justifié ce retard, lors de son audition, en évoquant différents facteurs : la difficulté de trouver les terrains, la crise de la covid-19, les contraintes liées à la réglementation environnementale et certains recours en justice qui se sont éternisés.

Dans l'année qui vient, plusieurs ouvertures d'établissements sont cependant attendues, pour un total de 3 700 places : ouverture des centres de détention de Koné, en Nouvelle-Calédonie, et de Fleury-Mérogis ; ouverture des centres pénitentiaires de Troyes et de Caen ; achèvement de la première phase des travaux à Bordeaux-Gradignan, ce qui permettra à cet établissement de disposer de 250 places supplémentaires, particulièrement utiles quand on sait que le taux d'occupation y dépasse actuellement les 200 % ; enfin, ouverture de neuf structures d'accompagnement vers la sortie (SAS), qui visent à préparer la remise en liberté des détenus qui arrivent en fin de peine.

J'ai auditionné le directeur général de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), qui m'a indiqué que l'échéancier des projets après 2023 était compatible avec un achèvement du programme à la date prévue de 2027. À la lumière du retard pris pour la première phase du programme, et compte tenu des aléas inhérents à des chantiers de cette ampleur, de la pénurie de certains matériaux et des difficultés de recrutement dans le secteur du BTP, je ne serais cependant pas surpris si les derniers établissements étaient livrés après cette échéance. J'ajoute que le retour de l'inflation, notamment concernant les prix de l'énergie, entraînera nécessairement des surcoûts dont l'ampleur reste difficile à évaluer mais qui pourraient conduire à étaler dans le temps certains projets.

Je l'ai également interrogé sur d'éventuels projets immobiliers pour Mayotte, où nous nous sommes rendus l'an dernier dans le cadre d'une mission d'information avec François-Noël Buffet, Stéphane Le Rudulier et Thani Mohamed Soilhili. Les réponses du directeur général furent imprécises et laconiques ; il a invoqué des difficultés à trouver et acquérir des terrains, laissant entendre que rien n'a été prévu pour l'instant.

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances permettront aussi de financer des actions de rénovation et de sécurisation du parc pénitentiaire existant, ainsi que des mesures de revalorisation indiciaire et indemnitaire pour les différentes catégories du personnel.

Concernant la sécurité des établissements, je signale que l'administration pénitentiaire déploie, depuis quelques années, un nouveau système de brouillage des communications téléphoniques, qui semble plus performant que le précédent au vu des témoignages recueillis. Elle équipe également certains établissements, jugés plus à risques, de dispositifs « anti-drones », qui permettent de détecter puis de prendre le contrôle des appareils. Les drones sont désormais utilisés pour tenter d'introduire en détention des produits stupéfiants ou des téléphones portables notamment.



En ce qui concerne la rémunération des personnels, une enveloppe de 32,4 millions d'euros est prévue pour revaloriser l'ensemble des corps de l'administration pénitentiaire. Elle s'ajoute aux effets de la hausse du point d'indice qui entraîne une dépense de 58,6 millions d'euros en année pleine. Elle permettra notamment de financer des mesures indiciaires ou indemnitaires en faveur des directeurs des services pénitentiaires (DSP) et des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation (DPIP) afin de rapprocher leur rémunération du niveau de celle des administrateurs de l'État. Les surveillants pénitentiaires bénéficieront en outre de l'extension en année pleine de la mesure, décidée en 2022, de fusion des grades de surveillant et de brigadier. Le passage des agents pénitentiaires de la catégorie C à la catégorie B a aussi été évoqué récemment, ce qui signifie que ces agents devraient être titulaires du baccalauréat pour candidater. Cette mesure appelle à la prudence au regard des difficultés actuelles de recrutement du personnel pénitentiaire : 1 000 postes ouverts par concours ne signifient pas 1 000 postes disponibles dans les centres pénitentiaires.

Si l'effort budgétaire en faveur de l'administration pénitentiaire est significatif, il se déroule dans un contexte d'augmentation de la population carcérale, qui a pour effet de dégrader les conditions de travail du personnel ainsi que les conditions de détention.

Vous connaissez les chiffres de la population carcérale : après la forte baisse observée en 2020, en raison de la crise sanitaire, la population carcérale est repartie à la hausse et elle se rapproche désormais de ses plus hauts niveaux historiques : le 1<sup>er</sup> octobre dernier, on dénombrait 72 350 détenus, soit 3 000 de plus qu'il y a un an. En conséquence, le taux d'occupation se rapproche des 120 % et il dépasse même 140 % dans les maisons d'arrêt. Il reste un peu inférieur à 100 % dans les établissements pour peine. À ce jour, la mise en œuvre du programme 15 000 n'a donc pas été assez rapide pour remédier au problème lancinant de la surpopulation carcérale. À court terme, l'administration pénitentiaire anticipe une stabilisation mais pas une franche amélioration, puisqu'elle table sur un taux d'occupation qui serait encore de 134 % dans les maisons d'arrêt en 2025.

Ce contexte a conduit le Gouvernement à faire voter à l'Assemblée nationale un amendement portant article additionnel, rattaché aux crédits de la mission, pour reporter du 31 décembre 2022 au 31 décembre 2027 la date d'application du principe de l'encellulement individuel. Affirmé dès 1875, ce principe est désormais inscrit dans le nouveau code pénitentiaire, qui prévoit cependant la possibilité d'y déroger « *lorsque la distribution intérieure des locaux ou le nombre de personnes détenues présentes ne permet pas son application* ». Je crois que le principe de réalité doit nous conduire à accepter ce nouveau report, sauf à affirmer dans la loi un principe qui serait immédiatement démenti dans les faits.

La surpopulation carcérale dégrade les conditions de travail du personnel puisque les schémas d'emplois des établissements sont fixés sur la

base de leur capacité théorique, et non en fonction du nombre de détenus réellement accueillis. Le nombre d'heures supplémentaires se maintient à un niveau élevé, soit 5,4 millions d'heures supplémentaires en 2021, en dépit des créations d'emplois de ces dernières années. Pour les surveillants pénitentiaires, les difficultés de recrutement restent fortes : lors du dernier concours, 30 % des emplois offerts n'ont pas été pourvus, alors que les besoins sont immenses, pour faire face à l'ouverture des nouveaux établissements mais aussi au départ en retraite des générations nombreuses recrutées à l'époque du plan Chalandon lancé en 1987.

L'effort d'amélioration des conditions de travail et de revalorisation des rémunérations doit donc impérativement être poursuivi. Je suggère également d'explorer d'autres leviers pour renforcer l'attractivité des métiers, par exemple en construisant, là où l'administration pénitentiaire dispose d'emprises foncières, des logements à un prix accessible. Il s'agit d'une recommandation formulée par la commission depuis quatre ans, qui ne coûterait rien à l'administration pénitentiaire et qui est d'ailleurs soutenue par les organismes d'habitations à loyer modéré, à condition que les terrains leur soient fournis. 17 lieux auraient été répertoriés par l'administration pénitentiaire, qui pourraient permettre la création de logements à destination des surveillants pénitentiaires, qui verraient ainsi leurs conditions de travail s'améliorer fortement, mais aussi des policiers ou des autres personnels de sécurité. Le coût du logement est en effet une véritable difficulté pour les nombreux surveillants qui débute leur carrière en région parisienne, au regard d'un salaire de départ de 1 600 à 1 800 euros mensuels. Deux projets de ce type sont en cours à Fleury-Mérogis et à Savigny-sur-Orge, mais ils ont pris du retard.

La surpopulation carcérale pèse enfin sur les perspectives de réinsertion des détenus. Dans un établissement surpeuplé, l'accès au travail et à la formation, aux activités culturelles et sportives, aux soins en cas de problème de santé, les rendez-vous avec le conseiller pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP), deviennent plus compliqués et tendent à s'espacer. Actuellement, seulement 30 % des détenus travaillent en établissement pénitentiaire, bien loin de la cible de 50 % fixée dans le programme annuel de performance, et 9 % bénéficient d'une formation générale ou professionnelle. Dans le prolongement de la réforme votée dans le cadre de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, le projet de loi de finances prévoit d'augmenter les moyens alloués au travail en détention. Une enveloppe de 2,8 millions d'euros est notamment destinée à améliorer le statut du détenu travailleur.

En dépit de ces difficultés qu'il me paraissait important de vous rappeler, je vous proposerai, pour terminer, d'émettre, comme l'an dernier, un avis favorable à l'adoption des crédits de l'administration pénitentiaire, compte tenu de l'effort important réalisé tant sur les recrutements que sur l'immobilier et sur la sécurisation des établissements. De même, je vous

proposerai d'émettre un avis favorable à l'adoption de l'article rattaché relatif à l'encellulement individuel, pour les raisons que j'ai évoquées tout à l'heure. La remise à niveau et la modernisation des moyens de notre administration pénitentiaire constituent un chantier au long cours dont ce projet de budget marque seulement une étape.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je salue le travail du rapporteur. La question des prisons est récurrente dans ses présupposés et ses résultats. En trente ans, 36 000 places de prison ont été construites. Or, le taux de surpopulation carcérale est resté le même. Le programme visant à créer 15 000 places supplémentaires verra sans doute le jour en 2027. Mais dans dix ans, la commission des lois constatera peut-être que le taux de surpopulation est resté le même ... Il est donc nécessaire de s'interroger sur ce phénomène et sur le présupposé selon lequel on accroîtrait la sécurité publique en enfermant davantage de personnes.

On compte aujourd'hui environ 72 000 détenus. Dans les maisons d'arrêt, le taux de surpopulation est de 141,5 %, si bien que 2 000 détenus sont dans des cellules de 9 m<sup>2</sup> comprenant trois personnes avec un matelas au sol. Vous connaissez tous les constats dressés par l'Observatoire international des prisons à ce sujet, ainsi que les condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'homme.

C'est pourquoi une évolution est nécessaire afin de donner plus de place aux peines alternatives ainsi qu'aux aménagements de peine. Cette proposition peut paraître utopique ; elle nous semble au contraire réaliste. Lors de la crise liée à la covid-19, la population carcérale a diminué, sans que la criminalité n'augmente. Cela doit nous inciter à réfléchir. Robert Badinter disait que la condition pénitentiaire était la cause principale de récidive.

Il est donc nécessaire de mieux préparer la formation professionnelle, la réinsertion et la sortie de prison des personnes détenues – quitte à ce qu'elles soient moins nombreuses –, pour davantage d'efficacité.

Le groupe socialiste, écologiste et républicain proposera un amendement pour supprimer la prolongation du moratoire sur l'encellulement individuel. Nous avons tous voté le projet de loi rapporté par notre collègue Jean-René Lecerf en 2008, puis accepté de reporter l'application du principe d'encellulement à plusieurs reprises. Toutefois, ce nouveau report risque d'envoyer le signal qu'il ne s'agit que d'une pure déclaration. Il faut s'attacher à l'objectif de l'encellulement individuel, ce qui suppose de développer les peines alternatives et les aménagements de peine.

Nous proposerons d'autres amendements pour augmenter les crédits en faveur de la formation, la rémunération du travail, et l'accès à la santé des personnes détenues – je n'ai pas besoin de vous rappeler la misère de la psychiatrie en prison.

**M. Dany Wattebled.** – Je remercie le rapporteur pour son excellent rapport. Il a évoqué des pistes d'amélioration de l'attractivité des métiers de

l'administration pénitentiaire, notamment financières. Y en a-t-il d'autres, par exemple s'agissant des conditions de travail ?

Par ailleurs, l'objectif d'un encellulement individuel pour 2027 vous paraît-il réaliste ?

**M. François Bonhomme.** – J'ai écouté avec beaucoup d'intérêt le rapport très précis du rapporteur. Je comprends qu'il accepte le nouveau report de l'application du principe d'encellulement. Pour autant, l'horizon s'éloigne toujours un peu plus, donnant l'impression qu'il ne s'agit pas d'une priorité du Gouvernement. Je n'ignore pas les difficultés de mise en œuvre de ce principe, portant notamment sur la constitution de réserves foncières, la formulation de recours par les justiciables ou encore la réglementation environnementale ; toutefois, elles ne suffisent pas à expliquer le retard pris dans la réalisation de ce programme immobilier – d'autant moins que le Gouvernement avait déjà repoussé l'échéance lors du précédent quinquennat présidentiel, annonçant par la voix du garde des Sceaux Nicole Belloubet que deux mandats seraient nécessaires.

Nous constatons aujourd'hui que le retard pris est considérable, même si le Gouvernement a tenté de l'occulter en jouant sur l'ambiguïté entre l'engagement de la construction des places, d'une part, et leur livraison et réception, de l'autre.

La politique pénale s'en ressent, et les conditions de détention également. Il s'agit donc d'une défaillance majeure ; pour mener à bien ce projet, le ministère de la justice devrait faire preuve d'une volonté plus forte.

**Mme Esther Benbassa.** – Le rapport est d'une grande qualité, de même que les auditions qui ont été menées et auxquelles j'ai assisté.

S'agissant du recrutement de femmes aux postes de surveillants de prison, la construction de crèches a été mentionnée lors des auditions comme un facteur potentiel pour augmenter l'attractivité des postes, notamment auprès des femmes.

**Mme Françoise Gatel.** – On compte actuellement 500 postes de directeurs de services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), dont 120 ne sont pas pourvus. Or, les services de prévention de la récidive sont très importants. Ce déficit d'attractivité s'explique notamment par l'écart dans les grilles de salaires avec les directeurs d'établissements pénitentiaires. De plus, un directeur de SPIP touche seulement 100 euros de plus par mois qu'un conseiller d'insertion et de probation ! Dans ces conditions-là, des conseillers d'insertion et de probation, tout aussi passionnés soient-ils, ne sont pas encouragés à prendre les lourdes responsabilités qui incombent aux directeurs.

**Mme Laurence Harribey.** – Développer les aménagements de peine suppose de renforcer les métiers de l'insertion. Je rappelle que les directeurs appartiennent à la catégorie A, si bien que le manque de candidats s'explique

par d'autres facteurs. Nous remettrons bientôt, Marie Mercier et moi, notre rapport sur les SPIP, où nous montrons que notre pays est à la croisée des chemins sur ces sujets. Alors que d'autres pays développent une logique probatoire et d'insertion, la France maintient une logique essentiellement carcérale. Or celle-ci est une voie sans issue !

**M. Éric Kerrouche.** – Je souscris aux propos de Laurence Harribey et de Jean-Pierre Sueur. Il y a quelques années est paru le livre *Prisons de la misère* de Loïc Wacquant, qui a montré les limites du modèle carcéral. Nous sommes aujourd'hui confrontés au tonneau des Danaïdes. Notre modèle français sécrète de la délinquance. Il faut sortir du modèle du tout carcéral, en mettant l'accent sur la probation et sur les peines alternatives. Nous devons sortir d'un modèle qui ne fonctionne pas mais que l'on s'obstine malgré tout à défendre.

**M. Alain Marc, rapporteur pour avis.** – L'objectif de la réunion de ce matin est uniquement d'émettre un avis budgétaire sur les crédits du programme « Administration pénitentiaire ». Vous soulevez des questions intéressantes, qu'il ne m'incombe néanmoins pas de résoudre.

En outre, avant de tout réformer, nous aurions besoin d'une évaluation précise des dispositifs existants. Par exemple, quel est le taux de récurrence à l'issue d'un passage dans un SAS ?

Il est possible de développer des peines alternatives pour des faits de petite délinquance, par exemple au moyen des travaux d'intérêt général. Mais aujourd'hui, il n'est pas rare que quinze mois s'écoulent entre la commission des faits et les travaux d'intérêt général ! Il est donc nécessaire de réduire ces délais, afin que les sanctions revêtent une véritable efficacité pédagogique.

Comme le rappelait Esther Benbassa, la question de la présence de crèches sur le lieu de travail a été évoquée lors des auditions. En outre, comme je l'ai dit précédemment, de nombreux syndicats souhaiteraient la création de logements sur les espaces appartenant au ministère de la justice. Alors même que 17 terrains ont déjà été identifiés à cette fin, et en dépit des travaux menés sur le sujet par la commission des lois, les choses n'avancent pas.

S'agissant des rémunérations, la différence est en effet minime entre les directeurs et les conseillers d'insertion et de probation, et joue contre l'attractivité de ces métiers ; il est donc nécessaire de creuser cet écart. En outre, un directeur d'établissement pénitentiaire avec vingt ans d'ancienneté touche seulement 3 000 euros par mois, hors indemnités ! Il s'agit pourtant d'un métier difficile, qui nécessite plusieurs années d'études. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que les candidats soient peu nombreux.

Enfin, il serait nécessaire, dans le cadre de travaux que pourraient mener ultérieurement la commission, de se pencher sur les systèmes qui existent dans les pays étrangers qui ont fait le choix de diminuer la part du

carcéral et d'augmenter la part de la probation. En tout état de cause, comme je le disais, ces considérations dépassent le cadre de l'avis budgétaire.

**M. François-Noël Buffet, président.** - Je pense qu'il convient d'éviter les excès, quels qu'ils soient, et que le système doit être équilibré. L'enjeu essentiel est l'efficacité de la sanction, qui dépend de la rapidité de la réponse et de l'exécution de la peine. La question est donc avant tout une question de moyens. Il est important que, lorsqu'un tribunal condamne quelqu'un à une peine qui n'est pas privative de liberté, celle-ci puisse être exécutée rapidement ; lorsqu'une condamnation à une peine privative de liberté a été prononcée, la personne condamnée doit pouvoir être incarcérée.

Il ne faut pas, par principe, exclure l'incarcération - sinon, aucune politique pénale cohérente n'est possible.

**M. Alain Marc, rapporteur pour avis.** - Je suis d'accord : un condamné à une courte peine doit l'effectuer, et dans de bonnes conditions ! La situation qui conduit à libérer des multirécidivistes est dommageable. Le problème central réside dans l'application des peines.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Administration pénitentiaire ».*

**COMPTE RENDU DE L'AUDITION  
DE M. ÉRIC DUPOND-MORETTI, GARDE DES SCEAUX,  
MINISTRE DE LA JUSTICE**

*(Mardi 8 novembre 2022)*

**M. François-Noël Buffet, président.** – Mes chers collègues, nous accueillons ce soir le garde des Sceaux, pour l'entendre sur le projet de budget de la justice pour l'année 2023. Je rappelle que notre commission est saisie pour avis de la mission « Justice » pour laquelle nous avons désigné quatre rapporteurs : sur la « Justice judiciaire et l'accès au droit », Agnès Canayer et Dominique Vérien ; sur l'« Administration pénitentiaire », Alain Marc ; sur la « Protection judiciaire de la jeunesse », Maryse Carrère.

Je rappelle que notre audition est retransmise en direct sur le site internet du Sénat. Monsieur le ministre, après votre présentation des crédits et du texte adopté par l'Assemblée nationale, les rapporteurs vous poseront leurs questions, de même que les collègues présents qui le souhaitent.

Nous venons par ailleurs d'entendre la direction générale de la gendarmerie nationale sur la question de la police judiciaire, votre présence sera aussi l'occasion pour les rapporteurs de notre mission d'information, Nadine Bellurot et Jérôme Durain, de vous interroger sur ce dossier.

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des Sceaux, ministre de la justice.** – Merci monsieur le président. Le projet de budget que j'ai l'honneur de vous soumettre témoigne, pour la troisième année consécutive, de l'importance qu'attache le Gouvernement au budget du ministère de la Justice. Ce sont 710 millions d'euros supplémentaires qui viendront abonder en 2023 le service public de la justice. Son budget s'élèverait ainsi à 9,6 milliards d'euros pour 2023, hors charges de pension, soit une hausse de 8 %.

Ces moyens importants permettront de nourrir les trois piliers de mon action : l'augmentation de 9 % du budget de la justice judiciaire - je sais que c'est un enjeu sensible pour vous, madame Canayer - afin d'atteindre 3,39 milliards d'euros pour 2023 ; l'augmentation des moyens de l'administration pénitentiaire, monsieur Marc, de plus de 7 %, soit un budget de 3,91 milliards d'euros pour 2023 ; l'augmentation de plus de 10 % des moyens de la protection judiciaire de la jeunesse, qui atteindraient 917 millions d'euros pour 2023, madame Carrère.

Ce projet de budget, si l'on regarde en arrière, représente une hausse de plus de 26 % du budget de la justice depuis mon arrivée en 2020 et d'un peu plus de 40 % depuis l'élection du président de la République.

Je sais que votre commission est particulièrement sensible à la question des moyens. Au-delà des clivages partisans, elle a souvent plaidé

pour une considération accrue des politiques gouvernementales en faveur de la justice. Elle avait même plaidé pour une trajectoire de hausse du budget supérieure à celle prévue à l'époque par le gouvernement, en vue de la loi de programmation pour la justice de 2019. Il se trouve que nous avons *in fine* dépassé les propositions pourtant ambitieuses du Sénat dans l'exécution de cette loi de programmation, avec les deux dernières hausses de 8 % intervenues en 2021 et 2022.

Nous nous retrouvons donc autour de cet enjeu démocratique majeur que constitue la bonne santé de notre justice.

Alors que vous avez été l'une des chevilles ouvrières des États généraux de la justice, monsieur le président et que le Sénat avait organisé l'Agora de la Justice en septembre 2021, je suis venu vous proposer qu'ensemble, nous poursuivions avec responsabilité et ambition cet indispensable effort de renforcement de notre justice, fondement de notre pacte social. C'est donc un nouvel effort budgétaire inédit que je suis venu ce soir vous présenter.

Je persiste et signe, sans aucune acrimonie : ce budget va nous permettre de poursuivre le rattrapage de plus de trente ans d'abandon politique, budgétaire et humain. Nous pourrons mettre en œuvre les recommandations de grande qualité issues des États généraux de la justice, au premier rang desquelles la proposition d'un plan massif de recrutement (1 500 magistrats, 1 500 greffiers, des contractuels et au total 10 000 personnes qui seront embauchées).

Entrons dans le détail de ces crédits. Ma priorité numéro un est celle du renforcement humain, massif, dont notre justice a besoin. Les crédits de la mission Justice du projet de loi de finances permettront l'amorce d'un plan inédit de recrutement de plus de 10 000 emplois supplémentaires pérennes. Ce plan sera mis en place d'ici 2027.

Certains m'ont reproché l'usage de mots forts mais ceux-ci sont requis pour décrire des actes qui sont forts à plusieurs titres. Si le quinquennat précédent avait permis la création de 7 270 emplois, nous allons faire mieux et plus dans le cadre de ce nouveau quinquennat. Nous augmenterons aussi de 11 % les emplois du ministère d'ici 2027. C'est proportionnellement quatre fois plus que les recrutements réalisés au sein de la police et la gendarmerie nationales : c'est bien un rattrapage que nous avons décidé d'amorcer, conformément aux orientations prises depuis deux ans et aux recommandations du rapport des États généraux.

Nous allons d'ores et déjà créer 1 500 postes de magistrats, 1 500 postes de greffiers supplémentaires sur le quinquennat, afin de renforcer de façon significative les effectifs en juridiction. C'est un effort très important : ces créations représentent le double de ce qui a été fait lors du précédent quinquennat. Les autres emplois seront répartis finement, année après année, en fonction des besoins opérationnels résultant des campagnes



de recrutement qui seront mises en œuvre et de l'avancement des projets immobiliers portés par le ministère de la justice. Je pense en particulier à la construction d'établissements pénitentiaires.

Dès 2023, ce sont 2 253 personnels qui arriveront dans les établissements pénitentiaires, dans les juridictions et au sein des structures de protection judiciaire de la jeunesse, soit trois fois plus que les recrutements réalisés en 2022. Ces 2 253 personnels supplémentaires sont répartis de la façon suivante : 1 220 pour la justice judiciaire, avec notamment 200 magistrats et 191 greffiers ; 809 personnels supplémentaires pour l'administration pénitentiaire ; 92 personnels supplémentaires pour la protection judiciaire de la jeunesse.

Le reste, soit 132 personnels, bénéficiera à la coordination et à la politique publique de la justice. 60 créations d'emplois sont prévues pour les opérateurs, 26 pour l'École nationale de la magistrature, 19 pour l'agence publique pour l'immobilier de la justice, 15 pour l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC).

Ma deuxième priorité découle de la première : pour recruter et reconstruire un service public de la justice de qualité, il nous faut attirer et fidéliser les compétences par des revalorisations catégorielles des agents du ministère, qui sont autant de rouages indispensables à son bon fonctionnement. Pour assurer ce niveau inédit de recrutement, je souhaite renforcer encore l'attractivité des métiers de justice par des revalorisations salariales. Nos métiers sont exigeants. Je pense bien sûr à l'engagement des magistrats mais aussi à l'expertise des greffiers, à la délicate et difficile mission des surveillants pénitentiaires, à la compétence de nos cadres, à l'engagement des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse ou au dévouement des personnels administratifs et techniques, qui travaillent souvent dans l'ombre, mais sans qui la justice ne fonctionnerait pas.

Le projet de budget 2023 permettra de revaloriser tous les agents de ce ministère de façon inédite, à hauteur de 80 millions d'euros. Nous entrerons tout à l'heure dans le détail.

Il convient, à ce stade, d'évoquer la situation des magistrats. Madame la rapporteure Canayer, j'ai décidé de revaloriser les primes des magistrats à hauteur de 1 000 euros bruts par mois en moyenne, soit une hausse de plus de 16 % de leur rémunération globale. Cette mesure est nécessaire pour maintenir l'attractivité de ce métier et la comparaison avec la rémunération des magistrats de l'ordre administratif. Elle est aussi légitime pour témoigner de notre reconnaissance, de la mienne en particulier, aux magistrats de l'ordre judiciaire, qui travaillent au quotidien au service de notre justice. Je veux prendre ici un exemple concret de l'abandon politique, humain, financier de la justice que j'évoquais. Le régime indemnitaire n'avait pas été augmenté, à part quelques revalorisations spécifiques à certaines

fonctions, depuis 1996. Jacques Toubon était alors Garde des Sceaux et non Défenseur des Droits.

S'agissant des fonctionnaires, 2023 sera encore une année historique, avec une enveloppe catégorielle de 50 millions d'euros, soit une hausse de plus de 20 % en un an, et de 66 % en deux ans. C'était 40 millions d'euros en 2022, 30 millions d'euros en 2021. J'amplifierai ainsi l'effort consacré depuis trois ans aux deux objectifs de la politique que je porte : l'attractivité de tous les métiers de la justice, qui sont tous des rouages indispensables, et la fidélisation des femmes et des hommes qui travaillent au service de la justice de notre pays. Je voudrais évoquer ici la poursuite de l'effort inédit consacré à la revalorisation indemnitaire des greffiers et directeurs des services de greffe. Après l'augmentation de 21 millions d'euros obtenue pour 2022, plus de 10 millions d'euros seront consacrés à cette fin en 2023. Pour les greffiers, cela représente une augmentation de 12 %, au total, sur trois ans, avec les hausses prévues en 2023. S'y ajoute la revalorisation, à hauteur de 7 millions, du régime indemnitaire des agents de la protection judiciaire de la jeunesse, madame Carrère.

Les surveillants pénitentiaires, monsieur Marc, ont bénéficié en 2022 d'une réforme importante de leur statut et de leur rémunération. La fusion des grades de surveillant et de brigadier a permis de simplifier la carrière des agents et de revaloriser de façon importante le salaire indiciaire, notamment en début et en fin de carrière. Mais cette réforme était une première étape. Des travaux seront engagés dès le début de l'année 2023 avec les organisations syndicales pour travailler à une revalorisation d'envergure de leur statut et de leur rémunération. Elle sera mise en œuvre au cours des années suivantes. Nous devons en effet, pour ouvrir les établissements pénitentiaires du plan « 15 000 », nous donner tous les moyens pour recruter davantage et dans de meilleures conditions afin de fidéliser, là encore, des agents qui exercent des missions nécessaires mais tellement difficiles. Nous le savons évidemment tous.

La poursuite des actions menées pour revaloriser le régime indemnitaire des agents de catégorie C est tout aussi nécessaire. Je n'oublie pas les cadres de ce ministère : près de 10 millions d'euros seront consacrés cette année à une revalorisation de leur régime indemnitaire et indiciaire. Nous travaillons à la construction de parcours professionnels plus attractifs, plus variés et plus riches. C'est une évolution légitime que nous leur devons au regard de leur investissement quotidien aux côtés de chacun et chacune.

Mon troisième axe budgétaire est simple : il nous faut assurer l'effectivité de notre réponse pénale et améliorer les conditions de travail des agents et de détention des détenus, question à laquelle nous sommes, ici, tous sensibles. Pour ce faire, je souhaite doter notre pays d'au moins 15 000 places de prison nettes supplémentaires à l'horizon 2027. Ce plan lancé par le président de la République a été marqué, à ses débuts, par des difficultés inhérentes aux recherches foncières, parfois pour des raisons de

faisabilité technique (par exemple environnementales, du fait de la découverte d'espèces animales protégées). Je gage que de nombreux élus locaux voient de quoi je parle. Je me dois également de redire que ce fut parfois aussi pour des raisons d'acceptabilité par les élus et les riverains. Ce plan a aussi été entravé par des démarches contentieuses lourdes, dont certaines ne sont d'ailleurs pas terminées (Muret, Tremblay-en-France, Orléans). Maintenant que les terrains nécessaires au lancement de l'ensemble des projets sont tous identifiés, les opérations entrent dans leur phase active et le rythme des livraisons va s'accélérer progressivement, afin de s'échelonner jusqu'en 2027. En 2023, plus de 441 millions d'euros sont budgétés pour la réalisation du plan « 15 000 ». Je tiens à vous rassurer : si certaines sous-consommations de crédits ont pu être constatées ces dernières années, s'agissant de crédits immobiliers, elles ne devraient plus avoir lieu à l'avenir, car tous les terrains sont identifiés. Je vous rendrai compte naturellement de l'évolution de ces sous-consommations et, j'en suis convaincu, de leur disparition.

En 2023, ces 441 millions d'euros permettront de finaliser la livraison de dix établissements pénitentiaires, soit un cinquième du plan « 15 000 ». Il s'agit d'abord de sept structures d'accompagnement vers la sortie (SAS), qui verront le jour à Avignon, Valence, Meaux, Osny, Le Mans et Caen. Il s'agit enfin des trois centres pénitentiaires qui ouvriront à Caen, Fleury-Mérogis et Troyes-Lavau, que j'ai pu visiter en juillet dernier. Dès 2024, la moitié des établissements du plan « 15 000 » seront opérationnels, sur la cinquantaine de chantiers actuellement en cours. De plus, ce sont déjà 18 opérations qui sont en chantier avancé dans toute la France, par exemple la nouvelle construction des Baumettes à Marseille, avec 740 places, ou la réhabilitation de l'ex-centre de jeunes détenus de Fleury-Mérogis, qui permettra la création de 408 nouvelles places.

Je souhaite engager les opérations de réhabilitation des établissements pénitentiaires les plus vétustes. Il s'agit en particulier de l'opération majeure et prioritaire de réhabilitation du centre pénitentiaire de Fresnes. Contrairement à ce que certains ont pu dire, c'est tout sauf le « Club Med ». Je crois d'ailleurs que les parcs de loisirs et l'hôtellerie ont permis de colorer les fantasmes de certains. Celui qui tient de tels propos est au mieux totalement ignorant de l'univers carcéral, au pire motivé par des intentions basement démagogiques. Je dis ces mots devant une commission qui, depuis des années, a porté à la question carcérale une attention toute particulière. Je veux ici l'en remercier. Je suis d'ailleurs très fier d'avoir porté la loi Buffet du 8 avril 2021, qui a créé le recours pour conditions indignes de détention. C'est dans ce même esprit que nous renforcerons nos budgets de rénovation du parc carcéral déjà existant.

Quatrièmement, il faut aussi prévoir et préparer l'accueil des recrutements que j'ai évoqués, par des investissements massifs dans l'immobilier de nos juridictions. C'est un enjeu essentiel, pour une justice de

qualité, afin de mieux accueillir les justiciables (car c'est d'abord pour eux que la justice travaille) et pour améliorer les conditions de travail des agents actuels et des renforts humains qui viendront au cours des cinq années à venir. En la matière, le projet de budget permettra en 2023 de poursuivre les opérations d'ampleur qui ont été engagées lors du quinquennat précédent. Il s'agit notamment de poursuivre les chantiers des palais de justice de Lille, de l'Île de la Cité à Paris, de Bayonne et d'autres projets. Il s'agit aussi de poursuivre les études des projets de Cayenne, de Bussey, de Meaux, de Moulins, de Nancy, Nantes, Perpignan et d'autres encore. Il s'agit enfin de permettre de lancer de nouvelles opérations immobilières, comme à Argentan, Chartres, Colmar, Saint-Brieuc ou Verdun.

Ma présentation serait incomplète si je n'évoquais des mesures importantes que je compte porter dans le cadre de ce budget. Une enveloppe de 660 millions d'euros sera prévue pour renforcer les moyens d'enquête et d'expertise de la justice, soit une hausse de 12 millions d'euros supplémentaires, ce qui porte à 170 millions d'euros l'effort consenti pour ces moyens depuis mon arrivée. Il contribuera notamment à faciliter le « déstockage » des affaires d'ores et déjà en cours.

Les crédits d'investissement informatique constituent un enjeu essentiel pour notre ministère. Ce n'est pas votre collègue Dominique Vérien qui me démentira. Ces crédits seront portés à 195 millions d'euros dans le cadre de la poursuite de la mise en œuvre du plan de transformation numérique ministériel. Ils concernent principalement la mise en œuvre des grands projets informatiques comme Astrea, ATIGIP 360, Portalis ou encore PPN (la procédure pénale numérique). Parallèlement, la mise à niveau technique des infrastructures telles que les centres de production et le réseau sera renforcée. Des informaticiens et techniciens seront déployés massivement dans toutes les juridictions.

Les crédits de l'accès aux droit et à la médiation vont s'élever à 713 millions d'euros en 2023, ce qui représente une hausse de 33 millions d'euros par rapport à 2022 (+ 5 %), avec 641 millions d'euros pour les crédits dédiés à l'aide juridictionnelle, ce qui équivaut à une hausse de 25 millions d'euros en une année. Nous lancerons d'ailleurs prochainement un grand plan de l'amiable, dans la suite des États généraux, afin de faire basculer la culture judiciaire française en faveur d'une véritable culture du règlement amiable. J'aurai l'occasion de vous en reparler lors de la présentation du plan d'action issu des États généraux de la Justice que nous sommes en train de finaliser.

Quarante-trois millions d'euros iront à l'aide aux victimes, soit une hausse de 7 %, ce qui traduit l'importance que nous portons tous et que je porte à cette politique. Celle-ci constitue bien sûr une priorité gouvernementale. 16,1 millions d'euros, dans cette enveloppe, seront consacrés aux violences intrafamiliales, ce qui représente plus qu'un

doublément du budget annuel consacré à ces violences, qui était de 8 millions d'euros à mon arrivée en 2020.

Le projet de budget 2023 approche désormais 10 milliards d'euros pour la justice. Il nous permettra de poursuivre le renforcement indispensable de notre justice, avec une ambition inédite, tout en ayant la certitude, pour les services de mon ministère, d'exécuter au mieux ce projet de budget. Ambition et responsabilité, tels sont les deux mots qui résument ce projet de budget. Nous le devons aux magistrats, aux greffiers, aux agents pénitentiaires, aux avocats, aux adjoints administratifs, aux juristes assistants et à tous les acteurs du monde judiciaire, qui rendent chaque jour possible le contrat social. Je parle ici de préserver la paix sociale, par la confiscation du droit à la vengeance à travers la loi pénale et le règlement de tous les litiges du quotidien qui minent la société.

Cette ambition et cette responsabilité, nous la devons avant tout aux justiciables, c'est-à-dire nos concitoyens, qui paient aujourd'hui les abandons et les renoncements du passé. J'espère pouvoir compter, comme les deux années précédentes, sur votre appui. Avant cela, je répondrai naturellement et avec plaisir à toutes les questions que vous voudrez bien me poser.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Merci monsieur le ministre. Je donne d'abord la parole aux rapporteurs, Agnès Canayer, Alain Marc et Maryse Carrère.

**Mme Agnès Canayer, rapporteure pour avis.** – Monsieur le garde des Sceaux, effectivement, pour la troisième année consécutive, vous nous présentez un budget de la justice en hausse et nous ne pouvons que nous en féliciter. Cette augmentation des crédits permet de rattraper un retard important et de remettre la justice sur une bonne trajectoire.

Ce premier budget après les États généraux de la justice préfigure le plan d'action que vous nous avez annoncé. Il repose en particulier sur le renforcement des moyens dévolus à la justice judiciaire, notamment par un renforcement des moyens humains, qui constitue une attente forte au sein des juridictions. Ceci doit être permis par les recrutements importants qui sont prévus. L'objectif poursuivi est avant tout, pour renouer avec la confiance, d'agir sur la réduction des délais de jugement, qui sont une difficulté récurrente. Les augmentations d'emploi, notamment sous la forme de contractuels embauchés ces deux dernières années, ont-elles permis de réduire véritablement, notamment en matière civile, les délais de traitement des affaires, alors qu'il semble que le délai soit toujours de plus d'une année en 2021 ?

Si l'attractivité des fonctions de magistrat judiciaire peut passer par la revalorisation indemnitaire que vous proposez – à hauteur de 1 000 euros bruts en moyenne par mois – il me semble qu'elle repose également sur le sens donné à leur action et sur une réforme plus structurelle de l'organisation, en mettant enfin en place une véritable équipe autour du

magistrat. Que pensez-vous du rapport de Dominique Lottin sur ce sujet et pensez-vous qu'il pourra être rapidement mis en oeuvre? Où en est-on par ailleurs dans l'évaluation de la charge de travail des magistrats, qui permettra ensuite de connaître les besoins réels des juridictions ?

Je poserai également une question au nom de notre collègue Dominique Vérien, sur le sujet de l'informatique, qui lui tient à cœur. Afin de ne pas reproduire les erreurs du passé, même si je note qu'il y a une reconduction des prestataires, quelle réflexion menez-vous pour mettre en place les recommandations des États généraux de la justice en prenant en compte les évolutions informatiques nécessaires, notamment dans Portalis ? Prévoyez-vous un pilotage par des équipes compétentes, voire la création d'une agence du numérique ?

**M. Alain Marc, rapporteur pour avis.** – Monsieur le ministre, pour la troisième année consécutive, le budget de la justice augmente fortement. Pourriez-vous nous dire quelques mots de l'exécution de ce budget ? Les collectivités appellent cela le « compte administratif ».

Nous sommes en train de bâtir des prisons et d'en prévoir d'autres. L'augmentation des matières premières et du coût de la construction ne va-t-elle pas impacter ce programme ?

Pour rendre plus attractifs les métiers de l'administration pénitentiaire, des revalorisations indemnitaires sont nécessaires et même prévues. Ne faudrait-il pas aussi jouer sur d'autres leviers comme l'accès au logement, dont nous savons qu'il constitue un vrai problème pour les surveillants pénitentiaires, notamment lorsqu'ils sont affectés en région parisienne ? J'ai entendu parler d'un projet de construction de 80 logements à Fleury-Mérogis, qui me semble prometteur. Je crois que d'autres lieux ont été identifiés où nous pourrions travailler avec des organismes HLM, ce qui ne coûterait rien à l'administration pénitentiaire et n'impacterait pas le budget de la justice. Où en est-on de ce point de vue ?

Nous nous sommes rendus en septembre 2021 à Mayotte, avec le président François-Noël Buffet, à Mayotte. Il nous était apparu nécessaire d'y créer un nouveau centre pénitentiaire. Où en est ce projet ?

**Mme Maryse Carrère, rapporteur pour avis.** – Je fais le même constat que mes collègues quant au budget de la protection judiciaire de la jeunesse, qui est aussi en augmentation cette année. Nous nous en félicitons. Vous avez souligné l'augmentation conséquente des recrutements, en 2023, comme en 2022. Nous ne pouvons cependant que nous inquiéter des difficultés de recrutement que connaît la PJJ, avec un taux de vacance des postes de près de 6 % et un niveau de *turn over* élevé sur un certain nombre de postes plus difficiles. Le taux de contractuels et leur *turn over* est aussi très élevé. Quelles sont vos pistes pour rendre attractifs les métiers de la PJJ ? Les créations de postes sont nécessaires pour mettre en place des actions qui

reposent beaucoup sur la présence des éducateurs et sur les liens tissés dans la durée avec les jeunes.

Vous avez annoncé la création d'un nouveau centre éducatif fermé à Mayotte, ce qui répond au besoin et à la demande des élus. Ceux-ci se demandent toutefois si ce centre sera confié au secteur public ou au secteur privé. Au regard du besoin de réaffirmation de la présence de l'État dans ce département, il me semblait qu'un établissement public serait peut-être à privilégier. Quand la décision sera-t-elle prise sur ce point ?

**Mme Brigitte Lherbier.** – Monsieur le garde des Sceaux, cette augmentation de budget nous satisfait beaucoup, tant les besoins étaient considérables en matière de justice. Nous nous félicitons de ces efforts. D'ici 2027, il y aura 1 500 magistrats et 1 500 greffiers de plus qu'en 2022, avez-vous annoncé. Pouvez-vous confirmer qu'il s'agit d'une hausse nette, c'est-à-dire qu'elle prend en compte les départs en retraite ? Compte tenu de la pyramide des âges, le nombre de départs en retraite sera très important jusqu'en 2027. S'il s'agit d'une hausse nette, combien de futurs magistrats et greffiers formerez-vous cette année ? Au-delà d'une hausse du budget de l'ENM, qu'avez-vous prévu pour accueillir ces promotions qui seront sensiblement plus importantes (sachant que les surfaces dont dispose l'École sont assez limitées) ?

Selon vous, monsieur le garde des Sceaux, l'objectif que s'est fixé le Gouvernement à l'horizon 2027 sur le plan des effectifs est-il le nombre idéal de magistrats et de greffiers dont la France a besoin pour rendre une bonne justice, une justice rapide, dans laquelle les professionnels disposeraient du temps nécessaire pour traiter chaque affaire individuellement, calmement, sagement ? Aujourd'hui, tous les avocats nous interpellent quant à l'allongement des délais dans toutes les juridictions.

**Mme Laurence Harribey.** – Monsieur le ministre, je m'associe aux satisfactions exprimées devant l'augmentation des moyens. Au-delà de celle-ci, il est également intéressant qu'une refonte structurelle se profile, comme Agnès Canayer l'a souligné, sur cette question de la justice.

En ce qui concerne le programme 107, qui concerne l'administration pénitentiaire, vous prévoyez une augmentation du nombre de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) et de directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation (DPIP). Indépendamment de ces créations de postes, se pose un réel problème d'attractivité de ces fonctions. Que prévoyez-vous pour traiter cette question ?

Nous avons par ailleurs l'impression que les orientations budgétaires confirment le choix fait en faveur des centres éducatifs fermés. Or nous venons de rendre, avec trois collègues, un rapport sur la délinquance des mineurs et le décrochage scolaire, dont vous avez souligné la qualité des recommandations. Nous nous interrogeons sur l'efficacité et la raison d'être de ces centres. Des chantiers sont en retard, de surcroît. Qu'en

pensez-vous, sachant que les États généraux ont aussi exprimé un certain nombre de doutes sur ce dispositif ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Monsieur le garde des Sceaux, après avoir bien entendu constaté l'augmentation des crédits, j'aimerais vous interroger sur la question de la surpopulation pénitentiaire. Comme vous le savez, il y a aujourd'hui 72 350 détenus pour 60 709 places, soit un taux de suroccupation de 141,5 % dans les maisons d'arrêt. Plus de 2 000 personnes sont aujourd'hui dans des cellules de neuf mètres carrés comptant trois personnes, sur des matelas posés au sol. Que comptez-vous faire dans les mois qui viennent au regard de cette situation ? C'est un vrai sujet, que vous connaissez bien. Nous avons pu lire les conclusions des États généraux, dont le rapport est écrit par d'éminentes personnes, qui soulignent que « *la construction de nouveaux établissements pénitentiaires ne peut constituer une réponse adéquate* ». Sans doute le rapport envisage-t-il la rénovation des établissements qui seraient vétustes mais il indique aussi qu'il faut une autre politique privilégiant les peines alternatives à l'incarcération. À cet égard, nous sommes assez loin du but, au vu des chiffres que je viens de rappeler : ceux-ci sont quasiment sans précédent.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Je me félicite à mon tour de cette augmentation historique du budget de la justice. Nous voyons que l'on prend le taureau par les cornes. Je me réjouis également d'entendre nos collègues de la commission des lois évoquer mon département, Mayotte. Cela fait suite à la mission que nous avons conduite sur ce territoire en grande difficulté et il est important que d'autres collègues de la représentation nationale s'emparent de ces sujets. Je vous en remercie, chers collègues.

Monsieur le garde des Sceaux, vous avez effectué un certain nombre d'annonces relatives à Mayotte, notamment celle d'une nouvelle cité judiciaire et la création d'un deuxième centre pénitentiaire, sans oublier le centre éducatif fermé. Ces annonces étaient nécessaires car les besoins sont énormes. Quel est le calendrier de mise en œuvre de ces projets ? Les délinquants et les criminels n'attendent pas. Ils sont à l'œuvre et le temps joue contre nous. Il y a deux semaines, les élus de Mayotte ont organisé unanimement une opération « île morte » afin de dénoncer la montée extrême de la violence dans ce département. La réalisation de ces projets prendra nécessairement du temps. Que peut-il être fait, dans l'attente, pour juguler la montée de la délinquance juvénile ? Ne serait-il pas pertinent de créer une entité spéciale (dans laquelle les parlementaires prendraient leur place, aux côtés des autres acteurs de la justice et des élus locaux) pour conduire l'ensemble de ces projets ? Du côté du ministère de l'intérieur, des brigades de gendarmerie supplémentaires ont été annoncées, ainsi que des logements supplémentaires pour ces gendarmes et pour la justice. Nous faisons face à un énorme problème de foncier mais il ne faudrait pas que celui-ci retarde la concrétisation de ces évolutions indispensables.



**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Monsieur le garde des Sceaux, vous avez fait état d’une augmentation des crédits concernant les violences intrafamiliales. Pourriez-vous en préciser l’objet ? Avez-vous prévu la création d’une juridiction spécialisée consacrée à la lutte contre les violences intrafamiliales et les violences faites aux femmes ?

**M. Guy Benarroche.** – Monsieur le ministre, ma question s’inscrit dans le prolongement des États généraux. Je vous avais interrogé à propos de la revalorisation des directeurs pénitentiaires d’insertion et de probation (DPIP). Qu’est-il prévu pour ces derniers ?

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice.** – Madame Canayer, j’ai demandé quasiment dès mon arrivée le travail sur l’évaluation de la charge de travail. Il faut beaucoup de temps pour le mettre en œuvre. La direction des services judiciaires (DSJ) estime que ce travail sera terminé d’ici la fin de l’année. Cet outil est indispensable. Nous aurons en 2023 une idée précise des besoins de recrutement de magistrats.

Les chiffres que nous avons annoncés sont-ils les bons ? Ce sont en tout cas les chiffres qui ont été retenus par les États généraux, après un travail réalisé auprès de tous les acteurs du monde judiciaire, à l’exclusion du Garde des Sceaux, d’une certaine façon : je n’ai pas souhaité participer aux différents ateliers. Je ne faisais pas non plus partie du Comité des États généraux, afin qu’on ne puisse pas dire que j’avais orienté les travaux. Je les ai pris tels qu’ils ont été restitués par le président Jean-Marc Sauvé. Nous avons ensuite mené des concertations avec tous ceux qui ont bien voulu y participer, c’est-à-dire avec tous les acteurs du monde judiciaire, à l’exception d’un syndicat. Nous avons retenu un certain nombre de propositions consensuelles. Nous avons ainsi initié une nouvelle gouvernance : nous ne sommes pas partis du ministère pour tenter d’imposer un certain nombre de choses. Nous sommes partis du Comité des États généraux, des ateliers de travail et des concertations. Nous avons retenu les propositions qui étaient consensuelles. Cela me semblait nécessaire. L’Assemblée nationale étant composée comme chacun le sait, je préférais présenter un projet de loi consensuel, du moins à l’échelle de l’ensemble des acteurs du monde judiciaire. Le chiffre retenu ressort des États généraux. Il faudra, sans aucun doute, l’affiner. Je me méfie de ceux qui affirment qu’il faut retenir 1 400, 2 000 ou tel autre chiffre. Nous avons d’ailleurs entendu certains chiffres invraisemblables. Si nous avons mis en œuvre certaines des propositions entendues, nous n’aurions pas su où faire travailler nos magistrats ou nos greffiers.

Sur le plan des méthodes de travail, un élément est ressorti des États généraux, traduisant un changement de paradigme : la nécessité de mettre en place une équipe autour du magistrat. Nous nous souvenons tous de la tribune signée à l’initiative de jeunes magistrats, puis d’autres magistrats. Des greffiers ont ensuite embrayé pour la signer également. Ils expriment une perte de sens et une forme de solitude. Nous avons mis en place un

tutorat, ce qui était sans doute nécessaire mais non suffisant. Cette idée d'équipe a prospéré et tout le monde y est favorable aujourd'hui. Elle serait composée notamment d'universitaires (en particulier en matière civile), de greffiers et de contractuels. Placer un juriste assistant auprès d'un magistrat permet de rendre un jugement deux fois plus vite. Nous allons recruter 300 juristes assistants dès 2023. Ces contractuels sont-ils efficaces en termes de « déstockage » ? Lorsque nous les avons mis en place, on m'a regardé, au mieux, avec beaucoup de circonspection. Au pire, c'était une pluie battante de critiques, notamment dans l'expression syndicale, au motif que nous allions faire appel à des contractuels au lieu de magistrats. J'essayais de répondre, lorsqu'on me laissait le faire, en observant qu'il fallait 31 mois pour former des magistrats. Or il y avait une forme d'urgence. Ces 2 000 contractuels ont d'abord été envoyés au pénal, auprès des procureurs. Puis les civilistes se sont fait entendre. Ce fut pour moi le premier signe confirmant que nous ne nous étions pas trop trompés. J'ai été conforté dans cette conviction lorsqu'on m'a demandé de les pérenniser : les juridictions les réclamaient, démontrant qu'ils étaient indispensables.

Au civil, aujourd'hui, nous observons, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et mi-2022, une baisse des stocks de 15 % à 28 % selon les matières et selon les juridictions. Cette diminution se traduit en particulier par la montée en puissance progressive des moyens alloués dans le cadre du renforcement de la justice de proximité. Le stock des affaires est passé de 1 107 384 dossiers en 2021 à 965 331 dossiers, soit une baisse de 13 %. La baisse s'accroît encore. Je n'ai pas les chiffres définitifs mais nous avons toutes les raisons de penser, sans être d'un optimisme déraisonnable, que la baisse des stocks se poursuit. C'est vrai, dans une moindre mesure, au pénal, ce qui est cohérent : c'est en effet au civil que la hausse des moyens a été la plus importante, ce qui montre que les résultats sont au rendez-vous lorsqu'on augmente les moyens de la justice.

Un premier plan de transformation numérique a été mis en œuvre. Le Parlement y a alloué 530 millions d'euros, ce qui a permis la mise à niveau et l'adaptation du « socle technique » (58 000 ordinateurs portables, 3 330 visioconférences, la fibre dans toutes les juridictions, le lancement de plusieurs applicatifs dont la procédure pénale numérique). Nous souhaitons, avec ce deuxième plan de transformation numérique (195 millions d'euros en 2023), renforcer le socle, en travaillant notamment sur les débits du réseau. Il s'agit également de poursuivre le travail sur les applicatifs existants (PPN, Portalis). Les 56 millions d'euros restants permettraient de renforcer la sécurité des systèmes d'information – sujet crucial. Ils permettraient également de développer de nouveaux projets suite aux États généraux de la Justice, par exemple une plateforme de gestion des violences intrafamiliales. Au sein du ministère, nous sommes en train de faire bouger un certain nombre de lignes, qui ne l'avaient pas été depuis longtemps. La Cour des Comptes était très critique à notre égard sur ce sujet, mais elle a elle-même

révisé son jugement, constatant que des efforts avaient été faits. Nous les poursuivons.

Nous avons un secrétariat général qui est presque exclusivement affecté au numérique. Le nouveau secrétariat général est mobilisé sur ces questions, car nous n'avons pas toujours été les meilleurs élèves de ce point de vue, au ministère de la justice. Cela n'a pas échappé à la sagacité des parlementaires que vous êtes. Nous avons besoin de ces outils, devenus indispensables à la simplification. Je ne doute pas que j'aurai l'occasion de revenir sur la progression de ces efforts.

Monsieur Marc, le budget de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) est en hausse : il passera de 4,6 milliards d'euros en 2022 à 4,9 milliards d'euros en 2023, soit une hausse d'environ 7,5 %.

S'agissant de l'exécution du budget du ministère, moins de 1 % des crédits votés en loi de finances initiale n'ont pas été consommés. Au cours des quinze dernières années, environ 100 millions d'euros n'ont pas été consommés chaque année en moyenne, sur un budget qui s'élèvera à 9,6 milliards d'euros en 2023. C'est une proportion assez faible.

Je reconnais qu'entre 2017 et 2021, environ 13 % des crédits immobiliers alloués à la DAP (soit 226 millions d'euros sur 1,8 milliard d'euros de crédits votés en faveur de la construction du Plan 15 000) n'ont pas été consommés. Je plaide cependant de larges circonstances atténuantes : le début de la mise en œuvre du programme a été marqué, en particulier, par des recherches foncières. Ce sont parfois ceux qui ont le discours sécuritaire le plus affirmé qui, au moment d'exercer leurs obligations républicaines, c'est-à-dire lorsqu'ils pourraient nous aider à résorber le manque de places et à améliorer les conditions de détention, se montrent les moins allants. Vous le savez. Je puis néanmoins vous assurer que ces difficultés ont été surmontées, puisque l'ensemble des terrains ont été identifiés. Les sous-consommations vont donc fortement diminuer concernant l'immobilier de la DAP.

L'impact de la hausse du coût des matières premières sur le plan « 15 000 » n'est certes pas anodin : l'ensemble des chantiers sont surévalués compte tenu de l'évolution de l'inflation. Pour chaque projet, il existe une enveloppe visant à couvrir les aléas notamment relatifs à l'évolution des prix.

Je vous confirme que, malgré nos efforts, le recrutement des surveillants pénitentiaires demeure très compliqué, ce qui tient à plusieurs facteurs. Il en découle un surencombrement carcéral et une promiscuité qui compliquent les rapports humains et dégradent significativement les conditions de travail des agents pénitentiaires, que je veux ici saluer une nouvelle fois. Ils représentent la troisième force de sécurité de notre pays et font un métier difficile. Les métiers des corps de la filière de surveillance pénitentiaire sont exigeants, peu en phase avec les nouvelles attentes du

monde du travail. Il n'y a pas que dans ce secteur que se pose la question de l'attractivité. Les départs à la retraite des agents recrutés à la fin des années 1980 et au début des années 1990 n'améliorent pas la situation.

On a fait beaucoup depuis 2017. Un plan de requalification a permis à 1 400 agents de catégorie C de passer en catégorie B à partir de 2019. Le corps des surveillants est passé de quatre à trois grades en 2022, tout en maintenant la catégorie C. Des revalorisations indemnitaires importantes sont également intervenues, ainsi que des concours nationaux à affectation locale, assortis d'une prime de fidélisation de 8 000 euros. La direction de l'administration pénitentiaire (DAP) a mis en place un plan de lutte contre les violences et a renforcé son dispositif d'accompagnement des personnels victimes d'agression. Une campagne de communication nationale a aussi été déployée.

Il faut évidemment trouver d'autres réponses, statutaires et indemnitaires. Sur le plan de l'amélioration des conditions de travail, 76,8 millions d'euros seront dédiés en 2023 au renforcement de la sécurité des personnels et des établissements pénitentiaires. L'accompagnement des jeunes professionnels dans leur installation fera aussi partie de nos priorités et un accompagnement amélioré des nouveaux entrants en établissement sera mis en place l'an prochain.

En matière d'attractivité se pose bien sûr la question du logement. J'ai initié deux programmes de construction sur des terrains appartenant au ministère de la justice, l'un à Fleury-Mérogis et l'autre à Savigny-sur-Orge, afin de compléter l'offre mise à la disposition des jeunes affectés en Île-de-France, région particulièrement tendue en matière de logement. Nous travaillons aussi à l'amélioration de l'accès à la propriété pour les agents de catégorie C. En outre, sur le plan des réservations, 415 logements seront mis à disposition en Île-de-France en 2022. S'y ajoutent 145 chambres en colocation. Enfin, nous avons augmenté le budget d'action sociale dans les mêmes proportions que celui du ministère de la justice, ce qui représente 31,3 millions d'euros en 2023. Ceci permet de poursuivre les priorités ministérielles, notamment de réduire les écarts de tarifs de restauration qui existent sur le territoire et de prendre en charge l'augmentation de la subvention interministérielle. En matière de logement, cela nous permet d'ajuster le dispositif du prêt bonifié immobilier afin que les agents de catégorie C, notamment, aient accès à la propriété. L'aide à la parentalité est soutenue en réservant davantage de places en crèche. Nous poursuivons aussi et renforçons, autant que de besoin, le dispositif d'accompagnement des agents en difficulté financière - dispositif particulièrement important dans le contexte de crise que nous connaissons.

Je me suis déplacé à Mayotte en mars 2022. Deux projets immobiliers y concernent l'administration pénitentiaire. Je ne peux vous indiquer une date précise car, comme vous le soulignez, la question majeure est celle du foncier. Nous avons mobilisé tous les services afin de trouver les terrains qui

conviennent. Il est également prévu la construction d'une cité judiciaire. Pour Mayotte et Cayenne, je rappelle d'ailleurs que nous avons inventé des brigades d'urgence. Il se pose dans ces territoires un problème d'attractivité, qui est mal vécu par tous ceux qui rendent la justice à Mayotte et à Cayenne. Nous permettons, pour une durée de six mois et un jour (les fiscalistes sauront pourquoi cette durée précisément) à des magistrats métropolitains de se rendre en urgence à Cayenne et à Mayotte afin de pallier le manque de magistrats. Ces professionnels ont la certitude de retrouver leur poste au terme de la période de six mois et un jour. Nous avons mis en place un système permettant de faire de ce temps à Mayotte et à Cayenne un tremplin. Se pose aussi la question des greffiers, pour lesquels nous mettons en place des dispositifs similaires. C'était une parenthèse. Vous savez, monsieur Mohamed Soilihi, que si vous souhaitez d'autres précisions, la porte de la Chancellerie est grande ouverte.

Madame Carrère, malgré les difficultés, la continuité du service public de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) est toujours assurée dans tous les services et dans toutes les structures. Il convient aussi de rendre à ces agents un vibrant hommage. Des évolutions statutaires et indemnitaires importantes ont eu lieu en 2022. En matière d'attractivité, on pense immédiatement au salaire, ce qui est bien naturel. Le passage des éducateurs en catégorie A en 2022 a représenté une évolution importante. Le bénéfice du complément indiciaire a été acté en début d'année 2022 au bénéfice des acteurs du travail social, ce qui représente plus de 2 000 euros par an. Nous poursuivons ces efforts en 2023, par des mesures catégorielles dédiées qui représenteront 11 millions d'euros en 2023. Elles permettront de revaloriser les primes d'encadrement des agents contractuels. Un plan d'action interministériel est également en cours d'élaboration. Les recrutements de la PJJ seront accélérés en passant de 51 effectifs supplémentaires en 2022 à 92 dans le PLF 2023, soit une hausse de plus de 80 % en un an.

Je voudrais vous dire pourquoi je crois aux centres éducatifs fermés (CEF). Un travail a été réalisé par la PJJ, montrant que 75 % des mineurs délinquants mettent en application leur projet professionnel. 86 % de ceux qui sont passés par un CEF ne récidivent pas. Certes, le CEF constitue une structure lourde en termes d'accompagnement. Je suis néanmoins convaincu que ce dispositif fonctionne. Je veux y ajouter un partenariat entre la PJJ et les militaires, projet que le président de la République a évoqué durant la campagne. Il ne s'agit évidemment pas d'envoyer tous les jeunes qui se trouvent en CEF à l'armée. S'il suffisait de leur faire passer quelque temps dans des casernes, il y a longtemps que nous le saurions. Cela ne peut fonctionner ainsi. En premier lieu, une expertise doit être conduite par la PJJ, car elle est au cœur du dispositif. Si un certain nombre de jeunes ont une appétence pour les valeurs militaires (dépassement de soi, sport, solidarité, etc.), je trouve extrêmement intéressant de les envoyer en stage dans un cadre militaire. Nous avons réalisé une telle expérimentation à Coëtquidan et

j'ai été très impressionné par ses résultats. On a estimé que 90 % des jeunes qui y ont participé avaient peut-être subi, dans un premier temps, puis vécu ce stage comme étant susceptible de les arracher à la délinquance. Nous souhaitons étendre ce dispositif en signant prochainement une convention partenariale avec le ministère des armées.

Nous avons, à ce jour, 53 centres éducatifs fermés. J'en inaugurai un nouveau il y a deux jours, à Saint-Nazaire. En outre-mer, trois centres éducatifs fermés relèvent actuellement du domaine associatif. S'agissant du CEF de Mayotte, nous discutons encore du cadre à retenir, associatif ou non. Cette décision sera prise très prochainement. Nous nous sommes en tout cas engagés à la création de ce centre. Nous échangerons naturellement sur cette question. Je sais combien elle vous tient à cœur, monsieur Mohamed Soilihi. Je vous tiendrai informé au fur et à mesure des évolutions du projet.

Le chiffre de 1 500 magistrats est-il le bon, me demandez-vous, madame Lherbier. Il ne sort pas de nulle part puisqu'il est issu des États généraux, qui ont réuni l'ensemble du monde judiciaire. Il y a deux façons de rendre une justice plus protectrice et plus rapide. Nos compatriotes ont versé un million de contributions aux États généraux et deux sujets en ressortent de façon récurrente. En premier lieu, la justice n'est pas suffisamment connue – ce qui est vrai. Si l'on demande aux enfants, et même à quelques adultes, qui préside une cour d'assises, ils répondront « votre honneur ». La justice mérite d'être mieux connue et je rejoins sur ce point l'avis de nos compatriotes. Vous avez voté la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, qui prévoit la mise en place de la justice filmée. J'observe d'ailleurs que la première diffusion des audiences pénales, sur France 3, à 23 heures, a rassemblé 600 000 téléspectateurs. La deuxième diffusion, concernant le civil, en pleine période de congés scolaires, a rassemblé 350 000 téléspectateurs. Le service public estime que ce sont de bons scores. Nous nous efforçons d'apporter, autour de ces diffusions, un certain nombre d'explications pédagogiques. Nous mettons aussi en place avec le ministre de l'Éducation un passeport « Educ'droit ». J'aimerais qu'il soit question de la justice lors du cours d'instruction civique, pour mieux la faire connaître. Je suis souvent effaré d'entendre ceux qui appellent à la désobéissance civile, c'est-à-dire à la violation de la loi que vous avez votée. Il y a aussi ceux qui appellent à la destruction, par le truchement de leur audience médiatique, de l'État de droit, ce qui est encore plus inquiétant. Si nous franchissons ces limites, nous allons tomber bien bas. Des personnes de plus en plus nombreuses en viennent à considérer qu'il n'est peut-être pas anormal de se rendre justice soi-même. Des idées de cette nature circulent en ce moment, en particulier parmi la jeunesse. Cela me rend très inquiet, et je crois qu'il faut activement faire connaître la justice.

Nos compatriotes nous ont dit par ailleurs, lors des États généraux, que la justice était trop lente : ils ne comprennent pas ses délais, ou pourquoi une affaire est renvoyée. Cela pose la question des moyens. Nous y

répondons notamment par le dispositif d'équipe autour du magistrat. C'est aussi la simplification des procédures civiles et pénales. Tout le monde est d'accord avec ces principes (forces de sécurité intérieure, magistrats, avocats). Les justiciables le sont aussi, pourvu qu'on leur explique la logique de ces dispositions. Un certain nombre de mesures civiles vont permettre de raccourcir, à mon avis drastiquement, les délais du procès.

En matière d'attractivité, comme je le soulignais, la première mesure à laquelle on songe est d'ordre salarial ou indiciaire. 1 500 recrutements de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) ont eu lieu depuis 2018, ce qui a permis de réduire le nombre de dossiers suivis par agent, qui est passé de 80 à 71 en moyenne.

Nous avons également mis en place, pour aider nos CPIP, des organigrammes de référence. Ils disent très objectivement que ces recrutements les ont aidés. Les CPIP ont par ailleurs bénéficié du passage en catégorie A et d'une revalorisation indemnitaire de 220 euros par mois en 2022. Si des réformes interministérielles ont été engagées depuis 2017, aboutissant à une revalorisation des salaires des conseillers, ce ne fut pas le cas des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation (DPIP). Il en est de même pour les directeurs des services de la protection judiciaire de la jeunesse. En ce qui concerne les DPIP, le ministère s'engage à revaloriser en 2022 les primes à hauteur de 700 000 euros, lesquels vont s'ajouter aux 600 000 euros octroyés à ce corps en 2021. En 2023, la hausse des primes sera portée à 20 millions d'euros. S'y ajoutera une réforme du statut afin de faciliter la promotion professionnelle et proposer des parcours de carrière plus attractifs. Nous prévoyons enfin une revalorisation de leur rémunération indiciaire à hauteur de 1,3 million d'euros. Là aussi, si vous souhaitez davantage de précisions, la porte de la Chancellerie est grande ouverte.

Monsieur Sueur, vous me posez la question qui est évidemment la plus difficile. C'est moi qui suis interrogé ce soir. Telle est la règle du jeu. J'aurais néanmoins envie de vous retourner la question, en vous demandant ce que vous me proposez. Il ne vous a pas échappé que d'aucuns formulent un jugement rapide à mon égard, considérant que « c'est Taubira en pire », « c'est un laxiste » et autres avis de cette nature. Ce sont d'ailleurs les mêmes qui, cet après-midi, à l'Assemblée nationale, me reprochaient la surpopulation pénale, laquelle témoigne plutôt de l'absence de laxisme. Les chiffres démontrent à l'évidence, sans aucune ambiguïté possible, que la justice est plus sévère aujourd'hui qu'auparavant, qu'il s'agisse des peines correctionnelles (rendues par des magistrats professionnels) ou des peines criminelles, rendues par les jurys populaires. Certains ne veulent pas l'entendre, car cela ne convient pas à leur discours populiste, mais telle est la réalité. Nous ne sommes certes pas les premiers à nous poser la question. J'ai lu, en tant qu'étudiant en droit, puis en tant qu'avocat, de nombreux ouvrages sur cette question de l'incarcération et sur ses alternatives

éventuelles. Les théories foisonnent en la matière. La réalité à laquelle nous nous heurtons nous interdit la fantaisie : il faut être réaliste. Les réponses passent par la création de places nouvelles.

Il n'y a pas que cela mais il y a cela aussi. La semaine dernière, j'étais en présence d'un grand journaliste, que je crois proche de votre obédience ou de votre sensibilité – ce qui n'est aucunement une injure dans ma bouche. Il me disait « plus vous allez construire de prisons, plus cela se remplit, car la nature judiciaire a horreur du vide ». Que me proposez-vous ? Lui ai-je rétorqué, de ne plus en construire ? Comment résoudre alors le problème de la surpopulation ? Je crois que plusieurs actions doivent être conduites en parallèle. Outre la création de nouvelles places, il y a l'application du « bloc peine », les aménagements *ab initio* et le travail d'intérêt général, auquel je crois et qui fonctionne. ATIGIP 360, l'agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle, est un bel outil, dont on ne s'empare pas suffisamment à mes yeux. Vous savez par ailleurs que la justice est indépendante. Je peux évoquer tel ou tel sujet auprès des procureurs, formuler des suggestions. Je ne peux faire beaucoup plus : pour le reste, les juges du siège sont souverains dans le prononcé des peines. La justice de notre pays est indépendante – et il faut qu'elle le reste. Peut-être y a-t-il aussi une certaine augmentation de la délinquance, encore que tout doit être nuancé : selon les chiffres qui m'ont été communiqués, la délinquance des mineurs semble en baisse. On ne peut pour autant affirmer que le code de justice pénale des mineurs, que vous avez voté à l'unanimité, a permis cette baisse. Ce ne serait pas sérieux de présenter les choses ainsi. Nous ne pouvons tancer les populistes et brandir des chiffres lorsqu'ils nous conviennent, sans s'appuyer sur une expertise suffisamment fine. Il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre d'indicateurs permettent de penser que la délinquance des mineurs est en baisse.

Disons-le, la société est aussi de plus en plus dure, et demande de plus en plus de répression. Cela a aussi une traduction judiciaire, qu'on le veuille ou non. Je crois tout à fait qu'il faut développer les dispositifs de travail d'intérêt général. Je me déplace beaucoup pour signer des conventions partenariales afin qu'on nous propose de plus en plus de choses en la matière. Nous avons déjà beaucoup plus de TIG disponibles aujourd'hui qu'auparavant. J'ai connu le travail d'intérêt général à sa création. Lorsqu'il était prononcé, on ne savait même pas s'il pourrait être exécuté. Aujourd'hui, nous le savons car nous disposons d'une plateforme, à laquelle les avocats ont d'ailleurs accès. J'ai souhaité qu'ils y accèdent afin qu'ils puissent plaider pour une peine de travail d'intérêt général avec un dispositif taillé sur mesure pour leur client. Monsieur Sueur, si vous avez la solution miracle, courez me voir. Vous avez d'ailleurs posé votre question avec beaucoup de nuances. Je vous en remercie, car le sujet est infiniment compliqué.



La régulation existe aussi, mais ne peut se faire n'importe comment. J'entends souvent l'extrême-droite affirmer que des personnes sortent de prison au motif que nous l'aurions demandé, faute de places. C'est absolument faux ! Vous ne trouverez aucune circulaire ni aucun écrit de ma part demandant de renoncer à l'incarcération au motif de la surpopulation. En revanche, il y a un certain nombre de choses qui nous sont proposées et qui me font « tiquer », comme le dit l'expression, par exemple l'interdiction de l'incarcération au motif que les prisons sont pleines. Une telle mesure serait d'abord anticonstitutionnelle.

Monsieur Mohamed Soilihi, comme je l'indiquais, nous cherchons le terrain pour le nouvel établissement pénitentiaire. Tous les feux sont au vert. En ce qui concerne la cité judiciaire, je pense que nous avons trouvé. Lorsque je me suis rendu à Mayotte, nous sommes parvenus à convaincre le président du département.

Nous avons tout de même réussi cela. Ce n'était pas acquis. Les choses avancent. Je ne saurais néanmoins vous indiquer une temporalité pour le reste. La situation, à Mayotte, est trop sérieuse pour indiquer des dates sans être certain de pouvoir les tenir.

Madame de La Gontrie, la question des juridictions spécialisées dans le traitement des violences intrafamiliales est éminemment complexe. Les Espagnols ont créé une juridiction spécialisée. Ils n'en sont pas entièrement satisfaits. Pour des raisons géographiques notamment. C'est la raison pour laquelle la Première ministre a lancé une mission confiée à des parlementaires, dont madame Dominique Vérien. Nous allons attendre les conclusions de ces réflexions. Je n'ai aucun *a priori* sur la question. Si je suis convaincu que telle est la meilleure des solutions, je m'y rangerai. Je m'efforce d'être pragmatique. Je ne suis pas un idéologue.

La création d'une juridiction spécialisée ne demande pas de financement supplémentaire. Les magistrats sont déjà là. Ils traitent déjà les violences intrafamiliales. Ce serait une « super-spécialisation » mais cela n'aurait probablement pas d'impact budgétaire.

Nous attendons le travail parlementaire et nous verrons. Je pense d'ailleurs que nous verrons cette question ensemble, car elle est importante. Les crédits consacrés aux victimes de violences intrafamiliales se monteront à 16,2 millions d'euros en 2023. C'est une hausse de 5 % par rapport à 2022 et de plus de 50 % par rapport à 2021. Nous allons déployer tout au long de l'année 5 000 téléphones « grave danger » (TGD) supplémentaires et généraliser l'évaluation des besoins de protection, en particulier au moment de la sortie de détention des auteurs de violences. Comme vous le savez, j'ai pris un décret afin que, de façon obligatoire, les femmes soient averties de la sortie de leur compagnon ou ex-compagnon violent. Nous prévoyons aussi de renforcer l'accompagnement et le suivi des victimes bénéficiant du TGD ou du bracelet anti-rapprochement (BAR). Nous allons enfin développer les

permanences spécialisées des associations dans les lieux tiers tels que les commissariats, les brigades de gendarmerie et les hôpitaux.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Merci, monsieur le ministre, pour ce premier point. Il nous reste à vous interroger sur l’impact de la réorganisation proposée de la police nationale sur la police judiciaire.

**Mme Nadine Bellurot.** – Monsieur le ministre, comme vous le savez, les magistrats craignent une disparition de la police judiciaire. Partagez-vous leurs inquiétudes ?

Dans quelle mesure les magistrats peuvent-ils d’ores et déjà rencontrer des difficultés dans le traitement de dossiers du fait du manque de disponibilité des enquêteurs ?

Je sais que le ministre de l’intérieur vous a écrit pour vous parler de cette réforme et apporter des réponses aux craintes des magistrats. Il vous a indiqué que la réforme avait pour objectif d’offrir davantage de lisibilité à l’autorité judiciaire, laquelle pourrait saisir le chef de la circonscription de la police nationale, le chef de la police judiciaire, le directeur départemental ou le directeur zonal. Ces précisions apportées par le ministre de l’intérieur vous semble-t-elle répondre aux inquiétudes des magistrats quant à l’obligation éventuelle de saisie du directeur départemental ? Serait-il utile, voire nécessaire, de remplacer le terme de « formations », dans l’article 12-1 du code de procédure pénale, qui laisse le libre choix aux magistrats des « formations » chargées des enquêtes, afin de préciser la possibilité de saisine des différents échelons ?

**M. Jérôme Durain.** – Monsieur le ministre, nous avons eu des échanges assez nourris avec le ministre Darmanin quant aux raisons de la « grogne » face au projet de réorganisation de la police nationale, que de nombreux facteurs peuvent expliquer, notamment des questions de forme. Force est de constater qu’une nouvelle instance, qui connaît un certain succès, s’est créée au sein de la police judiciaire, l’association nationale de police judiciaire (ANPJ). Dans le monde de la justice, la mobilisation est assez importante. Des instances importantes ont pris position, comme le Conseil supérieur de la magistrature, la Conférence nationale des procureurs de la République, ou la Conférence nationale des procureurs généraux, avec une forme de gravité et de solennité qui n’a échappé à personne. L’inquiétude qui les anime est sincère.

Deux points retiennent l’attention dans la réforme. Le premier a trait au risque d’abandon du haut du spectre de la criminalité (criminalité organisée, affaires complexes interrégionales ou internationales). Le risque serait notamment, pour des raisons d’encadrement et de compétences, de voir une partie des effectifs de la police judiciaire s’orienter vers la délinquance de masse et la résorption du stock important d’affaires qui existe partout sur le territoire.

La seconde inquiétude majeure tient à l'intervention éventuelle de la sphère administrative dans la sphère judiciaire, avec la possibilité de tutelle du préfet sur les directeurs départementaux de la police nationale. Nous aimerions vous entendre sur ces aspects, qui ne concernent pas que les affaires politiquement sensibles, dont on parle beaucoup.

La question de la procédure pénale et de sa complexité est également évoquée lors de chacune de nos auditions, par toutes les parties que nous entendons. Que prévoyez-vous de faire sur cette problématique ?

Enfin, quelle appréciation portez-vous sur les expérimentations conduites dans les outre-mer et au sein de huit départements français ?

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice.** – Je distingue deux sujets, dont l'un me concerne, l'autre non.

Le volet qui englobe la réorganisation de la police judiciaire, en tant que telle, relève du périmètre strict du ministre de l'intérieur. Si demain, l'on souhaite créer une juridiction, cela relèvera du périmètre du ministère de la justice. Je n'ai donc pas à me prononcer sur ce volet, même si j'estime qu'un certain nombre de vraies raisons peuvent conduire Gérard Darmanin à vouloir mieux structurer les choses.

Un autre volet nous est commun et nous en serons d'une certaine façon cosignataires. Le directeur général de la police nationale (DGPN) et le directeur des affaires criminelles et des grâces (DACG) ont travaillé ensemble. La ligne rouge infranchissable, pour le ministère de la justice, réside dans les dispositions de l'article 12 du code de procédure pénale. Cela tombe très bien, car c'est aussi une ligne rouge infranchissable pour le ministre de l'intérieur. Celui-ci m'a écrit, après qu'un certain nombre de critiques, parfois singulières, ont été entendues. D'aucuns ont crié « aïe » avant de recevoir un coup que personne ne souhaitait leur porter. Nous avons notamment entendu de hauts magistrats s'exprimer sur des radios nationales pour dire que la réforme n'était pas bonne. Chacun s'exprime avec liberté. En entendant ces critiques, auxquelles j'ai été très attentif, j'ai souligné que le ministère de l'intérieur ne voulait en aucune façon empiéter sur les prérogatives qui sont celles des magistrats depuis des temps immémoriaux. Le juge d'instruction, par exemple, choisit son service d'enquête et cela doit demeurer.

Surtout, il convient de rappeler qu'une expérimentation est en cours. Elle n'est pas encore terminée. Au sens que donne le Conseil d'État à la notion d'expérimentation, celle-ci nécessite une évaluation, faute de quoi elle ne servirait à rien. L'inspection générale de la justice (IGJ), l'inspection générale de la police nationale (IGPN) et l'inspection générale de l'administration (IGA) sont mobilisées. Ce triptyque nous assure, plus encore que d'habitude, l'impartialité des inspecteurs. Nous n'avons pas encore leurs conclusions. Le ministre de l'intérieur et moi-même tirerons, probablement ensemble, un certain nombre de conséquences de ces inspections.

La machine s'emballa parfois un peu vite, même si l'on peut avoir un certain nombre de craintes. Rien, à ce stade, ne me permet de penser que l'article 12 sera abrogé ou modifié. J'ai indiqué au ministre de l'intérieur ma position, qu'il a évidemment entendue. La réponse qu'il m'a adressée, qui me satisfait pleinement, en témoigne. Chacun sera respectueux du choix du magistrat quant au service d'enquête.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Merci, monsieur le ministre, de votre présence ce soir et des informations que vous nous avez données.

*Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible en ligne sur le site du Sénat.*

## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

### **Direction de l'administration pénitentiaire**

**M. Laurent Ridel**, directeur  
**M. Pierre Azzopardi**, chef du service administration

### **Agence publique pour l'immobilier de la justice**

**M. David Barjon**, architecte et urbaniste de l'État, directeur général  
**M. Yann Boubes**, directeur des finances et du contrôle de gestion

### **Association des concessionnaires et prestataires de France**

**M. Jean-Luc Noll**, président  
**M. Stéphane Soutra**, secrétaire  
**M. Claude Jannot**, membre actif

### **Contrôleur général des lieux de privation de liberté**

**Mme Dominique Simonnot**, contrôleure générale des lieux de privation de liberté  
**M. André Ferragne**, secrétaire général

### **Union fédérale autonome pénitentiaire - Union nationale des syndicats autonomes (UFAP-UNSa) Justice**

**M. Emmanuel Chambaud**, secrétaire général 1<sup>er</sup> SVT à la maison d'arrêt Lyon Corbas  
**Mme Coralie Flaugnatti**, secrétaire générale adjointe attachée à la direction interrégionale des services pénitentiaires de Lyon  
**M. Jean-Jacques Racamy**, secrétaire général de la Guadeloupe SVT/BGD et du centre pénitentiaire de Baie Mahault  
**M. Stéphane Lordelot**, secrétaire général de la Martinique 1<sup>er</sup> SVT du service pénitentiaire d'insertion et de probation de Martinique  
**M. Alexandre Vissouvanadin**, secrétaire général de La Réunion et Mayotte SVT/BGD de la maison d'arrêt de Saint-Pierre

**Syndicat national de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire - Fédération syndicale unitaire (SNEPAP-FSU)**

Mme Jennifer Bellay, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation au service pénitentiaire d'insertion et de probation de Paris

M. Éric Aouchard, directeur pénitentiaire d'insertion et de probation à la direction interrégionale des services pénitentiaires de Paris

**Syndicat national des directeurs pénitentiaires - Confédération française démocratique du travail (SNDP-CFDT)**

Mme Flavie Rault, membre du secrétariat national

**Syndicat national Pénitentiaires Force ouvrière (SNP-FO) - Direction**

Mme Lorraine Vin, directrice des services pénitentiaires adjointe au chef d'établissement du centre de détention d'Uzerche

M. Ivan Gombert, secrétaire national

**Syndicat national Pénitentiaires Force ouvrière (SNP-FO) - Personnels de surveillance**

M. Emmanuel Baudin, secrétaire général

M. Yoan Karar, secrétaire général adjoint

Mme Valérie Vaissie, membre de la commission exécutive

**Syndicat pénitentiaire des surveillants (S.P.S.)**

M. Joseph Paoli, délégué régional pour Bordeaux

M. Philippe Kuhn, délégué régional pour Paris

**CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

**Direction de l'administration pénitentiaire**

**Association des concessionnaires et prestataires de France**