



**MINISTÈRE
DE LA JUSTICE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

LOI DE PROGRAMMATION 2018-2022 ET DE RÉFORME POUR LA JUSTICE

*Rapport d'exécution
établi au titre de l'année 2020*

Sommaire

1. Objectifs de la justice et programmation financière	p. 5
1.1 Exécution du budget 2019 et LFI 2020	p. 5
1.2 Stratégie ministérielle de ressources humaines pour accompagner les réformes	p. 6
2. Simplifier la procédure civile et administrative	p. 8
2.1 Développement des modes alternatifs de règlement des différends et certification des services en ligne	p. 8
2.2 Open data des décisions de justice	p. 8
3. Simplifier et renforcer l'efficacité de la procédure pénale	p. 10
3.1 Expérimentation des cours criminelles	p. 10
3.2 Création du parquet national antiterroriste	p. 10
3.3 Mesures visant à améliorer l'accompagnement des victimes	p. 11
4. Renforcer l'efficacité et le sens de la peine	p. 13
4.1 Réforme de l'échelle des peines	p. 13
4.2 Programme 15 000	p. 14
4.3 Justice des mineurs	p. 18
4.4 Autres mesures phares	p. 20
5. Renforcer l'organisation des juridictions	p. 22
5.1 Fusion TGI/TI	p. 22
5.2 Spécialisation à l'échelle d'un département	p. 22
Annexe 1 : Mise en œuvre effective des orientations et moyens financiers au sein des collectivités d'outre-mer	p. 24
Annexe 2 : Evaluation des modules de confiance	p. 38
Annexe 3 : Evaluation de la situation des femmes en détention	p. 41
Annexe 4 : Indicateurs de suivi de la réforme	p. 48
Annexe 5 : Suivi des mesures d'application de la réforme	p. 49

Liste des abréviations et acronymes

CCD : Cours criminelles départementales

CP : Centre pénitentiaire

DACG : Direction des affaires criminelles et des grâces

DACS : Direction des affaires civiles et du sceau

DAP : Direction de l'administration pénitentiaire

DPJJ : Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

DSJ : Direction des services judiciaires

JIVAT : Juge de l'indemnisation des actes de terrorisme

LPJ : Loi n° 2019-222 de programmation 2018-2022
et de réforme pour la justice

PNAT : Parquet national antiterroriste

PTN : Plan de transformation numérique

SG : Secrétariat général

SPIP : Service pénitentiaire d'insertion et de probation

TJ : Tribunal judiciaire

TP : Tribunal de proximité

Introduction

La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (loi de programmation pour la justice) a pour objectifs de simplifier et de clarifier les procédures, recentrer le juge sur sa fonction première, améliorer les conditions de travail des agents, renforcer la proximité et la qualité de la justice, mieux protéger les victimes, lutter contre la délinquance du quotidien et prévenir la récidive.

Le I de l'article 2 de la loi de programmation pour la justice prévoit que le Gouvernement présente annuellement au Parlement un rapport sur l'exécution de la loi. L'objectif de ce rapport est de disposer d'un bilan complet permettant de suivre l'exécution des dispositions et la mise en œuvre des réformes prévues par la loi.

1. Objectifs de la justice et programmation financière

1.1 Exécution du budget 2019 et LFI 2020

L'année 2019 constituait la deuxième annuité de la programmation fixée par la loi de programmation pour la justice, promulguée le 23 mars 2019. Elle traduit une double ambition de réforme en profondeur et de modernisation de la justice, en prévoyant pour cinq ans une progression des crédits de 25% par rapport à la loi de finances pour 2017, soit 1,6 milliard d'euros, et la création de 6 500 emplois.

La loi de finances initiale (LFI) pour 2019 allouait 9 056,9 M€ en crédits de paiements (7 292,7 M€ hors compte d'affectation spéciale [CAS] pensions), en augmentation de +3,8% par rapport à la LFI pour 2018. Cette progression confirmait l'implication budgétaire dédiée à la modernisation de la justice. L'administration pénitentiaire (programme 107) et la justice judiciaire (programme 166) étaient les plus dotées, correspondant respectivement à 41,4% et 38,5% des crédits du ministère.

Le budget était réparti entre dépenses de personnel (titre 2) et autres (hors-titre 2) comme suit :

- 5 599,6 M€ en crédits de paiement du titre 2, soit une hausse de 2,08% par rapport à la LFI 2018 ;
- 3 457,2 M€ en crédits de paiement du hors-titre 2, en hausse de 6,82% par rapport à la LFI 2018.

La LFI prévoyait la création de 1300 emplois (en équivalent temps plein [ETP]), réalisée à hauteur de 1086 emplois. Les objectifs de recrutement des magistrats et des greffiers ont été atteints. Néanmoins, des difficultés de recrutement de personnels de surveillance pénitentiaire et de conseillers d'insertion et de probation ont abouti à la sous-exécution du schéma d'emplois (214 ETP).

L'exécution de l'année 2019 s'est élevée à 8 924,9 M€ (7 188,2 M€ hors CAS pensions), soit une augmentation de 3,7% par rapport à l'exécution de l'année 2018. Le taux de consommation des crédits disponibles est de 99,4% en crédits de paiement (0,4 point de plus).

Elle a été marquée notamment par le début de la mise en œuvre de la réforme du système judiciaire, et par le plan de transformation numérique (PTN). Les dépenses informatiques du ministère se sont élevées à 192 M€ en 2019. La deuxième annuité de la programmation fixée par l'article 1^{er} de la loi de programmation pour la justice a ainsi été globalement respectée, tant en budgétisation qu'en exécution.

La trajectoire de renforcement des missions régaliennes est confirmée par la loi de finances initiale pour 2020. Celle-ci porte le montant des crédits de paiement pour la mission justice à 9 388,3 M€ (7 585 M€ hors CAS pensions), soit une augmentation de +2,8% (+205 M€) par rapport à la LFI 2019, après retraitement des transferts et mesures de périmètre.

En 2020, +1520 emplois sont prévus en LFI, renforçant la politique volontariste de recrutement du ministère (+1100 emplois en 2018 et +1300 emplois en 2019). Cette création nette d'emplois est ventilée entre administration pénitentiaire (+1000), juridictions (+384), protection judiciaire de la jeunesse (+70) et secrétariat général (+66).

La réforme de la justice, prévue par la loi de programmation pour la justice et déclinée en LFI 2020, intègre aussi un effort en faveur de la rémunération des agents du ministère. Les revalorisations prévues dans le cadre de l'accord « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), l'application du relevé de conclusions du 29 janvier 2018 relatif à l'administration pénitentiaire, la réforme de la filière technique et de la chaîne de commandement à l'administration pénitentiaire, l'accompagnement de la réforme de l'organisation judiciaire et le renforcement de l'attractivité du parquet, la création du corps des cadres éducatifs et l'extension du complément de rémunération au mérite, sont dotées d'une enveloppe de 20 M€.

Les crédits hors masse salariale sont fixés à 3 649,6 M€, marquant une progression de 3,1% par rapport à la LFI 2019. Cette évolution traduit notamment la mise en œuvre du plan de construction de 15 000 places de prison supplémentaires (+83,6 M€ de crédits immobiliers pénitentiaires), l'amélioration des conditions de détention et la sécurisation des établissements et des personnels pénitentiaires (+27,6 M€ de crédits hors immobilier), la montée en puissance du plan de transformation numérique du ministère (+12,9 M€) et la progression des moyens de la protection judiciaire de la jeunesse pour la création de centres éducatifs fermés et la diversification de la prise en charge des mineurs délinquants (+10,5 M€). Les crédits de l'aide juridictionnelle sont rehaussés de 60,6 M€ compte tenu, notamment, de la rebudgétisation des ressources initialement affectées au conseil national des barreaux pour le financement de l'aide juridique. Le ministère contribue, par ailleurs, activement à la démarche de redressement des finances publiques par le refinancement des partenariats publics privés (-3

M€ pour le partenariat public privé [PPP] Batignolles et -1,5 M€ pour les PPP pénitentiaires), par une rationalisation des frais de justice et par des économies de loyer, notamment grâce au regroupement des services de la Cour de cassation et de la cour d'appel de Paris sur l'île de la Cité.

1.2 Stratégie ministérielle de ressources humaines pour accompagner les réformes

La stratégie ministérielle pluriannuelle de ressources humaines (stratégie RH ministérielle) concerne l'ensemble des fonctionnaires et agents contractuels du ministère. Cette stratégie RH ministérielle est construite autour de **deux objectifs majeurs**, essentiels pour le ministère :

- renforcer son attractivité en termes de recrutement, dans le contexte des moyens supplémentaires prévus par la loi de programmation pour la justice,
- fidéliser les agents en poste au ministère en leur garantissant de bonnes conditions de travail, des carrières enrichissantes et une gestion RH exemplaire.

Elle est mise en œuvre depuis juillet 2018, elle se décline autour de cinquante-deux engagements et se traduit en plans d'action. Elle sera modifiée courant 2020 pour tenir compte des dispositions de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

► **Les plans d'action**

Le plan d'action ministériel RH 2019/2020 s'inscrit dans le cadre de la stratégie RH ministérielle 2018-2022. Il liste les actions concrètes à conduire et précise les priorités RH absolues sur la période :

- Construire les politiques ministérielles de formation, d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, de la qualité de vie au travail ;
- Renforcer la politique de santé au travail ;
- Harmoniser la gestion des fonctionnaires relevant des corps à statut interministériel.

Un plan d'action RH de l'administration centrale est également opérationnel depuis septembre 2018 et concerne l'ensemble des agents affectés en administra-

tion centrale. Il est construit autour de trois priorités : attractivité, fidélisation des agents et qualité de vie au travail, et comporte seize actions très concrètes.

► **Les lignes directrices ministérielles de gestion sur la mobilité**

En application de l'article 18 du statut général des fonctionnaires de l'État (loi n° 84-16 du 11 janvier 1984), dans sa rédaction issue de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019, a été adopté le décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires.

En outre, le ministère de la justice a adopté des lignes directrices de gestion en matière de mobilité en février 2020. Celles-ci correspondent aux orientations que se donne le ministère pour encadrer les conditions dans lesquelles s'exerce le pouvoir d'appréciation de l'administration pour gérer les mobilités.

Les lignes directrices de gestion en matière de stratégie pluriannuelle des ressources humaines et les lignes directrices en matière de promotion et de valorisation des parcours doivent également être établies en 2020. Elles sont en cours d'élaboration et seront soumises aux instances de dialogue social compétentes en cours d'année.

► **Le schéma directeur de formation**

Le schéma directeur pluriannuel de formation du ministère de la justice 2018-2022 fixe les objectifs et les moyens de formation professionnelle, statutaire et continue, des agents publics du ministère de la justice¹.

1. S'agissant des magistrats et des autres juges (conseillers prud'hommes, juges consulaires et magistrats exerçant à titre temporaire), cette politique est mise en œuvre sous l'entière responsabilité de la direction des services judiciaires en s'inspirant des objectifs fixés par le présent schéma, dans les limites découlant de la spécificité de leurs statuts.

Ce schéma s'articule en six axes : la formation au service des chantiers du ministère de la justice et de la modernisation de l'action publique ; la formation au service du plan de transformation numérique ; la formation au service de la professionnalisation des agents du ministère ; la formation au service des parcours professionnels ; la formation au service de la transformation managériale et le développement de la formation professionnelle au ministère de la justice.

Le schéma directeur de formation est décliné en un plan national de formation annuel. Pour cette année, il prévoit :

- Un renforcement des actions de formation en matière de management dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action managérial annoncé en septembre 2019 et de la loi de transformation de la fonction publique, avec un volet important pour les primo-encadrants ;
- Des actions de formation liées aux problématiques du recrutement et de la fin des commissions administratives paritaires de mobilité ;
- De nouvelles actions de formation consécutives à la signature de l'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes au ministère de la justice : formation des jurys de concours à la lutte contre les discriminations dans le processus de recrutement, formation des encadrants à la dimension de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la conduite de l'entretien professionnel, etc. ;
- La reconduction des actions relatives au développement et au maintien des compétences des agents publics dans les domaines des RH (au sens large) ainsi que des achats. Il en est de même pour les préparations aux examens et concours des corps communs ;
- Des actions de formation liées à la bureautique, en lien avec le PTN du ministère, avec notamment la mise en place vers la fin de l'année 2020 du passeport numérique.

► **L'action sociale**

Le budget de l'action sociale s'établit à 24,4 M€ en autorisation d'engagement et en crédit de paiement en 2020. Cette programmation budgétaire s'articule autour de trois axes prioritaires : le logement – facteur de fidélisation des agents –, la restauration – composante essentielle de l'amélioration des conditions de travail au quotidien et de cohésion au sein des structures – et la

petite enfance – vecteur d'égalité femmes-hommes –.

L'enveloppe logement s'élève à 3,02 M€. 12 à 15 000 agents connaissent annuellement une mobilité professionnelle géographique et certaines régions sont soumises à de nombreuses primo-affectations et à un turnover élevé des personnels. Dans une grande majorité des cas, le lieu de travail des agents est situé en zone tendue, l'accès au logement restant la préoccupation majeure des agents lors de leur prise de fonction ainsi que dans l'évolution de leur carrière. Le ministère de la justice traite plus de 3 300 dossiers de demande de logement par an, dont près de 75 % pour l'Île-de-France. Le parc ministériel de logements sociaux ne permet pas de répondre à la forte demande. Aussi, afin de répondre à l'ensemble des besoins et des situations (primo-affectation, déménagement d'une famille, célibataire géographique, etc.), le développement de la politique ministérielle, d'ici à l'horizon 2022-2023, devra concerner à la fois des logements pérennes mais aussi des logements temporaires et notamment des solutions de colocation que les primo-affectés sollicitent particulièrement.

Un effort est également porté sur la restauration dont le budget s'élève à 6,5 M€. Celui-ci doit permettre d'accroître l'offre de restauration et d'unifier l'accès à la restauration collective sur le territoire avec la poursuite de l'expérimentation sur l'harmonisation des restes à charge sur le périmètre de deux nouveaux départements des ressources humaines et de l'action sociale (DRHAS) en 2020 (2 en 2019), mais aussi de faire face à l'augmentation du nombre de repas servis du fait d'importantes vagues de recrutement, et ce, tout en encourageant les conventions de restauration comportant une démarche écoresponsable.

Enfin, le budget de la petite enfance s'élève à 2,2 M€. Il vise à renforcer et accroître le nombre de bénéficiaires des chèques emploi-service « activités périscolaires » et « horaires atypiques », à proposer de nouvelles possibilités de garde d'enfants concourant à l'égalité professionnelle pour ainsi mieux répondre aux spécificités et contraintes des métiers de la justice.

2. Simplifier la procédure civile et administrative

2.1 Développement des modes alternatifs de règlement des différends et certification des services en ligne

L'article 3 de la loi de programmation pour la justice a modifié l'article 4 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle pour prévoir que, lorsque la demande tend au paiement d'une somme n'excédant pas un certain montant ou est relative à un conflit de voisinage, la saisine du tribunal judiciaire doit en principe être précédée, au choix des parties, d'une tentative de conciliation, de médiation ou de convention de procédure participative.

Le décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019 détermine les cas dans lesquels le demandeur doit, avant de saisir la juridiction, justifier d'une telle tentative.

S'agissant de la certification des services en ligne de conciliation, de médiation et d'arbitrage prévue par l'article 4 de la loi de programmation pour la justice, un décret en Conseil d'État a été adopté le 25 octobre 2019². Il précise les modalités de délivrance, de renouvellement, de suspension et de retrait de la certification à ces services par un organisme certificateur accrédité ainsi que les conditions dans lesquelles est assurée la publicité de la liste des services en ligne de conciliation, de médiation ou d'arbitrage certifiés.

Ce décret prévoit notamment que les personnes qui sont certifiées de plein droit doivent déposer une demande de certification auprès d'un organisme certificateur. Or, le ministère rencontre des difficultés avec le COFRAC (Comité Français d'Accréditation) pour accréditer des organismes certificateurs dont la tâche se limitera à s'assurer que les personnes sont inscrites sur une liste, étant précisé que la certification de plein droit résulte de la loi. Dans ce contexte, il apparaît nécessaire de modifier les termes du décret ; le décret modificatif devrait être publié en décembre 2020.

Les référentiels de certification et d'accréditation auxquels renvoient respectivement les articles 1^{er} et 2 du décret seront publiés par un arrêté du garde des sceaux.

Un groupe de travail, composé de représentants des services de l'État, mais également du Conseil national du Barreau, de services en ligne ou encore d'organismes certificateurs, se réunit depuis le mois de juin 2020 pour décliner en termes pratiques et auditable les exigences figurant aux articles 4-1 à 4-3, 4-5 et 4-6 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 qui doivent figurer dans le référentiel de certification. Cet arrêté ne pourra paraître avant la modification du décret du 25 octobre 2019. En tout état de cause, il sera publié avant le 1^{er} janvier 2021, date d'entrée en vigueur du dispositif.

Enfin, en application de l'article 10 du décret susmentionné, le ministère de la justice, en collaboration avec l'APIE (appui au patrimoine immatériel de l'État), travaille à la création d'un logo [adossé à une marque] qui pourra être apposé sur leur site internet par les services en ligne certifiés, afin de donner plus de visibilité à l'utilisateur et l'éclairer dans un marché concurrentiel.

de réforme pour la justice a ainsi été globalement respectée, tant en budgétisation qu'en exécution.

2.2 Open data des décisions de justice

Le décret relatif à la mise à disposition du public des décisions des juridictions judiciaires et administratives a été publié le 30 juin 2020. Il recherche le meilleur équilibre juridique et technique entre, d'une part, la diffusion la plus large possible des décisions au public et, d'autre part, la protection de la vie privée et des données à caractère personnel.

Le Conseil d'État et la Cour de cassation sont ainsi désignés responsables de la mise à disposition du public en ligne des décisions de justice. Un site internet, sous l'égide du garde des sceaux, permettra d'accéder aux décisions de justice.

Le décret confie au juge de l'espèce le soin de décider de l'occultation de tout élément d'identification, autre que les nom et prénoms des parties et des tiers, lorsque la divulgation de cet élément est de nature à porter atteinte à la sécurité ou au respect de la vie privée des parties, tiers magistrats ou membres du greffe ou de leur entourage. Il organise le circuit des demandes d'occultation complémentaire et de levée d'occultation.

2. n°2019-1089 relatif à la certification des services en ligne de conciliation, de médiation et d'arbitrage.

La phase de mise en œuvre technique de ces dispositions est désormais engagée. La mise à disposition des décisions sera réalisée progressivement, par niveau d'instance et par contentieux, selon un calendrier à fixer par voie d'arrêté. Elle débutera avec les décisions de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat, dont la mise à disposition selon les modalités définies par le décret devrait intervenir à l'automne 2021 et sera suivie par celles des autres décisions en matière administratives et des cours d'appel en matière civile ayant vocation à alimenter la base JuriCa³ au premier semestre 2022. Elle s'appuiera ensuite sur les décisions nativement numériques produites par les nouveaux applicatifs – Portalis en matière civile et procédure pénale numérique en matière pénale, selon le calendrier propre à chacun de ces projets.

3. JuriCa est la base de la Cour de cassation rassemblant l'ensemble des arrêts rendus par les cours d'appel et décisions juridictionnelles prises par les premiers présidents de ces cours ou leurs délégués.

3. Simplifier et renforcer l'efficacité de la procédure pénale

3.1 Expérimentation des cours criminelles

Depuis le 5 septembre 2019, les cours criminelles départementales (CCD) ont été expérimentées dans six départements (Calvados, Cher, La Réunion, Moselle, Yvelines, Seine-Maritime). Par arrêté du 2 mars 2020, l'expérimentation CCD a été étendue à deux autres départements, à savoir l'Hérault et les Pyrénées-Atlantiques. Le 16 mars 2020, le fonctionnement des CCD a été interrompu du fait du confinement ; il reprend, depuis, de manière progressive. Prévue par l'arrêté du 25 avril 2019, l'expérimentation a débuté plus tardivement dans les Ardennes, avec une première session intervenue avant l'été.

Sur les 43 affaires jugées en cours criminelles concernant 50 accusés, 11 de ces accusés ont fait appel de la décision de condamnation et il y a eu un appel du ministère public. Le taux d'appel des accusés, en l'état des décisions rendues par les cours criminelles, est de 24 %, ce qui est inférieur au taux d'appel des décisions rendues en première instance aux assises qui est de 32 %.

91% des affaires jugées en cour criminelle ont concerné des viols simples ou aggravés. Les peines sont d'une moyenne de 10,2 ans d'emprisonnement ferme ; 64% des accusés condamnés pour viol ont en outre fait l'objet d'une mesure de suivi socio-judiciaire.

Le coût moyen d'un jour d'assises est de 2060€ (pour une session de quinze jours, ce qui est la norme) quand celui d'un jour de cour criminelle est de 1100€. La durée moyenne d'audience pour juger une affaire devant la cour criminelle est d'une journée de moins que devant la cour d'assises.

Il a été décidé de réaliser avec les représentants des barreaux un bilan d'étape sur place après expérimentation de chaque session de cour criminelle.

Il a été constaté que les avocats intervenus dans les sessions sont plutôt favorables au dispositif. Interrogés après expérimentation, ils ont estimé que le principe du contradictoire et de l'oralité des débats avait été sauvegardé devant la cour criminelle.

Au terme d'un bilan de six mois d'expérimentation, le gain de temps en cour criminelle, l'entière préservation de l'oralité et du caractère contradictoire des débats, un coût de fonctionnement réduit de moitié et le moindre taux d'appel en font un nouveau moyen d'organisation judiciaire propre à répondre aux attentes fixées par la loi.

S'agissant des ressources humaines, plusieurs renforts de magistrats ont été accordés dans les cours ou ressorts de cour d'appel expérimentant les cours criminelles. Par ailleurs, dans la construction de l'enveloppe des magistrats à titre temporaire (MTT) et des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles (MHFJ), il a été tenu compte de l'expérimentation des cours criminelles départementales. Ainsi, toutes les cours ayant des MHFJ et des MTT ont bénéficié d'une allocation supplémentaire au titre de l'accompagnement de cette expérimentation.

L'expérimentation des cours criminelles fait également l'objet d'un suivi particulièrement attentif dans le cadre de l'affectation des moyens humains en ce qui concerne les greffes. Si les cours d'appel de Montpellier et Saint-Denis de la Réunion bénéficient en 2020 d'un emploi supplémentaire de greffier en soutien de cette expérimentation, des renforts en gestion afin de limiter la vacance dans les juridictions concernées sont également prévus lors de chaque création de cour criminelle.

L'article 32 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne a étendu à dix-huit (contre dix antérieurement) le nombre de départements dans lesquels l'expérimentation des cours criminelles pourra être menée. Un arrêté, pris le 2 juillet 2020, élargit l'expérimentation à six nouveaux départements (Isère, Haute-Garonne, Loire-Atlantique, Val-d'Oise, Guadeloupe, Guyane).

3.2 Création du parquet national antiterroriste

L'article 69 de la loi de programmation pour la justice a créé le parquet national antiterroriste (PNAT), dirigé par le procureur de la République antiterroriste et placé près le TJ de Paris. Il est entré en vigueur le 1er juillet 2019.

Son entrée en vigueur a été accompagnée par la circulaire du 1er juillet 2019 de présentation du parquet national antiterroriste et par la circulaire du 17 février 2020 de politique pénale en matière de lutte contre le terrorisme, exposant les principes directeurs qui doivent guider la politique pénale conduite par le procureur national antiterroriste ainsi que les modalités de son articulation avec l'action des parquets locaux, notamment avec les magistrats délégués à la lutte contre le terrorisme et les magistrats référents.

Dix-neuf magistrats du parquet de Paris ont rejoint le PNAT lors de sa création au 1^{er} juillet 2019. Au 1^{er} juin 2020, l'effectif global du PNAT compte vingt-sept postes, correspondant actuellement à un procureur anti-terroriste, deux procureurs adjoints, quatre premiers vice-procureurs, un vice-procureur secrétaire général, douze vice-procureurs et sept substituts. Un sur-nombre a été accordé sur le mouvement annuel 2020, portant les effectifs à vingt-huit magistrats au 1^{er} septembre 2020 (sous réserve des travaux d'élaboration de la transparence d'été 2020).

S'agissant des fonctionnaires, le greffe du procureur de la République anti-terroriste est composé de fonctionnaires nommés au parquet du TJ de Paris. Le secrétariat autonome du parquet de Paris a bénéficié depuis 2015 d'un renforcement de cinq emplois, en soutien de ses compétences spécifiques en matière de terrorisme (3 en 2015 et 2 en 2017). En 2020, la création du parquet national antiterroriste a été accompagnée par l'allocation de trois emplois de greffe supplémentaires.

3.3 Mesures visant à améliorer l'accompagnement des victimes

► Plainte en ligne

Afin d'accompagner le développement des outils de recueil de plainte en ligne, le nouvel article

15-3-1 du code de procédure pénale dispose que « le lieu de traitement automatisé des informations nominatives relatives aux plaintes adressées est considéré comme le lieu de l'infraction ». Cette évolution législative acte la possibilité de déposer plainte en ligne pour tout type d'infraction. Cette disposition a été complétée par le décret n° 2019-507 du 24 mai 2019, qui insère dans le code de procédure pénale une section intitulée « des plaintes adressées par voie électronique » prévoyant les modalités pratiques de mise en œuvre du dispositif. Au cours de l'été 2019, des réflexions ont été engagées sur le développement de la plainte en ligne (par un groupe de travail interministériel impliquant le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice) afin notamment de faciliter les dépôts de plainte et l'accompagnement des personnes démunies ou en souffrance. Il a été décidé en octobre 2019 de prévoir un plan d'action en deux phases :

- Une phase 1 consistant à offrir à l'utilisateur-victime un portail numérique d'accompagnement (extension du portail de signalement des violences sexuelles et

sexistes, aux violences intrafamiliales et aux propos haineux sur Internet). Des travaux sont actuellement engagés par le ministère de l'intérieur, tant d'un point de vue juridique que technique, en vue de l'élargissement du champ infractionnel. Le calendrier de réalisation de ces deux chantiers laisse entendre une ouverture de service à la fin du premier trimestre 2021 ;

- Une phase 2 consistant à offrir un service de plainte en ligne automatisé remplaçant à terme la pré-plainte en ligne.

Une équipe dédiée (composée d'un représentant du ministère de la justice, d'un représentant de la gendarmerie nationale et d'un représentant de la police nationale) travaille à la mise en œuvre de ce plan d'action depuis février 2020.

► Agrément national des associations d'aide aux victimes

Introduit par l'article 42 de la loi de programmation pour la justice, l'agrément national des associations d'aide aux victimes est en cours de déploiement, dans le respect des délais prévus par la loi. Un décret⁴ et un arrêté⁵ ont été publiés au Journal officiel le 1^{er} décembre 2019 afin d'entrer en vigueur concomitamment avec l'article 42 de la loi, soit le 24 mars 2020.

Un télé-service, ANA (application pour l'Agrément National des Associations d'aide aux victimes), a pu être développé par les services du SADJAV⁶ via l'application interministérielle Démarches simplifiées. Cela constitue une première expérience avec cet outil au ministère de la justice.

ANA a été mis en œuvre avant le 24 mars 2020 afin de permettre aux associations de télé-verser les pièces de leur dossier de demande d'agrément, aux MDPAAD⁷ de rendre leur avis sur lesdits dossiers et au SADJAV d'en lancer les procédures d'instruction.

4. Décret n°2019-1263 du 29 novembre 2019 relatif à l'agrément des associations d'aide aux victimes d'infraction.

5. Arrêté du 29 novembre 2019 fixant le référentiel national des associations agréées d'aide aux victimes d'infraction.

6. Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes.

7. Magistrats délégués à la politique associative et à l'accès au droit.

Au 2 juin 2020, 66 associations d'aide aux victimes ont initié une procédure dématérialisée de demande d'agrément via ANA. Parmi celles-ci, 54 associations ont déposé un dossier complet permettant l'examen de leur demande.

► **Création du juge de l'indemnisation des victimes des actes de terrorisme**

Le juge de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme (JIVAT) est une compétence exclusive du juge civil du tribunal judiciaire (TJ) de Paris et fait donc partie des effectifs de juges non spécialisés de la juridiction.

Dans la perspective des grands procès terroristes notamment, la direction des services judiciaires a renforcé les effectifs de juges non spécialisés du TJ de Paris, en octroyant sept effectifs supplémentaires de magistrats depuis 1^{er} septembre 2019 (par rapport à la vacance préexistante), permettant d'absorber une partie des besoins relatifs à la mise en place du JIVAT.

► **Expérimentation de l'interdiction de paraître**

L'expérimentation de l'interdiction de paraître prononcée dans le cadre des alternatives aux poursuites de l'article 41-1 du code de procédure pénale s'inscrit non seulement dans le contexte de l'évolution législative portée à ce sujet par la loi de programmation pour la justice mais aussi dans le cadre de la mise en œuvre de la police de sécurité du quotidien au sein des quartiers de reconquête républicaine.

Lancée par dépêche de la DACG du 25 janvier 2020, cette expérimentation, à laquelle participent les parquets de Bobigny, Montpellier et Senlis, a pour ambition de développer des solutions concrètes et visibles en faveur de ces quartiers. Les parquets expérimentaux sont encouragés d'une part à recourir à cette alternative aux poursuites pour les infractions dont l'ancrage territorial favorise le passage à l'acte délictueux, et d'autre part à associer les forces de sécurité intérieure à la notification et au suivi de cette mesure, dont la violation sera suivie de poursuites judiciaires en répression de l'infraction initialement commise.

L'expérimentation est prévue pour une durée de dix mois. Elle a fait l'objet d'une évaluation à mi-étape fin juin 2020, dont il ressort que l'interdiction de paraître a été prononcée à cinquante-deux reprises. Seule une

violation de l'interdiction de paraître a été recensée ; elle a donné lieu à des poursuites par ordonnance pénale. La durée des mesures d'interdiction de paraître prononcées par les juridictions expérimentales est de six mois, soit la durée maximale prévue par la loi.

En dépit des mesures mises en place pour accompagner cette expérimentation, celle-ci se heurte à de nombreuses difficultés parmi lesquelles :

- le ralentissement de l'expérimentation en raison de la crise sanitaire ;
- le caractère peu contraignant et difficilement contrôlable de la mesure qui induit un champ d'application très restreint (primo-délinquants ou personnes ayant fait l'objet d'une mesure alternative ou d'une ordonnance pénale) ;
- l'insuffisante prise en compte, par les services de police et de gendarmerie, de la délinquance de faible intensité qui constitue le « cœur de cible » de la mesure ;
- la faible mobilisation des services de police et de gendarmerie.

Les parquets expérimentaux préconisent en outre que cette mesure repose sur un dispositif plus solide et plus contraignant que celle des alternatives aux poursuites de premier niveau.

► **Aide juridictionnelle**

La loi de programmation pour la justice ne contient aucune modification directe de la réglementation en vigueur sur l'aide juridictionnelle. En revanche, la fusion des tribunaux de grande instance avec les tribunaux d'instance a nécessité de modifier le barème fixant la rétribution des avocats intervenant au titre de l'aide juridictionnelle.

Par ailleurs, l'élargissement du périmètre de la représentation obligatoire par avocat pourrait entraîner une hausse des dépenses budgétaires en matière d'aide juridictionnelle, hausse que le ministère n'est pas encore en mesure d'évaluer.

8. Décret n°2019-1505 du 30 décembre 2019 simplifiant le barème de l'aide juridictionnelle et fusionnant les protocoles et les conventions matérielles d'organisation de la garde à vue.

4. Renforcer l'efficacité et le sens de la peine

4.1 Réforme de l'échelle des peines

La loi de programmation pour la justice a modifié en profondeur la politique des peines. Elle repose sur un principe simple : éviter le prononcé des courtes peines de prison, qui ne sont généralement pas efficaces, et assurer l'effectivité des peines d'emprisonnement lorsqu'elles sont prononcées. Pour ce faire, la loi proscriit le prononcé des peines inférieures à un mois et promeut le principe des alternatives aux peines d'emprisonnement de moins de six mois qui ne permettent pas une prise en charge adaptée pour lutter contre la récidive. Dans le même temps, la loi prévoit que toutes les peines d'emprisonnement de plus d'un an sont systématiquement exécutées.

La réforme des peines portée par la loi de programmation pour la justice comporte essentiellement deux séries de dispositions : la première concerne spécifiquement l'assignation à résidence sous bracelet électronique (ARSE) et la libération sous contrainte (LSC), la seconde porte sur une refonte plus générale de l'échelle des peines.

Entrées en vigueur le 1^{er} juin 2019, les dispositions relatives à la LSC et l'ARSE produisent des effets inégaux. Tandis que le prononcé de la mesure d'ARSE se heurte à des difficultés diverses d'ordres juridique, technique et pratique, la LSC rencontre un certain succès. Ainsi, au 31 mai 2020, 1 526 LSC étaient en cours, soit un chiffre en forte hausse sur un an (il y en avait 665 au 31 mai 2019).

La refonte de l'échelle des peines est quant à elle entrée en vigueur le 24 mars 2020. Elle vise à éviter le prononcé de courtes peines d'emprisonnement (inférieures à un an) et renforcer les peines alternatives à l'emprisonnement ainsi que les aménagements de peine ab initio, c'est-à-dire par la formation de jugement. Cette refonte s'accompagne notamment de la création du sursis probatoire et de la peine de détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE).

Par circulaire du 6 mars 2020, la garde des sceaux a présenté les dispositions législatives et réglementaires relatives aux peines issues de la loi de programmation pour la justice. La diffusion de la circulaire a été accompagnée de fiches pratiques à destination des juridictions ainsi que de déplacements sur site, qui ont été suspendus en raison de la crise sanitaire. Le ministère réfléchit à de nouvelles modalités d'accompagnement au vu du nouveau confinement, et compte-tenu des limites que pré-

sente l'option d'un accompagnement par visio-conférence. Les échanges ont également eu lieu dans le cadre des « FAQ DACG ». La direction des affaires criminelles et des grâces propose, via cet outil, d'apporter son soutien aux juridictions en répondant aux questionnements juridiques des praticiens. Plus de quatre-vingts questions ont été traitées qui portent sur la réforme des peines.

Par circulaire du 20 mai 2020, les principes de ce texte ont été rappelés aux juridictions dans le contexte particulier de la reprise d'activité après la crise sanitaire et de baisse inédite de la population carcérale pendant cette période.

Dans le même temps, plusieurs documents ont été élaborés à destination des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, et notamment une instruction qui précise les doctrines de prise en charge des deux nouvelles peines : le sursis probatoire et la DDSE. Ces doctrines s'inscrivent dans la continuité du référentiel des pratiques opérationnelles déployé depuis septembre 2018 auprès des SPIP. De plus, le guide de la surveillance électronique est en cours de refonte afin notamment d'intégrer les modifications liées aux spécificités de la DDSE.

Le contenu de l'enquête sociale représente un des leviers majeurs proposé par la loi du 23 mars 2019, en ce qu'il constitue le moyen pour le tribunal correctionnel de disposer le plus rapidement possible des éléments nécessaires au prononcé d'aménagements de peine ab initio. En l'absence d'éléments pertinents sur la situation et la personnalité du prévenu ainsi que sur la faisabilité de la peine en milieu ouvert, le tribunal ne sera pas en mesure de décider d'un aménagement de peine ou d'une alternative à l'incarcération.

Une trame d'enquête sociale rapide (ESR) commune et nationale a ainsi été travaillée conjointement par la direction de l'administration pénitentiaire (DAP), la direction des affaires criminelles et de grâces (DACG) et les fédérations d'associations en charge du pré-sentenciel. Cette trame est désormais déployée au sein de tous les services déconcentrés.

L'amélioration de l'information du tribunal correctionnel par la transmission d'une enquête sociale complète suppose également un renforcement des échanges d'informations entre le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) et l'association d'une part et entre le SPIP et l'autorité judiciaire d'autre part. Un important

travail a été mené en ce sens, pour parvenir à des protocoles tripartites entre juridiction, SPIP et structures associatives locales.

En parallèle, les informations relatives à l'offre de service du SPIP et au contenu des prises en charge doivent également être mises à disposition des parquets et des présidents d'audience correctionnelle. A cet égard, une trame nationale, adaptée localement et renseignée régulièrement par les services déconcentrés sur leur offre de service, a été élaborée et est en cours d'expérimentation.

Pour permettre aux professionnels d'appréhender le contenu de chacune des mesures, la DAP et la DACG ont rédigé des fiches pratiques communes compilées dans un classeur accessible par voie dématérialisée sur les sites intranet des directions et diffusées dans les juridictions et les services.

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) a, pour sa part, diffusé une note d'instruction pour expliciter les dispositions applicables aux mineurs, ainsi que leurs conséquences pour le pilotage et l'organisation des services.

Par ailleurs, le ministère de la justice a souhaité accompagner très concrètement l'action des juridictions et des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire dans la mise en œuvre des dispositions relatives à la réforme des peines.

Ainsi, le secrétariat général, la DACG et la DAP sont allés à la rencontre des juridictions et des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, concomitamment aux paliers d'entrées en vigueur de la loi (juin 2019 et mars 2020), afin de leur proposer un soutien personnalisé et opérationnel sur des thématiques ciblées. Onze ressorts témoins ont été identifiés à cet effet au sein desquelles les directions et services du ministère se sont déplacés entre les mois de juin et septembre 2019.

Puis, six ressorts supplémentaires sont venus s'ajouter à la liste des onze sites initiaux dans la perspective d'une seconde vague de déplacements. Du fait de la crise sanitaire, seuls des déplacements au sein de deux tribunaux judiciaires ont pu être organisés avant le 16 mars. Des visioconférences avec les 15 autres ressorts témoins ont eu lieu à partir du mois de juin 2020.

4.2 Programme 15000

Le programme 15000 se décompose en deux phases : une première phase de création de 7000 places, dont toutes les opérations seront lancées d'ici 2022, avec des premières livraisons dès 2022, et une seconde phase avec le lancement de 8000 places supplémentaires dont la livraison est prévue à l'horizon 2028.

► **Les 7000 places**

La première phase de 7000 places concerne essentiellement des créations de maisons d'arrêt implantées dans des zones où les besoins sont démontrés et qui viennent parfois en remplacement d'établissements dont les conditions d'accueil des personnes détenues ainsi que les conditions de travail des personnels pénitentiaires ont rendu inévitable leur fermeture. Cette première phase se décompose ainsi de la façon suivante, comme le détaille le tableau ci-dessous : construction de 7504 places brutes et fermeture concomitante de 2534 places. À cela s'ajoutent les 2130 places que constituent les nouvelles structures d'accompagnement vers la sortie (SAS).

→ Voir tableau ci-après

Opérations	Places brutes	Fermetures	Places nettes
MA Draguignan	504		504
CP Baumettes 2	573	-1095	80
CP Aix 2	685	-1095	83
CP Paris-La-Santé	807	-100	707
CP Lutterbach	520	-397	123
CP Troyes-Lavau	472	-194	278
CB Bordeaux-Gradignan	600	-350	250
MA Basse-Terre	200	-129	71
CP Baie-Mahault	300	-	300
CP Baumettes 3	740	-	740
CP Loos	720	-	720
QSL / SPIP Nanterre	92	-	92
CJD Fleury-Mérogis	460	-	460
MA Nîmes	150	-	150
CD Koné	120	-	120
CP Wallis et Futuna	10	-	10
CP Caen-Iffs	551	-269	282
Sous-total	7 504	-2 534	4 970
Structures d'accompagnement	-	-	2 130
Total	-	-	7 100

S'agissant plus spécifiquement des structures d'accompagnement vers la sortie (SAS), celles-ci font l'objet d'un rapport autonome au Parlement, en application de des dispositions du II de l'article 2 de la loi de programmation pour la justice.

Par ailleurs, lancé cette année, le projet InSERRE (Innover par des Structures Expérimentales de Responsabilisation et de Réinsertion par l'emploi) prévoit la construction, d'ici 2024, d'une prison expérimentale de 180 places à Arras (Pas-de-Calais), dont l'opération est entrée en phase de conception. Des études techniques se poursuivent par ailleurs pour affiner les projets sur deux autres sites. La doctrine, qui servira de base au programme fonctionnel pour la construction des établissements, est en voie d'achèvement. Ces établissements seront chargés d'accueillir des condamnés et de construire des partenariats avec des entreprises locales et les collectivités territoriales, dans le cadre d'une prise en charge tournée vers le travail et la formation.

Avant la fin de l'année, des comités locaux de pilotage, sous l'égide des préfets de département et des directeurs interrégionaux des services pénitentiaires, en lien étroit avec la chefferie de projet nationale, auront pour mission de s'assurer de l'avancement normal des projets et de résoudre les difficultés pouvant se faire jour.

La DAP a obtenu, via le fonds de transformation de l'action publique (FTAP), un financement de 35 M€, qui correspond à 70 % des dépenses de construction d'une prison expérimentale, évaluées à 50 M€ par établissement. La programmation immobilière arbitrée dans le cadre du budget triennal 2020-2022 comprend, à ce stade, deux des trois établissements annoncés.

L'agence publique pour l'immobilier de la justice, qui a été mandatée pour la construction de ces structures, doit prochainement transmettre le résultat de ses études préalables afin de permettre leur passage en phase opérationnelle, pour une livraison prévisionnelle au 1er semestre 2024.

D'ici fin 2022, tous les établissements de cette première phase seront soit livrés, soit en passe de l'être. D'ores et déjà, 1 926 places ont été mises en service depuis mai 2017, dont 799 en 2019 avec l'ouverture de la maison d'arrêt de Paris-La Santé et du quartier de semi-liberté de Nanterre.

Pour les 7 000 places, la situation au 1^{er} juin 2020 se décline comme suit :

- l'acquisition des terrains est maîtrisée pour 76% des places (24 sites sur 34) ;
- le programme fonctionnel, actualisé, a été validé pour 90% des places (29 sites sur 34) ;
- le choix du groupement est effectif pour 75% des places (25 sites sur 34) ;
- les travaux ont été lancés pour 29% des places (10 sites sur 34).

► **Les 8 000 places**

Une deuxième phase visant à construire 8 000 places supplémentaires sera engagée d'ici 2022. Le lancement de ces opérations interviendra à partir de 2020, à raison de 5 à 6 par an. Ainsi, sont programmés en 2020 les établissements pénitentiaires de Saint-Laurent du Maroni, Tremblay-en-France, Perpignan-Rivesaltes, Avignon-Entraigues et Toulouse-Muret.

→ Voir *tableau ci-après*

Opérations	Places brutes	Fermetures	Places nettes
CP Saint-Laurent-du-Maroni	500	-	500
CP Avignon-Entraigues	400	-	400
CP Tremblay-en-France	700	-	700
CP Toulouse-Muret	600	-	600
CP Angers	400	-266	134
CP Perpignan	500	-	500
CP Pau	250	-250	0
CP Alès	500	-	500
CP Seine-et-Marne	700	-	700
CP Châlons-en-Champagne	200	-	200
CP Nice	650	-	650
CP Var	600	-	600
CP Agglomération de Rennes	450	-	450
CP Val d'Oise	600	-	600
CP Strasbourg - Eurométropole	500	-	500
Total	8 250	-516	7 734

Par ailleurs, deux schémas directeurs de rénovation seront menés sur les établissements de Poissy et de Fresnes, afin de maintenir ces établissements stratégiques d'Île-de-France en condition opérationnelle, tout en offrant aux personnes détenues de meilleures conditions de détention et aux personnels de meilleures conditions de travail.

4.3 Justice des mineurs

► **Réforme de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante**

Conformément à l'habilitation donnée par la loi de programmation pour la justice au Gouvernement pour réformer l'ordonnance du 2 février 1945 par voie d'ordonnance dans un délai de 6 mois, a été adoptée par l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 la partie législative du code de la justice pénale des mineurs. Elle prévoyait son entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2020 et l'abrogation, à cette même date, de l'ordonnance du 2 février 1945. Toutefois, la loi visant à prendre certaines dispositions pour répondre à la crise sanitaire⁹ a reporté cette entrée en vigueur au 31 mars 2021. Un projet de loi de ratification de l'ordonnance du 11 septembre 2020 a été déposé devant le Parlement le 30 octobre 2019.

La partie réglementaire du code de la justice pénale des mineurs, qui reprend en partie des dispositions existantes, est actuellement soumise aux consultations obligatoires et facultatives ; elle sera ensuite transmis au Conseil d'Etat pour avis.

La démarche d'accompagnement au changement a été initiée dès l'adoption de l'ordonnance. Ainsi, un outil de présentation du texte et de ses principaux changements a été construit. Des présentations du texte législatif ont été organisées auprès des magistrats et

greffiers de quatorze cours d'appel, des neuf directions interrégionales de la DPJJ et des différentes directions territoriales. Les modalités de cette démarche ont été adaptées compte-tenu de l'évolution de la crise sanitaire. Une rubrique intranet dédiée est en ligne sur le site de la DPJJ depuis septembre 2020 et sera progressivement complétée avec différents outils à destination des professionnels. Une lettre mensuelle d'information sur l'accompagnement au changement leur sera également adressée à compter du mois de novembre.

L'inspection générale de la justice a conduit une mission d'appui à la mise en œuvre afin de faire un état des lieux des stocks des juridictions et des préconisations pour les préparer à l'entrée en vigueur de la réforme.

► **Création de centres éducatifs fermés**

Dans un contexte d'augmentation sensible du nombre de mineurs incarcérés, la garde des sceaux a annoncé le renforcement du dispositif centres éducatifs fermés (CEF) afin de disposer d'une offre d'alternative à l'incarcération plus importante. Actuellement composé de 51 établissements (17 du secteur public [SP] et 34 du secteur associatif habilité [SAH]), le dispositif sera développé par la création de 20 CEF supplémentaires, dont 5 dans le secteur public et 15 dans le secteur associatif habilité.

Les modalités de développement du programme des CEF ont été formalisées par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse dans une note de cadrage du 25 octobre 2017.

À l'issue de l'instruction de 27 propositions, 22 dossiers ont été retenus (17 SAH et 5 SP), qui couvrent l'ensemble du territoire national et un département ultra-marin. Le nombre de propositions de création dans le SAH est supérieur aux besoins exprimés (17 pour 15) pour tenir compte d'éventuels aléas qui nécessiteraient de reporter, voire d'annuler certains projets.

La programmation des créations a été formalisée dans le cadre de la note de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse du 4 juillet 2018 sur la base d'un plan triennal d'investissement (2019-2021).

9. Loi n°2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

À ce stade de la démarche, il convient de retenir les informations suivantes :

- Pour les projets du SAH : 14 procédures d'appel à projet terminées et 2 à venir ; 14 arrêtés préfectoraux de création signés. Quatre projets disposent d'une emprise désormais acquise et sont en phase d'études de maîtrise d'œuvre (St. Nazaire, Le Vernet en Ariège, Epernay et Amillis en Seine-et-Marne). Quatre autres emprises sont identifiées (Indre-et-Loire, Loire, Haute-Savoie et Vaucluse). Les prospections foncières se poursuivent par ailleurs.
- Pour les projets du SP : 5 projets en cours ; 1 projet dispose d'une emprise acquise (en Dordogne, à Bergerac) et les études de maîtrise d'œuvre sont presque achevées. Quatre autres emprises sont identifiées, dont un bien domanial (Charente-Maritime, Tarn-et-Garonne, Pas-de-Calais et Doubs).

Qu'il s'agisse du secteur associatif comme du secteur public, le positionnement des élus locaux constitue un facteur fondamental de réussite des projets de création. En effet, leur appui, en particulier celui des maires, est indispensable pour, d'une part, garantir le bon déroulement de la phase de construction (ex : délivrance de permis de construire/de travaux, modification de la destination d'un terrain dans le cadre du plan local d'urbanisme) et, d'autre part, faciliter l'inscription du CEF dans la vie de la commune. Avec la crise sanitaire, certaines délibérations de conseils municipaux sont devenues caduques, ceux-ci n'ayant pas été reconduits, et des modifications de plans locaux d'urbanisme intercommunaux ont été retardées.

S'agissant des ressources humaines, les emplois relatifs aux CEF dans le secteur public ont été obtenus dans le cadre du quinquennal 2018-2022 à hauteur de 133 ETP. Afin de tenir compte du temps de formation des éducateurs et des directeurs (respectivement 18 mois et 2 ans), les recrutements pour ces corps ont été anticipés sur les années précédant les années d'ouverture des structures. Les 133 emplois obtenus se répartissent selon la séquence suivante : 34 emplois en 2019, 19 en 2021 et 80 en 2022. Les volumes de recrutement d'éducateurs et de directeurs de service à l'ENPJJ ont été augmentés pour tenir compte de ces besoins d'effectifs supplémentaires dans le cadre des concours 2019 et 2020.

► **Expérimentation de la mesure éducative d'accueil de jour**

La loi de programmation pour la justice a prévu la création, à titre expérimental, de la mesure éducative d'accueil de jour (MEAJ). Cette mesure éducative entend remobiliser le mineur à partir d'un projet éducatif global qui lui permette de s'insérer de manière plus efficace dans les différents dispositifs de droit commun existants, comme la scolarité, la formation professionnelle, l'emploi mais aussi l'accès aux soins, aux droits sociaux, ou encore à la culture.

La MEAJ est ordonnée par le juge des enfants, le juge d'instruction, le juge des libertés et de la détention, le tribunal pour enfants ou la cour d'assises des mineurs, pour une durée de 6 mois renouvelable 2 fois. Elle peut se poursuivre après majorité avec l'accord de l'intéressé. Cette mesure peut être ordonnée à tous les stades de la procédure (hors alternative aux poursuites et composition pénale).

La circulaire de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse du 25 mars 2019 de présentation des dispositions relatives à la justice pénale des mineurs de la loi définit le cadre de l'expérimentation : 20 sites dans lesquels cette mesure peut être prononcée et exercée à titre expérimental ont été définis par arrêté du 11 septembre 2019.

À la date du 27 mai 2020, 82 MEAJ ont été prononcées. La montée en charge est progressive et a été impactée par la crise sanitaire. La majorité de ces mesures sont décidées dans un cadre pré-sentenciel et en obligation de contrôle judiciaire. D'autres, prononcées en sortie de placement, ou à l'issue d'un temps de détention, visent à assurer un accompagnement soutenu dans le champ de l'insertion suite au retour à domicile. Ces mesures peuvent aussi être proposées aux magistrats par les professionnels des unités éducatives auprès des tribunaux dans le cadre de défèrements. Le public concerné est constitué essentiellement d'adolescents de 16-17 ans, et de jeunes majeurs pour lesquels il n'existe pas de solution d'insertion, majoritairement déjà connus de la protection judiciaire de la jeunesse. Cette expérimentation a été réalisée à moyens constants.

L'accueil de jour est d'ores et déjà repris et étendu à tout le territoire national par la partie législative du code de la justice pénale des mineurs comme composante du module d'insertion qui peut être prononcé au titre de la mesure éducative judiciaire, qu'elle soit provisoire ou non.

4.4 Autres mesures phares

► **L'agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice**

Créée par le décret n°2018-1098 du 7 décembre 2018, l'agence nationale du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice (ATIGIP) est un service à compétence nationale dont les missions principales portent sur :

- Le développement du travail d'intérêt général en tant que peine autonome, favorisant l'insertion professionnelle des personnes qui y sont condamnées, dans une perspective affirmée de lutte contre la récidive ;
- La dynamisation de la formation professionnelle des personnes placées sous main de justice, public représentant, par rapport à la population générale, un déficit important de formation et de qualification ;
- Le renforcement du travail pénitentiaire, de l'insertion par l'activité économique et l'accompagnement vers l'emploi.

S'agissant du développement du travail d'intérêt général, l'agence est désormais représentée sur les territoires par un réseau de 35 référents territoriaux, recrutés et formés 3 semaines durant au mois de septembre dernier. Ils consacrent l'intégralité de leur activité au travail d'intérêt général (TIG), à la fois par la prospection de structures d'accueil, l'animation et le soutien du réseau de tuteurs de leur ressort territorial, l'appui aux services pénitentiaires d'insertion et de probation et aux juridictions. Ils travaillent, en outre, en lien étroit avec les services de la protection judiciaire de la jeunesse (représentés par un correspondant-TIG). Une seconde vague de recrutement a permis de porter le nombre de référents territoriaux à 61 au 1er septembre 2020.

Au soutien de sa mission de développement du TIG, l'agence s'est dotée d'un outil numérique dédié au développement de cette mesure : TIG 360°. Cette plateforme numérique, après une phase d'expérimentation sur 4 territoires (Mâcon, Dijon, Lille et Béthune), a été déployée à compter de novembre 2019 dans tous les SPIP et les services territoriaux de la PJJ. Elle est accessible, depuis le mois de décembre, aux magistrats et personnels des juridictions, sur la France entière. L'ou-

verture aux avocats est en discussions, et l'accès aux structures d'accueil sera effectif après l'été. Elle présente d'ores et déjà une cartographie permettant de visualiser l'offre de postes et permettra, une fois son développement totalement achevé, une gestion en ligne, par tous les acteurs, de la mesure de TIG. Elle doit, en conséquence :

- Faciliter le prononcé de la peine d'intérêt général en permettant notamment la visualisation des postes de TIG par les magistrats chargés du prononcé de la mesure que ce soit en audience publique ou en audience de cabinet ainsi que par les avocats ;
- Faciliter le suivi post-sentenciel des personnes placées sous main de justice en ayant connaissance en temps réel des heures exécutées et des éventuels difficultés rencontrées au sein de la structure d'accueil (retards, absences) ;
- Faciliter la prospection de structures d'accueil en proposant un outil de pilotage des actions de prospection (déjà développé) et en portant la dématérialisation des procédures d'habilitation et d'inscription des postes ;
- Faciliter la gestion opérationnelle des TIG, en permettant l'affectation d'une personne majeure ou mineure sur un poste de TIG, la vision prévisionnelle de l'occupation des postes, la pré-réservation des postes, le suivi horaire de l'exécution et de la fin d'une mesure de TIG.

L'activité de l'agence a par ailleurs permis la signature, par la garde des sceaux, le 12 novembre 2019, de 34 conventions nationales avec des partenaires disposant d'un maillage territorial important. Ces conventions font, depuis lors, l'objet d'un déploiement sur chacun des ressorts territoriaux par les référents du TIG. Avant la crise sanitaire, 21 000 postes actifs étaient recensés dans la plateforme soit une augmentation de plus de 10% depuis la création de l'agence.

Sur la base du décret n°2019-1642 du 26 décembre 2019 et de son arrêté d'application, une expérimentation de l'accueil de personnes condamnées à un TIG au sein d'entreprises de l'économie sociale et solidaires et de sociétés à mission a été initiée dans 20 départements.

► **Le vote des personnes détenues**

Le Président de la République, dans son discours à l'École nationale d'administration pénitentiaire du 6 mars 2018, a relevé la nécessité de faciliter l'exercice du droit de vote des personnes détenues.

C'est pourquoi l'article 87 de la loi de programmation pour la justice a institué un dispositif exceptionnel de vote par correspondance sous pli fermé afin que les personnes détenues votent depuis leur lieu de détention. Ce dispositif a été mobilisé à l'occasion des élections européennes du 26 mai 2019.

Pour accompagner ce dispositif, la loi susmentionnée a prévu l'institution d'une commission électorale nationale indépendante dont le rôle a été de veiller au bon déroulement de la mise en place du dispositif et d'en observer le fonctionnement afin d'en dresser un bilan.

L'administration pénitentiaire a déployé plusieurs dispositifs pour mettre en œuvre le vote par correspondance tels que la désignation de référent vote à l'échelon central et interrégional, et des référents locaux, soit un binôme constitué d'un personnel de l'établissement et d'un personnel d'insertion et de probation. Ces référents étaient chargés de la communication, de l'information en direction des personnes détenues et des personnels, de la coordination des initiatives locales et de l'organisation concrète des opérations en détention. Divers supports de communication ont été élaborés à destination des personnes détenues et des personnels, et de nombreuses actions de sensibilisation ont été organisées dans les établissements par l'intermédiaire des responsables locaux d'enseignements et des associations.

Grâce à la mobilisation de tous, le dispositif du vote par correspondance a été un succès : il a notamment permis de quadrupler la participation électorale des personnes détenues, qui est passée de 2 % à la présidentielle de 2017 à 8 % aux européennes de 2019 (soit 4 550 personnes), pour ce scrutin européen traditionnellement moins mobilisateur.

Pour les élections municipales de mars 2020, ce sont les dispositifs de droit commun qui ont permis aux personnes détenues d'exercer leur droit de vote, soit la procuration et la permission de sortir afin de voter à l'urne. Afin de capitaliser le succès des élections européennes, la DAP a déployé plusieurs dispositifs pour favoriser l'inscription sur les listes électorales des personnes détenues en mobilisant notamment les réfé-

rents vote afin de vérifier la situation électorale des personnes et de les accompagner dans les démarches d'inscription sur liste électorale.

Enfin, le droit de vote des personnes détenues évoluera en 2021 en vertu de l'article 112 de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Cet article constitue une avancée en ce qu'il prévoit notamment :

- L'inscription systématique des personnes détenues à leur arrivée en détention et l'élargissement des communes sur les listes desquelles elles peuvent s'inscrire ;
- L'assouplissement du régime des procurations de vote en permettant à un électeur de confier une procuration à tout électeur, y compris s'il est inscrit dans une autre commune ;
- L'instauration pérenne du vote par correspondance sous pli fermé des personnes détenues au sein des établissements pénitentiaires (nouveaux articles L.79 à L. 82 du code électoral).

Ces nouvelles dispositions s'appliqueront pour les élections organisées à compter de 2021. D'ici là, la réflexion va reprendre sur les conditions techniques auxquelles pourrait être mis en œuvre le vote électronique en détention.

5. Renforcer l'organisation des juridictions

5.1 Fusion TGI/TI

Les magistrats chargés de l'instance ont été nommés dans les fonctions statutaires de juge des contentieux et de la protection le 1er janvier 2020, conformément aux dispositions transitoires prévues dans la loi organique du 23 mars 2019, par décret du 24 décembre 2019, suite à la transparence du 25 octobre 2019.

Au total, ce sont 685 juges ou vice-présidents en charge des contentieux de la protection au sein des tribunaux judiciaires et des tribunaux de proximité, 8 au sein des chambres détachées et 31 juges du livre foncier qui ont été renommés.

La fusion des greffes de première instance à compter du 1er janvier 2020 a permis de créer une communauté unique de travail en regroupement au sein d'une même équipe les agents du tribunal de grande instance, du tribunal d'instance et du conseil de prud'hommes. Les nouveaux tribunaux judiciaires et leurs tribunaux de proximité bénéficient dès lors d'un greffe renforcé par la mutualisation des moyens humains et l'harmonisation des méthodes de travail.

Cette nouvelle organisation induit également une véritable réforme managériale, accompagnée notamment par la mise en place progressive d'une nouvelle cartographie de l'encadrement des greffes des tribunaux judiciaires, visant à améliorer et à harmoniser l'encadrement des structures, et à redéfinir les missions des encadrants.

Cette mise en œuvre a pu être accompagnée par les nombreux recrutements, notamment de greffiers, permis par la loi de programmation pour la justice, avec un solde global de 184 créations d'emplois pour les greffes.

5.2 Spécialisation à l'échelle d'un département

La mise en œuvre de la nouvelle organisation territoriale prévue par la loi de programmation pour la justice a donné lieu à une phase de concertation locale, les juridictions ayant notamment été invitées à saisir leurs conseils de juridiction sur les ajouts de compétences au profit de tribunaux de proximité et les spécialisations dans certains contentieux civil et pénal. Les services de la direction des services judiciaires (DSJ) ont

ainsi été rendus destinataires des rapports des projets de réorganisation territoriale élaborés par les chefs de cours.

Au 25 juin 2020 :

- **4 cours d'appel ont vu leurs décisions d'ajouts de compétence publiées :**

- **Colmar** (TJ Saverne – TP Molsheim / TJ Strasbourg – TP Illkirch Graffenstaden, TP Haguenau, TP Schiltigheim / TJ Colmar – TP Sélestat, TP Guebwiller / TJ Mulhouse – TP Thann),

- **Metz** (TJ Sarreguemines – TP St-Avold / TJ Metz – TP de Sarrebourg),

- **Nancy** (TJ Nancy – TP Lunéville / TJ Epinal – TP St-Dié des Vosges),

- **Versailles** (TJ Nanterre – TP Asnières, TP Colombes, TP Courbevoie, TP Puteaux, TP Boulogne-Billancourt, TP Vanves, TP Antony).

- **3 cours d'appel** devraient voir leur projet de décisions d'ajouts de compétence prochainement publiés pour une entrée en vigueur à brève échéance :

- **Aix en Provence** (TJ Nice - TP de Menton),

- **Douai** (TJ Béthune – TP Lens et TJ Avesnes sur Helpe – TP Maubeuge),

- **Versailles** (au profit de l'ensemble des TP du ressort de la cour en matière de tutelles mineurs notamment).

S'agissant des décrets désignant les juridictions spécialisées dans certains contentieux civil et/ou pénal, la crise sanitaire ayant largement perturbé l'activité des juridictions, peu de procès-verbaux attestant de la consultation des conseils de juridictions locaux ont pu être finalisés. Cette consultation étant un préalable obligatoire, leur retour est attendu afin de poursuivre la rédaction des décrets portant désignation des juridictions spécialisées en certains contentieux civil et/ou pénal.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, la DSJ poursuit activement l'accompagnement de la réforme de l'organisation territoriale tant au sujet de la création des tribunaux judiciaires que des spécialisations territoriales (ajouts de compétence aux chambres de proximité et spécialisations entre tribunaux judiciaires).

S'agissant des magistrats et des autres juges (conseillers prud'hommes, juges consulaires et magistrats exerçant à titre temporaire), cette politique est mise en œuvre sous l'entière responsabilité de la direction des services judiciaires en s'inspirant des objectifs fixés par le présent schéma, dans les limites découlant de la spécificité de leurs statuts.

- Décret n° 2019-1089 relatif à la certification des services en ligne de conciliation, de médiation et d'arbitrage
- JuriCa est la base de la Cour de cassation rassemblant l'ensemble des arrêts rendus par les cours d'appel et décisions juridictionnelles prises par les premiers présidents de ces cours ou leurs délégués.
- Décret n° 2019-1263 du 29 novembre 2019 relatif à l'agrément des associations d'aide aux victimes d'infraction
- Arrêté du 29 novembre 2019 fixant le référentiel national des associations agréées d'aide aux victimes d'infraction
- Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes
- Magistrats délégués à la politique associative et à l'accès au droit
- Décret n° 2019-1505 du 30 décembre 2019 simplifiant le barème de l'aide juridictionnelle et fusionnant les protocoles et les conventions matérielles d'organisation de la garde à vue
- Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne

Annexe 1

Evaluation spécifique de la mise en œuvre effective des orientations et des moyens financiers au sein des collectivités d'outre-mer

Chapitre 1 Organisation des fonctions supports du ministère en outre-mer

1.1 Organisation de l'administration centrale pour l'outre-mer

En métropole, le secrétariat général (SG) s'appuie sur neuf délégations interrégionales afin d'assurer l'exercice de ses compétences dans les différents ressorts. S'agissant des territoires ultra-marins, l'arrêté d'organisation du secrétariat général prévoit une animation directe des réseaux de santé et sécurité au travail par le service des ressources humaines (cette animation reste néanmoins à ce jour assurée par le département des ressources humaines et de l'action sociale de Toulouse) et le traitement des questions informatiques des juridictions et services d'outre-mer par un département du service des systèmes d'information et de communication (installé à Nantes). Le secrétariat général s'appuie sur l'agence publique pour l'immobilier de la justice pour les questions immobilières, quand celle-ci dispose d'une antenne sur place.

Pour faire évoluer ce schéma, l'inspection générale de la justice (IGJ) a été missionnée au dernier trimestre 2019. La remise du rapport de la mission d'appui est imminente.

A la mi-juillet 2020, une mission de coordination et de préfiguration pour les outre-mer a été créée et positionnée auprès du secrétaire général. Son objectif est triple :

- Assurer l'interface avec l'ensemble des partenaires internes au ministère ou externes au sein d'autres ministères et particulièrement du ministère des outre-mer dont elle est l'interlocuteur privilégié ;
- Promouvoir et coordonner la prise en compte de la dimension ultramarine dans les politiques transverses portées par le secrétariat général, en collaboration avec les directions métiers ainsi qu'avec les services fonctionnels et les délégations du secrétariat général ;
- Proposer aux trois réseaux du ministère une offre de service et un soutien d'égale qualité à ceux apportés en métropole par les neuf délégations interrégionales du secrétariat général.

Sur ce dernier point, il reviendra au responsable de la mission de préfigurer la mise en place opérationnelle d'une organisation dédiée aux outre-mer intégrant les préconisations de la mission d'appui de l'inspection générale de la justice.

1.2 Stratégie informatique

Le ministère s'est engagé depuis 2017 dans un plan de transformation numérique (PTN) décliné en trois axes majeurs (adaptation du socle technique, développement applicatif, soutien aux utilisateurs et accompagnement du changement).

Aujourd'hui, les départements informatiques et télécoms (DIT) interviennent sur plus de 1 600 sites justice répartis dans l'hexagone et en outre-mer. Il s'agit de proposer des mesures de réduction des inégalités de traitement et d'augmenter le niveau de service rendu sur l'ensemble du territoire. Cet objectif implique soit des créations de nouvelles implantations (antennes) soit des renforcements en effectif d'implantations existantes (antennes existantes ou du siège même du DIT).

Pour l'outre-mer, les actions sont déjà lancées concernant les créations d'antenne et les ETP associés. Une réflexion est aussi en cours sur l'affectation en Martinique d'un chef d'équipe (catégorie A) pilote de la zone Caraïbes/Guyane. Une analyse est en cours sur la création d'une antenne sur la Polynésie voire en Nouvelle Calédonie. Une telle antenne pourrait constituer un relais des équipes projet du service du numérique permettant de faire fonctionner techniquement les services métier locaux (ex. casier judiciaire). En synthèse :

Zone	Evolution structure	ETP supplémentaires	Bilan OM
Réunion	+1 antenne	+2	+ 9 ETP
Mayotte	+1 antenne	+1	
Martinique	+ 1 antenne	+2	
Guyane	+1 antenne	+2	
Guadeloupe	+1 antenne	+2	

Chapitre 2 Les services judiciaires

2.1 Les ressources humaines outre-mer

- Les effectifs dans les juridictions outre-mer

Les tableaux suivants récapitulent les effectifs de magistrats et de fonctionnaires au sein des 6 cours d'appel des départements et territoires d'outre-mer ainsi que du tribunal supérieur d'appel de Saint-Pierre et Miquelon, au 1er septembre 2020, et l'état des vacances d'emplois.

L'effectif de référence est celui de la circulaire de localisation des emplois de l'année 2020. Les chiffres en négatif tiennent compte du surnombre d'effectifs réels par rapport à la localisation.

Effectifs de magistrats

Ressorts	Siège		Parquet		Total effectif		Taux de vacances (après transpa)		Taux de vacances Globaux
	Effectif localisé	Effectif Réel	Effectif localisé	Effectif Réel	Effectif localisé	Effectif Réel	Siège	Parquet	
BASSE-TERRE	58	58	19	18	77	76	0%	5,26%	1,3%
FORT-DE-FRANCE	46	47	19	18	65	65	-2,17%	5,26%	0%
CAYENNE	32	35	14	14	46	49	-9,38%	0%	-6,52%
SAINT-DENIS	85	93	28	28	113	121	-9,41%	0%	-7,08%
NOUMEA	29	31	13	14	42	45	-6,9%	-7,69%	-7,14%
PAPEETE	31	34	11	12	42	46	-9,68%	-9,09%	-9,52%
ST-PIERRE ET MIQUELON	3	3	1	1	4	4	0%	0%	0%
Total	284	301	105	105	389	406	-5,99%	0%	-4,37%

Effectifs de fonctionnaires

Ressorts	A		B		CB		CT		Total		Taux de vacances
	Effectif localisé	Effectif réel									
BASSE-TERRE	19	17	102	104	71	75	10	12	202	208	-2,97 %
FORT-DE-FRANCE	17	19	82	81	61	66	13	11	173	177	-2,26%
CAYENNE	14	10	59	56	36	26	4	4	113	96	17,7%
SAINT-DENIS	29	22	154	157	126	122	11	12	320	313	2,24%
NOUMEA	14	13	53	52	52	50	4	5	123	120	2,44 %
PAPEETE	10	10	60	55	40	38	3	4	113	107	5,31%
ST-PIERRE ET MIQUELON	1	1	3	3	4	3	1	0	9	7	28,6%
Total	104	92	513	508	390	380	46	48	1 053	1 028	2,37%

- **La gestion des ressources humaines**

Au bénéfice des magistrats et des fonctionnaires de greffes, la DSJ a créé des structures d'accompagnement outre-mer, animée par les conseillers mobilité carrière qui vise à répondre à un double enjeu : informer les agents, candidats à l'exercice des fonctions outre-mer, ou déjà en poste dans les juridictions ultra-marines et satisfaire plus efficacement les besoins des services.

Les conseillers mobilité carrière interviennent dans ce cadre à l'Ecole nationale des greffes devant chaque promotion de greffiers et directeurs des services de greffe stagiaires et à l'école nationale de la magistrature afin de présenter et promouvoir l'exercice des fonctions en outre-mer.

S'agissant des magistrats, le pôle de gestion outre-mer, composé d'un magistrat conseiller et d'un gestionnaire, assure en moyenne la gestion de 398 personnes, soit près de 4% de l'effectif global de magistrats, alors que pour les autres zones géographiques de l'hexagone, un seul conseiller mobilité et carrière gère en moyenne près de 20% des effectifs, démontrant ainsi toute l'attention portée au suivi des personnels ultra-marins au sein de la direction des services judiciaires.

Depuis septembre 2016, le conseiller mobilité et carrière dédié dispose d'une expérience antérieure en outre-mer, afin de renseigner au mieux les magistrats, notamment sur les conditions d'exercice et matérielles sur place ainsi que sur les questions financières.

2.2 Données budgétaires

Dans le cadre de la réforme issue de la loi de programmation et de réforme pour la justice, des crédits ont été mis en place afin de soutenir les évolutions territoriales et organisationnelles impulsées tant localement qu'au niveau central, et notamment pour faire face aux réorganisations de services (adaptation des locaux, accompagnement au changement, formations, etc.), étant précisé que les enjeux budgétaires demeurent faibles.

D'une manière générale, les juridictions d'outre-mer font l'objet d'une attention particulière au regard des spécificités locales (éloignement des sites, moyens de transports, marchés restreints, complexité immobilière, etc.).

A la date du 31 août 2020, tous budgets opérationnels de programme (BOP) confondus, les territoires ultra-marins ont été dotés en crédits de paiement sur le programme 166 à hauteur de 37,4 M€. Les budgets locaux de fonctionnement des juridictions, pour un total de 19,3 M€ et de frais de justice, soit 18,1 M€ au global, sont bâtis sur cette enveloppe. A périmètre constant, la dotation 2020 en crédits de paiement des BOP ultramarins est en hausse de 1% par rapport à l'exercice 2019 (37,2 M€).

2.3 Immobilier judiciaire en outre-mer

- **Organisation de la fonction immobilière**

La maîtrise d'ouvrage des opérations immobilières de plus de 60 k€ sur le patrimoine judiciaire est assurée, en Antilles-Guyane, par une direction de projet de l'opérateur immobilier du ministère, l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ). Pour les opérations conduites dans le ressort des autres cours d'appel ultra-marines, sont compétents les représentants de la cour d'appel en lien avec les services de l'Etat disposant de compétence immobilière sur place. Pour la Polynésie Française, il s'agit de la direction de l'ingénierie publique du Haut-Commissariat de la République et pour la Nouvelle-Calédonie, de l'aviation civile. Pour la Réunion, le secrétariat général du ministère de la justice a confié au département immobilier de Rennes une mission d'appui à la cour d'appel de Saint-Denis, qui assure la maîtrise d'ouvrage des opérations immobilières en substitution de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL).

La programmation des opérations immobilières est élaborée sur la base des réunions de dialogue de gestion avec les chefs de cour, qui ont lieu au minimum une fois par an. Une fois inscrite dans la programmation, le suivi des opérations, comme toutes celles qui s'exécutent sur le BOP 166 CIMM, s'appuie sur un outil de contrôle de gestion physico-financier des opérations judiciaires. Cet outil a permis d'assurer un pilotage fin des crédits du BOP 166 CIMM depuis 2007 et offre une visibilité accrue et renforcée pour les exercices à venir.

Le volet « entretien courant, exploitation et maintenance » en matière immobilière des services judiciaires, est structuré en Outre-mer comme en métropole : les chefs de cour, ordonnateurs secondaires des dépenses de titre 3 et responsables de l'administration de leur ressort, sont assistés par un magistrat délégué à l'équipement et le service administratif régional (SAR) de la cour d'appel. Dirigé par un directeur des services de greffe, le SAR comprend un service immobilier composé d'un technicien immobilier et parfois d'un responsable de la gestion du patrimoine immobilier, qui conduisent et suivent également les opérations d'investissement immobilier d'un montant inférieur à 60 k€.

- **Principales opérations immobilières réalisées en 2018 ou lancées au 1^{er} semestre 2019**

S'agissant de l'immobilier judiciaire, il convient de signaler parmi les principales opérations réalisées en 2018, la livraison en octobre du nouveau palais de justice de Pointe-à-Pitre (pour un coût de 37,2 M€), permettant de regrouper les services du tribunal de grande instance, jusqu'alors dispersés sur plusieurs sites, mais également d'offrir aux personnels et justiciables des conditions de travail et

d'accueil modernes, fonctionnelles et confortables. En Polynésie, le tribunal foncier de Papeete (pour un coût de 1,7 M€) a été livré au mois de juillet.

Par ailleurs, le 21 février 2019, la garde de sceaux a annoncé le lancement d'une nouvelle programmation immobilière 2018-2022 pour accompagner la réorganisation des juridictions prévue dans le cadre de la loi de programmation justice 2018-2022. Cette nouvelle programmation comprend un important volet ultra-marin, comprenant les opérations suivantes : en Guadeloupe, la restructuration du palais de justice de Basse-Terre et la réhabilitation du palais de justice historique de Pointe-à-Pitre ; en Guyane, les opérations de construction de la cité judiciaire de Cayenne et de construction du tribunal de grande instance de Saint-Laurent du Maroni ; en Martinique, la réhabilitation du palais de justice de Fort-de-France ; à Mayotte, les études préalables à la construction d'un nouveau palais de justice à Mamoudzou ; en Polynésie, la construction de la cité judiciaire de Papeete ; à La Réunion, les études préalables à la réhabilitation et extension du palais de justice de Saint-Pierre.

2.4 Mesure de l'activité des juridictions

Les juridictions ultra-marines disposent des mêmes indicateurs que les juridictions métropolitaines. Cependant leurs spécificités, notamment en termes de territoire et de contentieux, sont prises en compte afin d'analyser la performance de ces juridictions. Ainsi, s'il n'existe pas de référentiels spécifiques aux juridictions ultra-marines, une attention toute particulière est portée concernant la structure des contentieux traités par ces mêmes juridictions. Les comparaisons s'effectuent au sein d'ensembles cohérents permettant de réaliser des analyses entre structures disposant d'une activité juridictionnelle comparable dans le temps, l'environnement ou encore la structure des contentieux. Les comparaisons avec les juridictions du territoire métropolitain sont ainsi limitées et prudentes en termes d'analyses, étayées par des échanges détaillés avec les juridictions concernées.

Chapitre 3 L'administration pénitentiaire

3.1 L'organisation territoriale et la performance

Les établissements pénitentiaires et les services pénitentiaires d'insertion et de probation d'outre-mer sont rattachés à la mission des services pénitentiaires d'outre-mer (MSPOM). Au plan budgétaire, cette dernière constitue un BOP, chaque département ou territoire représentant une UO. Par ailleurs, le programme 107 dispose d'un BOP immobilier spécifique et des UO par département ou territoire, qui permettent d'imputer ce type de dépense. Le traitement des demandes d'achat et de paiement s'organisent au sein de quatre plateformes (centres de services partagés) situées en Martinique (zone atlantique), à La Réunion (zone océan indien), en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. La dotation initiale hors titre 2 du BOP outre-mer a progressé entre 2019 et 2020 de 5,07 % (soit + 2,37 M€). Elle évolue en cours de gestion avec les abondements de crédits. Une majoration de la dotation est intégrée pour tenir compte des surcoûts outre-mer. Concernant les indicateurs de performance, ils ont été refondus dans le cadre de la préparation du PAP 2020 pour traduire les effets attendus des changements introduits par la loi de programmation pour la justice.

La stratégie immobilière de l'administration pénitentiaire outre-mer comprend deux axes : l'entretien du patrimoine pour maintenir en condition opérationnelle les structures existantes et la construction

de nouveaux établissements. L'état de vétusté de certains établissements pénitentiaires ultra-marins, les contraintes climatiques et la sur-occupation qui accélère le vieillissement des structures sont pris en compte à travers l'entretien ou la réhabilitation du parc existant. En 2019, 8,9M€ ont été investis pour l'entretien du parc en outre-mer et 9M€ sont programmés en 2020. Par ailleurs, un schéma-directeur de rénovation de la maison d'arrêt de FAA'A est confiée à l'agence pour l'immobilier de la justice, qui mène actuellement des études préalables.

A travers la construction de 5 nouveaux établissements, l'outre-mer s'inscrit à hauteur de 1 001 places dans le programme immobilier pénitentiaire, qui prévoit la création de 15 000 places de prison supplémentaires afin d'atteindre notamment l'objectif de l'encellulement individuel dans les maisons d'arrêt, où la très forte surpopulation carcérale dégrade la prise en charge des détenus et les conditions de travail des personnels pénitentiaires. Ainsi, un établissement pour peine de 120 places sera construit à Koné-Paiamboué, en province Nord de Nouvelle-Calédonie. Les travaux ont débuté en novembre 2019 pour une livraison prévue en 2021. Un établissement de 10 places est également prévu à Wallis-et-Futuna. En Guadeloupe, l'opération de démolition-reconstruction de la maison d'arrêt de Basse-Terre à échéance de 2025 permettra de porter de 129 à 200 places la capacité de l'établissement. En parallèle, une opération d'extension du centre pénitentiaire (CP) de Baie-Mahault permettra la création de 300 places supplémentaires. En Martinique, un projet de construction d'une structure d'accompagnement vers la sortie (SAS) est en cours pour une livraison prévue en 2024. Le calibrage retenu est de 120 places dont 30 places de semi-liberté. Enfin, en Guyane, un centre pénitentiaire de 500 places sera construit à Saint-Laurent du Maroni à échéance 2025 pour prendre en compte l'éloignement de Cayenne de ce pôle urbain, qui connaît une rapide croissance démographique.

Les outre-mer ont déjà bénéficié d'un important effort de rattrapage depuis dix ans avec l'ouverture de l'établissement de Saint-Denis (2008), la reconstruction complète de celui de Mayotte (2015), l'accroissement de capacité de 120 places à Ducos (2016) et la construction d'un nouveau centre pénitentiaire en Polynésie (2017) ; dans le même temps, le centre pénitentiaire de Nouméa a bénéficié d'importants investissements.

3.2 Enjeux communs et spécifiques aux territoires

- **Violence en détention**

La Mission outre-mer recense 4 488 places de détention réparties sur 15 établissements pénitentiaires. Au 1^{er} juin 2020, elle hébergeait 4 482 personnes détenues dont 1 461 prévenus (32,6 % de la population hébergée). La densité en maison d'arrêt s'élève à 116,6% et le taux d'occupation en établissement pour peine atteint 84%.

La zone « Antilles et Guyane » comprend une maison d'arrêt (Basse-Terre en Guadeloupe) et trois centres pénitentiaires (Baie-Mahault en Guadeloupe, Ducos en Martinique et Rémire-Montjoly en Guyane). Le taux de surpopulation carcérale atteint les 126,8% sur les maisons d'arrêt et quartiers de maison d'arrêt de la zone et le taux d'occupation des places des trois quartiers de centre de détention est porté à 86,4%. La structure la plus impactée par le sureffectif hébergé est le quartier de maison d'arrêt (QMA) de Baie Mahault (148,3%).

Dans les autres zones (Océan Indien, Pacifique et Saint-Pierre-et-Miquelon), on compte deux maisons d'arrêt (Saint-Pierre et Mata-Utu), sept centres pénitentiaires (Saint-Denis, Saint-Pierre-et-Miquelon, Majicavo, Faa'a-Nuutania, Uturoa, Taiohae et Nouméa) et deux centres de détention (Tatutu de Papeari : 410 places, Le Port : 507 places). Le taux de surpopulation pénale atteint les 108 % sur les maisons d'arrêt et quartiers de maison d'arrêt et le taux d'occupation des places des centres de détention et quartier de centre de détention de cette zone est porté à 82,4%. Les structures les plus touchées par le sureffectif hébergé sont le quartier de maison d'arrêt de Majicavo (159,1%) et de Faa'a-Nuutania (158%).

✓ Violences entre personnes détenues :

Dans ce contexte, et de façon générale, on constate, au titre de l'année 2019, une diminution significative des violences physiques entre personnes détenues (-13 %).

Dans le détail, on constate une baisse importante au CP de Saint-Denis à La Réunion avec une diminution de 44 %. De même, la baisse est sensible dans les deux maisons d'arrêts avec hébergement en dortoirs, Basse-Terre (- 21 %), Saint-Pierre (- 14 %), ainsi qu'au CP de Baie Mahault (- 14 %) et au CP de Majicavo (- 19 %).

La baisse des taux d'occupation, sensible entre 2018 et 2019, en Guadeloupe et à la maison d'arrêt de Saint-Pierre a certainement contribué à cette diminution des violences entre détenus. A Basse-Terre, cette baisse de l'effectif s'est conjuguée à la reprise de formations professionnelles rémunérées. Par ailleurs, une politique volontariste de traitement des dossiers d'orientation a contribué à la baisse des effectifs. Le CP de Saint-Denis continue de profiter de la mise en place, en 2018, d'une clôture dissuasive et d'interventions plus régulières de la police en périphérie de l'établissement qui ont permis une baisse des projections extérieures, des trafics que celles-ci alimentent et consécutivement des violences entre personnes détenues. Les résultats de Majicavo sont satisfaisants au regard de l'inflation du taux d'occupation qu'a connu l'établissement et de l'indigence de l'offre d'activité rémunérée. Pour le CP de Ducos (- 11 %), l'effectif 2019 est en moyenne légèrement supérieur à celui de 2018, comme à Rémire-Montjoly (- 10 %) et Faa'a (- 7 %).

✓ Violences à l'encontre du personnel :

S'agissant des violences contre le personnel, l'évolution en 2019 est fortement à la baisse : - 16 % pour les violences physiques et - 5% pour les violences verbales.

Dans le détail, la baisse est remarquable au CP de Faa'a avec l'absence totale d'acte de violence contre le personnel en 2019. L'évolution est également à souligner au sein du CP de Majicavo (- 65 %) malgré l'augmentation de l'effectif, avec le nombre d'actes passé de 23 à 8. Comme pour les violences entre détenus, les deux maisons d'arrêt avec hébergement en dortoirs, Basse-Terre (- 50%) et Saint-Pierre (- 50%), enregistrent de très bons résultats. La baisse de ce type de violence est aussi au rendez-vous au centre de détention (CD) de Papeari (- 36%), au CP de Baie-Mahault (- 20%), au CP de Saint-Denis (- 30%), et au CD du Port (- 8%). A rebours de l'évolution générale, les violences contre le personnel connaissent une augmentation à Nouméa (+ 36%) et à Rémire (+ 21 %). Pour Nouméa, l'importante augmentation du taux d'occupation et des matelas au sol contribue largement à cette augmentation des violences contre le personnel. L'évolution n'est pas non plus favorable, en fin d'année, au CP de Guyane (+ 21%). A Ducos, ce type de violences reste stable.

- **Equipe locale de sécurité pénitentiaire**

En outre-mer, le niveau des violences, mais aussi l'absence d'équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS), ont justifié la création d'équipes spécifiques de sécurité. Ces équipes ont vocation à renforcer la sécurité en détention et, dans les situations les plus complexes, à concourir au maintien de l'ordre en appui des forces de gendarmerie. La première équipe a été créée en 2012 à Ducos, la dernière à Nouméa en 2018. Quatre équipes sont aujourd'hui constituées : Baie Mahault, Ducos, Rémire-Montjoly, Nouméa. Une cinquième équipe a été recrutée en 2019 au CP de Saint-Denis, la formation des agents sélectionnés se fera en 2020.

Les candidats volontaires pour intégrer les équipes locales de sécurité pénitentiaire (ELSP) sont retenus à l'issue d'épreuves sportives, d'entretien de motivation et psychologiques. Ils reçoivent une formation initiale par des agents des ERIS. Les compétences des personnels sont réévaluées tous les 2 ans. Les équipes sont en moyenne constituées de 8 agents, sans compter l'encadrement, et se déploient par groupes de 4 agents présents tous les jours (7/7).

Plus précisément, les ELSP peuvent intervenir dans les situations suivantes :

- l'intervention en cellule ou dans un secteur de la détention en sécurisation ou pour contenir un incident collectif dans l'attente de l'intervention des forces de l'ordre ;
- l'accompagnement des pratiques professionnelles et le renforcement des techniques de sécurité et d'intervention en dispensant des formations continues à leurs collègues (sous réserve que les agents soient titulaires des monitorats correspondants) ;
- la participation à l'organisation de fouilles sectorielles, en assurant la sécurité de l'opération ;
- la participation active aux différents exercices de sécurité prévus par la réglementation.

Dans le cadre de la circulaire portant doctrine d'emploi des équipes de sécurité pénitentiaire, ces équipes auront par ailleurs vocation à réaliser des missions armées après avoir reçu les habilitations nécessaires (sécurisation intérieure et périmétrique des établissements).

- **Les aménagements de peine et alternatives à l'incarcération**

D'une manière générale, l'analyse statistique démontre sur les dernières années un taux d'aménagement en outre-mer dynamique et en progression mais qui reste toutefois en deçà de la moyenne nationale.

S'agissant des alternatives à l'incarcération, les données statistiques révèlent que le sursis avec mise à l'épreuve (57,3 % des alternatives à l'incarcération), le sursis avec travail d'intérêt général (15,12 %) et le travail d'intérêt général (9,71 %) représentaient, en volume, les trois principales mesures alternatives à l'incarcération prononcées sur ces territoires avant la réforme des peines entrée en vigueur le 24 mars 2020.

S'agissant des aménagements de peine, le pourcentage de personnes écrouées bénéficiant d'un aménagement de peine sous écrou hors libération sous contrainte (17,34 %) est inférieur à la moyenne nationale (22%) au 1^{er} juin 2020. Les aménagements de peine sont plus diversifiés qu'en métropole : au 1^{er} juin 2020, la détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE) représente 71,9% des aménagements de peine sous écrou (85% sur la France entière), le placement à l'extérieur (PE) 23,3%

(8,7% sur la France entière) et la semi-liberté (SL) 4,8% (6,3% sur la France entière). En nombre, le pourcentage de personnes écrouées bénéficiant d'une libération sous contrainte (LSC) (1,7 %) est supérieur à la moyenne nationale (1,4 %).

Cette dynamique d'aménagement de peine reste cependant freinée par des difficultés intrinsèques : sur le plan de l'emploi, de la formation et de l'hébergement, le partenariat associatif reste peu diversifié et inégalement réparti ; les places de semi-liberté sont sous-utilisées, en raison de leur éloignement des centres villes ; par ailleurs, la carence en experts psychiatres retarde le prononcé de mesures de sortie encadrées.

En dépit de ces freins, l'administration pénitentiaire s'efforce de mettre en œuvre une politique volontariste de développement des aménagements de peine et des alternatives à l'incarcération. A ce titre, en lien avec l'autorité judiciaire, elle tente de favoriser les aménagements de peine orientés, non pas vers un projet professionnel défini, mais plutôt vers un projet de recherche d'emploi. Le partenariat avec les autorités locales est également encouragé. Ainsi, la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice consacre, pour la Nouvelle-Calédonie, la mesure de travail d'intérêt général coutumier. Ces dispositions permettront au service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) local de conclure des conventions avec les autorités coutumières.

Le développement de la mesure de semi-liberté est également une priorité, illustrée par le projet de rénovation de la maison d'arrêt de Basse-Terre, qui permettra une augmentation de dix places du quartier de semi-liberté. Cet établissement, situé en centre-ville et accessible en transports en commun, facilitera la réinsertion des semi-libres. Il s'agira également de s'appuyer sur l'ouverture des structures d'accompagnement vers la sortie dont la première devrait ouvrir en Martinique. Ces structures, grâce à un régime de détention plus souple, favoriseront le prononcé de mesures d'aménagement de peine et de libération sous contrainte.

Il en est de même pour le placement extérieur avec l'augmentation significative du budget consacré en 2020 (+26 %) et la perspective, à la fin de l'année, de pouvoir bénéficier d'une structure associative de placement extérieur dans chaque territoire.

Concernant les perspectives de développement de la détention à domicile sous surveillance électronique et notamment de la DDSE peine autonome : en 2019, la MSPOM enregistrait une augmentation de 11,4 % du nombre de personnes en placement sous surveillance électronique (PSE) suite à un aménagement de peine ou une libération sous contrainte par rapport à 2018. Cette hausse est constante tout au long de l'année, franchissant la barre des 700 PSE en décembre 2019. Ainsi, malgré les difficultés structurelles de certains territoires (difficultés à se rendre dans des endroits éloignés, mauvais état du réseau routier en dehors de la bande littorale, réseau téléphonique défaillant, difficulté d'hébergement ...), la volonté de développer la mesure est confirmée.

Des actions visant notamment au développement de l'accompagnement vers l'emploi des personnes faisant l'objet d'une surveillance électronique ont permis de développer cette mesure sur certains territoires. Les progrès les plus marquants sont en Nouvelle-Calédonie, à Mayotte et à La Réunion.

Par ailleurs, le déploiement de la surveillance électronique sur l'ensemble des territoires ultra-marins se poursuit avec une perspective opérationnelle en 2020 à Saint-Pierre-et-Miquelon, la formation des agents *in situ* ayant eu lieu en janvier dernier 2020.

S'agissant de la libération sous contrainte : de juin à décembre 2019, le taux d'octroi de la LSC s'élève à 38 % (965 dossiers examinés/362 LSC octroyées). La dynamique d'évolution de la LSC entre janvier 2019 et janvier 2020 témoigne d'un nombre relativement stable de dossiers examinés en CAP pour la LSC (2 % d'augmentation), mais présente une nette progression de 100 % de LSC prononcées. Le nombre de LSC octroyés par mois a ainsi doublé entre janvier 2019 et janvier 2020 passant de 26 à 52. Cette augmentation s'explique de manière très différente selon les territoires. Tandis que certains se sont saisis de l'élargissement des conditions d'octroi, d'autres continuent d'interpréter de façon restrictive les textes et continuent d'exiger de la part des personnes sous-main de justice l'élaboration d'un projet, ou conditionnent l'octroi de la LSC à un reliquat de peine conséquent.

A Mayotte et en Polynésie Française, la jurisprudence en la matière est très restrictive, ce qui renforce la baisse du nombre d'examens en CAP en raison de l'augmentation du refus des personnes détenues de voir leur situation examinée en CAP au préalable, préférant la procédure d'aménagement de peine ou bien encore optant pour une fin de peine en détention et donc une sortie sèche. D'autres territoires voient une progression stable depuis juin 2019 : Réunion, Guadeloupe et Martinique notamment.

Concernant le développement des aménagements de peine *ab initio*, il convient de rappeler que deux ressorts ultra-marins, Basse Terre et Saint-Denis de la Réunion, ont fait l'objet d'un accompagnement par les directions du ministère de la justice dans la mise en œuvre de la loi du 23 mars 2019.

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation ont travaillé en lien avec les procureurs de la République et les associations socio-judiciaires des conventions « enquêtes sociales rapides » *ad hoc* à partir du modèle de convention national. Au 15 juin 2020, 3 conventions étaient signées et mises en œuvre¹. D'autres protocoles seront prochainement conclus². Les discussions restent en cours en Polynésie française et à Pointe-à-Pitre. Sur de nombreux territoires, l'absence d'association socio-judiciaire (ex : Polynésie française) ou le manque de formation de leurs membres ou des enquêteurs socio-judiciaires (ex : en Nouvelle Calédonie) compliquent la conclusion de ces conventions et le travail tripartite nécessaire dans la réalisation des enquêtes.

Par ailleurs, l'administration pénitentiaire a œuvré à la mise en conformité du statut du conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation de Saint-Pierre et Miquelon lui permettant ainsi d'exercer pleinement ses missions (décret publié le 9 octobre 2018 au Journal Officiel).

Enfin, deux circulaires de politique pénale territoriale relatives à l'outre-mer ont rappelé la nécessité de privilégier les alternatives à l'incarcération ou les outils innovants et de favoriser le prononcé rapide de mesures d'aménagements de peine en lien avec le contexte local (Nouvelle-Calédonie : circulaire du 16 janvier 2017 et Polynésie française : circulaire du 3 mai 2017).

- **Santé des personnes placées sous-main de justice**

Les personnes détenues forment une population vulnérable, qui nécessite une prise en charge médicale renforcée ; c'est d'autant plus vrai en outre-mer, en particulier s'agissant des addictions. Malgré les besoins, les fonctions de soignant en détention, comme en métropole, sont peu attractives

¹ Il s'agit de : TJ Basse Terre/SPIP Guadeloupe, TJ Fort de France/SPIP Martinique, TJ Saint Denis/SPIP La Réunion.

² A savoir : TJ Cayenne/SPIP Guyane, TJ Nouméa/SPIP Nouvelle Calédonie, TJ Mamoudzou/SPIP Mayotte et TJ Saint Pierre/SPIP La Réunion.

et se caractérisent par un *turn over* important ; certains postes, principalement ceux de spécialistes (dentiste, psychiatres, etc.) sont régulièrement vacants. Cela a pour conséquence un accès moindre aux soins et un recours plus fréquent aux extractions médicales. Les problématiques liées à l'absence de permanences des soins la nuit et les week-ends sont prégnantes. Enfin, ces difficultés sont renforcées par la forte surpopulation carcérale.

Les douze établissements d'outre-mer disposent d'une unité sanitaire en milieu pénitentiaire (USMP) à l'exception du centre-pénitentiaire de Saint-Pierre-et-Miquelon ; seuls quatre établissements disposent d'un service médico-psychologique régional (SMPR), à la Réunion (qui dispose de deux structures), en Martinique et en Guadeloupe.

Localement des projets visant à améliorer la prise en charge psychiatrique des détenus sont en cours d'élaboration. Ainsi, des places d'hospitalisation de jour seront créées au centre pénitentiaire de Saint-Denis de la Réunion. En Guyane, un projet de création d'unité sanitaire de niveau 2, avec des places d'hospitalisation de jour, est à l'étude, ainsi que la création de chambres d'hospitalisation psychiatrique sécurisées au sein du centre hospitalier de secteur.

Le partenariat avec le réseau extérieur est souvent complexe : le réseau associatif est très limité, dans certains territoires, pour mener des actions de prévention ou d'éducation à la santé (cf. Mayotte) ; s'y ajoute le manque de solution d'hébergement (logements précaires, déficit de structures de placement extérieur, etc.). Les problématiques d'addictions (alcool, drogue) et VIH sont prégnantes (la Guyane et la Guadeloupe sont les territoires les plus touchés par la contamination VIH au niveau national) et nécessitent des interventions et des actions de prévention ciblées (cf. CSAPA, Aides, etc.).

- **Les femmes détenues**

Le nombre de femmes écrouées détenues en outre-mer est proche de la situation en métropole :

- Elles représentent 4 % des personnes écrouées contre 3,5 % en métropole ;
- La répartition des femmes selon leur catégorie pénale est identique à celle des femmes en métropole : 38 % d'entre elles sont prévenues, 62 % sont condamnées.

Au 1^{er} janvier 2020, 204 femmes détenues sont comptabilisées dans les sept établissements de la Mission outre-mer qui accueille des femmes : CP de Nouméa, CP de Faa'a, CP de Ducos, CP de Baie-Mahault, CP de Guyane, CP de Saint-Denis et CP de Majicavo.

- La zone Antilles :

Au 30 décembre 2019, la Guyane est particulièrement affectée par la surpopulation carcérale : le taux d'occupation au centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly est le plus élevé : +148 %, soit 80 femmes détenues pour 55 places. La surpopulation touche aussi bien le quartier de maison d'arrêt (QMA) que le quartier de centre de détention (QCD). Les taux d'occupation des quartiers femmes des CP de Ducos et Baie-Mahault sont proches de 100 %.

- La zone Océan indien :

Le CP de Saint-Denis connaît un taux de surpopulation de 128,5 % : 36 femmes détenues pour 28 places. Le CP de Majicavo ne comptait que 2 femmes pour 6 places.

- La zone Pacifique :

Le quartier des femmes du centre pénitentiaire de Faa'a s'est installé dans les murs de l'ancien centre pour peines aménagées (CPA) en novembre 2019, ce qui a considérablement amélioré les conditions de détention. Le 30 décembre 2019, le taux d'occupation est de 82,1% (23 détenues pour 28 places théoriques, dont 14 en maison d'arrêt pour femmes et 14 en centre de détention pour femmes). Le taux d'occupation du CP Nouméa est de 35,7 %.

quartier	Etablissement	Effectif au 31/12/2019	Capacité théorique	Taux d'occupation
qCD	Baie-Mahault	4	6	67 %
qCD	Ducos	4	7	57 %
qCD	Faa'a Nuutania	8	14	57 %
qCD	Nouméa	4	6	67 %
qCD	Rémire-Montjoly	34	25	136 %
qCD	Saint-Denis	15	17	88 %
qMA	Baie-Mahault	27	25	108 %
qMA	Ducos	22	25	88 %
qMA	Faa'a Nuutania	15	14	107 %
qMA	Majicavo	2	6	33 %
qMA	Nouméa	1	8	12,5 %
qMA	Rémire-Montjoly	46	30	153 %
qMA	Saint-Denis	21	11	191 %
qMA	Saint-Pierre-et-Miquelon	1	1	
Ensemble de la DI de Outre-mer		204	194	105,1 %

11,7 % des femmes seulement travaillent en détention en outre-mer, ce qui est inférieur au taux national de 22,9 %. Le faible taux outre-mer s'explique par la faible implantation de concessionnaires.

Sur le plan national, les femmes pâtissent d'un faible taux de travail surtout au service général : cela peut s'expliquer par l'absence de mixité dans les établissements accueillant les deux sexes.

Alors qu'en 2018, des formations étaient mises en œuvre à destination des femmes détenues en Guyane et à la Réunion, pour l'année 2019, seuls les CP de Ducos et de Faa'a proposent des offres de formation à ces dernières. Ainsi on comptabilise respectivement 20 et 30 places de formation réservées aux femmes.

- **Expérimentation des modules « responsabilité » en outre-mer**

A ce jour, trois établissements disposent d'un module de responsabilité.

ETABLISSEMENT	DATE D'OUVERTURE	NOMBRE PLACES THEORIQUES	NOMBRE DE DETENUS AFFECTES AU 15/06/20
CD PAPEARI	15/05/2017	191	164
CP REMIRE	11/07/2019	92	71
CP ST-DENIS CD F.	03/09/2019	17	16

Chapitre 4 La protection judiciaire de la jeunesse

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) est présente dans l'ensemble des 5 départements et régions d'outre-mer avec des directions territoriales en Guyane, Martinique, Guadeloupe (également compétente sur les îles de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy), La Réunion et Mayotte ainsi que dans la collectivité d'outre-Mer de Polynésie française. Cette organisation permet un pilotage des actions menées au plus près des réalités locales, offrant ainsi des interlocuteurs de proximité aux chefs de service de l'État et aux acteurs locaux, notamment en matière de protection de l'enfance. Dans la même logique, la DPJJ met 6 postes d'éducateurs à disposition du gouvernement de Nouvelle-Calédonie. Les directions territoriales implantées sur ces territoires sont rattachées à la DIR Île-de-France – outre-mer (IDF-OM). En 2019, l'activité outre-mer représente 20,4 % de l'activité de l'inter-région (en mesures suivies).

En 2019, le programme 182 a consommé 21 655 671 € en AE et 21 365 086 € en CP pour l'Outre-mer en crédits hors titre 2. Les crédits programmés en 2020 pour le hors titre 2 s'élèvent à 18 301 638 € en AE et CP. Pour 2021, une reconduction de ces crédits est attendue.

La consommation à mi- année 2020 s'élève à 13 845 637 € en AE et 8 992 936 € en CP et se répartie comme suit :

	AE	CP
Guyane	2 601 284,82	1 700 378,44
Polynésie	401 273,63	241 030,53
Réunion	4 484 916,56	2 750 653,04
Saint-Martin	32 049,41	26 461,16
Mayotte	2 259 330,61	1 607 618,35
Martinique	1 103 722,24	947 720,88
St Pierre et Miquelon	36 304,43	34 538,94
Guadeloupe	2 926 755,63	1 684 534,91
Total	13 845 637,33	8 992 936,25

Pour le territoire de la Guyane, la majorité des dépenses concernent le secteur associatif habilité (SAH), avec une consommation de 2 329 205 € en AE et 1 457 117 € en CP. Les dépenses informatiques s'élèvent à 40 463 € en AE et CP et le placement familial représente 4 % des dépenses (soit 73 098 € en CP).

En Polynésie, le SAH représente également la majorité des dépenses avec 205 415 € en AE et 111 296 € en CP. Le second poste de dépenses, avec 51 872 € de CP consommés, est relatif au coût des loyers qui représente 21 % des dépenses du territoire.

Pour le territoire de la Réunion, la consommation sur le SAH s'élève à 4 048 740 € en AE et 2 318 270 € en CP et le placement familial représente 3 % de la dépense en CP (soit 84 188 €).

Pour Saint-Martin, la plus grosse partie des dépenses à mi- année concerne les dépenses de loyer pour 20 795 € en AE et 17 365 € en CP.

Pour Mayotte, 1 948 587 € en AE et 1 279 715 € de CP sont consommés en 2020 sur le SAH. La consommation des crédits s'échelonne ensuite sur les dépenses de placement familial pour 103 935 € de CP (soit 6,5 % des dépenses) et 98 168 € de CP sur les loyers (soit 6,1 % des dépenses).

En Martinique, la consommation se décompose comme suit : 486 432 € en AE et 444 331 € en CP pour le SAH, 63 233 € en CP pour des opérations immobilières sur l'unité éducative d'hébergement collectif (UEHC) Le Robert (6,7 % des dépenses) et 65 310 € en CP sur les loyers (6,9 % des dépenses).

A Saint-Pierre et Miquelon, la plus grande part des dépenses porte sur les dépenses de fonctionnement (17 049 € en CP) et les dépenses éducatives (13 477 € en CP).

Enfin, pour le territoire de la Guadeloupe, les dépenses de SAH à mi-année s'élèvent à 2 790 779 € en AE et 1 557 120 € en CP et les dépenses informatiques représentent 0,5 % de la dépense, soit 9 294 € en CP.

Projets immobiliers :

La DPJJ, *via* le service immobilier ministériel (SIM), participe à des opérations immobilières portées principalement par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ). Ces projets concernent en particulier une participation à des projets de cités judiciaires, notamment à Saint-Laurent du Maroni et Papette.

La quote-part DPJJ dans ces projets reste modeste. La programmation du projet de cité judiciaire à Saint-Laurent du Maroni se présente comme suit :

Description générale					Planification budgétaire pluriannuelle (en K€)													
OPERATEUR	DIR	Ville / site	Structure	Titre opération	AE ante 2020	AE 2020	AE 2021	AE 2022	AE 2023	AE 2024 et +	Total AE	CP ante 2020	CP 2020	CP 2021	CP 2022	CP 2023	CP 2024 et +	TOTAL CP
APJ	IFOM	Saint-Laurent du Maroni	UEMO + UEHD	Construction	0	2 715	0	0	0	0	2 715	0	8	95	99	632	1 881	2 715

Annexe 2

Evaluation des modules de confiance

Certains établissements pénitentiaires, dont les centres pénitentiaires de Mont-de-Marsan et Neuvic dès 2015, ont développé des modules de responsabilité (ou de confiance).

Ces modules offrent une plus grande autonomie à la personne détenue en contrepartie d'une responsabilité accrue et notamment du respect de règles de vie strictes. Les personnes détenues y sont affectées après une évaluation pluridisciplinaire de leur comportement et de leur capacité à respecter les règles de vie en collectivité ; surtout, elles y restent à la condition de respecter les règles spécifiques du quartier.

Les régimes de confiance reposent sur quatre principes fondamentaux :

- La participation active et effective de la personne détenue, ce qui implique :
 - une affectation sur volontariat ;
 - un engagement à respecter les règles de l'unité et à participer au programme d'activité et de prise en charge, le non-respect de cet engagement impliquant l'exclusion de la personne détenue ;
 - la participation active au fonctionnement du bâtiment, et notamment la réalisation des tâches d'entretien et l'organisation d'activités.
- Une autonomie renforcée de la personne détenue ;
- Un cadre strict ;
- Une participation active des personnels de surveillance à la prise en charge des personnes détenues.

I. L'évaluation des modules de respect

L'inspection générale de la justice a rendu un rapport d'évaluation du fonctionnement des modules de responsabilité en juillet 2018, qui a dégagé plusieurs constats :

- Pour les personnels de surveillance :
 - de manière générale, un impact positif sur le métier de surveillant (pacification des relations avec les personnes détenues, plus grande reconnaissance et sérénité, libération de temps pour réaliser des tâches plus gratifiantes, surveillant premier interlocuteur de la population pénale, intégration au travail partenarial, travail en équipe), qui est pleinement cohérent avec les actions entreprises par ailleurs par l'administration pour faire évoluer le métier de surveillant ;
 - une réserve néanmoins : la démultiplication des rôles (à la fois interlocuteur privilégié, animateur, censeur et exécutant d'actes de sécurité), qui peut, parfois, être source de confusion ;
- Pour les personnels d'insertion et de probation, un constat plus réservé, avec un besoin d'association plus forte des SPIP sur certains sites ;
- Pour les personnes détenues :

- un apaisement des tensions, de meilleures relations avec les co-détenus et les personnels, une meilleure qualité de vie (calme, propreté, sentiment d'autonomie), et une valorisation par la confiance accordée, notamment du fait de la participation aux commissions ;
- mais un dispositif limité en moyens (pour les activités) et rigoureux.

Au-delà de ce constat général, l'inspection préconisait notamment :

- d'adapter les textes législatifs et réglementaires (notamment s'agissant du déploiement de ces modules en maison d'arrêt et à l'égard des prévenus, de l'obligation d'activité, de la participation bénévole aux tâches d'entretien) ;
- d'adapter les établissements existants et à venir à ce nouveau mode de prise en charge ;
- d'intégrer ces nouvelles modalités de prise en charge dans la formation des agents ;
- d'établir une doctrine nationale (définition du public cible, de la méthodologie d'évaluation, des critères d'affectation, de maintien et d'exclusion, et création d'instances de pilotage en vue d'une harmonisation du déploiement de ces modules sur l'ensemble du territoire).

II. Perspectives

En juin 2020, 31 établissements répartis dans sept directions interrégionales des services pénitentiaires avaient mis en place de tels modules. 3 243 personnes détenues y étaient affectées, pour un total de 3 879 places disponibles, soit un taux d'occupation de 83,6 %. Ce taux résulte notamment de la mise en œuvre des mesures de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, qui a introduit plusieurs dispositifs permettant ou facilitant la libération anticipée des personnes condamnées détenues.

La direction de l'administration pénitentiaire s'est engagée dans une démarche visant à définir de nouvelles modalités de prise en charge des personnes détenues, en s'inspirant des modules mis en place et en s'enrichissant du rapport de l'inspection générale de la justice, mais également d'une étude de Christophe et Jacques FAGET¹ et de travaux de l'école nationale d'administration pénitentiaire.

Il s'agit de mettre en place des régimes visant à :

- développer une logique de progressivité dans la construction du parcours d'exécution de la peine, ou plus généralement, du parcours de détention ;
- responsabiliser les personnes détenues dans leur parcours de détention et les inciter au changement, afin de les faire évoluer vers une plus grande autonomie, davantage propice à la préparation à la sortie ;
- placer l'évaluation de la personne détenue et de son comportement au cœur de la prise en charge, les surveillants mais également les personnels d'insertion et de probation en constituant les principaux acteurs ;
- repositionner le personnel pénitentiaire, et notamment le surveillant, afin qu'il retrouve sa place en détention, que ce soit physiquement, dans sa relation avec la personne détenue ou au sein de la chaîne de commandement ; il s'agit ici de placer le surveillant,

¹ *Les modules de responsabilisation des centres pénitentiaires de Mont de Marsan et Neuvic*, Christophe FAGET et Jacques FAGET, Association GERICO, janvier 2017.

principal acteur de la détention et interlocuteur privilégié des personnes détenues, au cœur du dispositif de prise en charge, en lien avec les personnels d'insertion et de probation.

Annexe : calendrier de mise en place du dispositif

Etablissement	Date de mise en place du dispositif
DISP BORDEAUX	
CP Bordeaux-Gradignan	13/06/2018
CD Eysses	08/11/2016
CP Mont de Marsan	26/01/2015
CD Neuvic	14/09/2015
CP Poitiers-Vivonne	03/01/2018
DISP LILLE	
MA Arras	01/12/2017
CD Bapaume	09/05/2017
CP Beauvais	01/12/2015
MA Douai	01/01/2017
MA Dunkerque	01/11/2016
CP Liancourt	09/07/1905
CP Lille-Annoeullin	QMA: décembre 2019 QCD : février 2018
CP Lille-Sequedin	01/02/2018
CP Longuenesse	QMA: sept 2016 QCD :sept 2017
CP Maubeuge	30/10/2017
DISP LYON	
MA Bourg en Bresse	11/09/2018
MA Moulins-Yzeure	01/06/2017
MA Privas	09/12/2019
MA Riom	31/01/2016
CP Villefranche-sur-Saône	22/06/2020
DISP MARSEILLE	
CP Aix-Luynes	03/04/2019
MA Draguignan	29/01/2018
MOM	
CD Tatutu de Papéari	02/06/2017
CP Remire-Montjoly	11/07/2019
CP Saint Denis de la Réunion	03/09/2019
DISP PARIS	
CD Melun	29/05/2017
CP Paris La Santé	01/10/2019
EPM Porcheville	01/11/2017
MA Villepinte	26/09/2016
DISP RENNES	
MA Brest	02 /10/2017
CP Nantes	01/10/2018

Annexe 3

Evaluation de la situation des femmes en détention

Les femmes sont très minoritaires parmi les personnes placées sous main de justice. Au 1^{er} avril 2020 :

- 3,8 % des personnes détenues écrouées sont des femmes (2 950 femmes écrouées) ;
- parmi les 2 950 femmes écrouées, 2 282 étaient hébergées et 668 ne l'étaient pas ;
- 896 femmes écrouées (30,3 %) sont prévenues et 2 054 sont condamnées (69,6 %).

Les femmes incarcérées bénéficient, en milieu fermé comme en milieu ouvert à leur sortie, des mêmes droits que les hommes faisant l'objet d'un suivi par les services pénitentiaires.

Les seules adaptations concernent le principe de non mixité des établissements pénitentiaires prévu à l'article 1^{er} du règlement intérieur type annexé à l'article R. 57-6-18 du code de procédure pénale (CPP). Les femmes détenues sont par conséquent incarcérées dans des établissements ou quartiers distincts des hommes, et sont surveillées par des personnels exclusivement féminins, seul l'encadrement pouvant comporter des personnels masculins (article 1^{er} du règlement intérieur type annexé à l'article R. 57-6-18 du CPP).

Au 1^{er} avril 2020, 71 quartiers accueillent les femmes écrouées hébergées (quartier de maison d'arrêt, quartier de centre de détention, quartier de semi-liberté, établissement pour mineures), pour une capacité opérationnelle totale de 2 543 places, et un taux d'occupation de 90 %. On compte 13 établissements pour peines accueillant des femmes contre 44 maisons d'arrêt. Huit centres de semi-liberté disposent de places pour les femmes. Sur le territoire, deux directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) ne disposent pas de quartier femmes en centre de détention (Toulouse et Strasbourg).

Entre 2015 et 2020, le nombre de places réservées en secteur femmes par DISP a évolué de la façon suivante :

<i>1^{er} janvier</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Effectif hébergé au 1 ^{er} avril 2020	Taux d'occupation moyen au 1 ^{er} avril 2020
<i>Bordeaux</i>	146	139	140	143	144	144	139	97%
<i>Dijon</i>	216	216	215	180	180	180	169	94%
<i>Lille</i>	410	461	424	357	357	357	252	76%
<i>Lyon</i>	240	230	240	236	240	240	191	80%
<i>Marseille</i>	123	123	123	230	230	230	200	87%
<i>Paris</i>	520	525	525	502	502	502	526	105%
<i>Rennes</i>	395	368	388	458	458	453	319	70%
<i>Strasbourg</i>	117	117	118	152	152	152	155	102%
<i>Toulouse</i>	105	105	105	105	105	105	149	142%
<i>MOM</i>	178	184	180	180	180	180	182	101%
TOTAL	2450	2468	2458	2543	2548	2543	2282	90%

Les DISP présentant un taux d'occupation supérieur à leur capacité opérationnelle sont au premier chef :

- La DISP de Toulouse (170 %), laquelle dispose d'un droit de tirage entrant sur la DISP de Marseille (centre pénitentiaire des femmes Marseille-Baumettes) afin de réguler la sur-occupation des sites de Perpignan (lequel peut atteindre les 221 % de taux d'occupation) ou de Nîmes (pouvant atteindre 213 %). Le nombre de places en droit de tirage sera porté à 15 places ;
- La DISP de Paris, laquelle présente un taux d'occupation de 119 % (la maison d'arrêt des femmes [MAF] de Fresnes, d'une capacité de 104 places, a vu son effectif hébergé augmenter notablement d'une année sur l'autre : 122 % en 2016, 171 % en 2020). La DISP de Paris présente la proportion de femmes la plus importante parmi la population écrouée sur son ressort ;
- La DISP de Strasbourg, qui héberge en moyenne plus de 170 femmes pour une capacité opérationnelle de 152 places. Les deux sites les plus concernés par le sureffectif hébergé sont le quartier MAF de Nancy-Maxéville (140 %) et le quartier MAF de Strasbourg, présentant une capacité opérationnelle de 19 places pour 23 à 34 détenues hébergées (pic à plus de 175 % de taux d'occupation). La DISP de Lille donne 10 places de droit de tirage à la DISP de Strasbourg sur le centre de détention de Bapaume. Il est envisagé d'ouvrir 10 places supplémentaires au bénéfice de la DISP Strasbourg sur le centre de détention femmes de Joux-la-ville.

Sur les 2 543 places, 1 622 places femmes sont en maison d'arrêt/quartier maison d'arrêt (1 576 occupées), dont 20 places handicapées, 9 places en service médico-psychologique régional (SMPR), 74 places en nurserie et 6 cellules de protection d'urgence (CproU)¹.

I. Accès aux activités, formation et travail

A titre dérogatoire, et sous réserve du maintien du bon ordre et de la sécurité des établissements, l'article 28 de la loi n° 2009-1436 du 21 novembre 2009 pénitentiaire permet que des activités soient organisées de façon mixte.

1.1 Activités en général

En 2019, 348 actions ont été proposées aux femmes (en mixité ou en l'absence de celle-ci) ; ce volume d'actions est stable en comparaison avec celui de 2018 (344 actions). Les actions culturelles et éducatives sont les plus nombreuses en détention et milieu ouvert (244 actions). Parmi les 348 actions proposées, 62 % de ces actions sont proposées uniquement à des femmes, comme la danse contemporaine, des formations de premiers secours, des projets sur l'égalité femmes-hommes, ou des modules de parentalité.

Par ailleurs, ces mêmes actions proposées aux femmes sont nombreuses et plus importantes, en proportion, que celles proposées aux hommes. Ainsi, alors que les femmes détenues représentaient 3,8 % de la population pénale en janvier 2020, les actions ayant été organisées à leur attention s'élevaient à 5,4 % de l'ensemble des activités proposées en détention. Cette proportion atteint 8,7 % si l'on y agrège les activités proposées en mixité.

1.2 Activités physiques et sportives

¹ Par ailleurs, les unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) sont mixtes, contrairement aux établissements, et peuvent accueillir les femmes. Elles offrent des lits en hospitalisation au sein d'unités pénitentiaires (dont l'administration pénitentiaire assure la garde périmétrique) et sont présentes dans une dizaine d'établissements de santé psychiatriques. Elles disposent à ce jour de 440 places.

Dans le cadre de ces activités, les établissements accueillant des quartiers réservés aux femmes réalisent des rotations dans l'utilisation des infrastructures ainsi qu'une programmation spécifique. Proportionnellement au nombre total de personnes détenues, les femmes disposent de plus d'heures d'activités physiques et sportives, en théorie, par personne incarcérée, que les hommes.

Les fédérations sportives intègrent systématiquement le public féminin dans leur offre d'activités physiques et sportives, en mettant l'accent sur la lutte contre la sédentarité. De nouvelles activités voient ainsi le jour (zumba, body training, fitness, etc.).

Lorsque cela est possible, et conformément à l'article 28 de la loi pénitentiaire, des activités mixtes sont organisées. Ce fut notamment le cas dans le cadre des actions réalisées lors du Sidaction 2019 ou encore lors de la fête du sport en 2018. Les dispositifs sportifs nationaux de droit commun ou spécifiques à l'administration pénitentiaire, comme la tournée nationale 48h de basket, insistent dans leur cahier des charges sur la nécessité d'organiser des activités mixtes en détention. En outre, en 2019, plusieurs établissements ont conçu des projets en lien avec la coupe du monde féminine de football, projets mis en œuvre entre le 7 juin et le 7 juillet 2019.

1.3 Enseignement

Les femmes détenues ont pu bénéficier, au cours de l'année scolaire 2018-2019, de 1 202 heures d'enseignement par semaine dans le cadre de cours mixtes ou réservés exclusivement aux femmes. 3 157 femmes détenues, mineures et majeures, ont été scolarisées en 2018-2019. Parmi elles, 2 345 se sont engagées dans un parcours de formation de plus de 20h, 190 d'entre elles ont pu valider un diplôme de l'éducation nationale en prison, 247 un diplôme attestant de compétences linguistiques et près de 220 ont validé des attestations de compétences.

1.4 Emploi

S'agissant de l'accompagnement des femmes détenues pour leur recherche d'emploi dans le cadre de la préparation à la sortie, l'administration pénitentiaire entretient un partenariat avec le service public de l'emploi (ANPE puis Pôle emploi) depuis 1993, au bénéfice des personnes détenues condamnées, indépendamment de leur sexe, afin de faciliter leur réinsertion professionnelle et leur accès aux droits connexes.

Dans ce cadre, et depuis 2015, les 160 conseillers Pôle emploi justice (CPEJ) qui interviennent en détention ont accès au système d'information de Pôle emploi ; ils peuvent inscrire, au sein même des établissements pénitentiaires, les personnes détenues volontaires, condamnées et proches de leur libération (sortie sèche ou aménagement de peine). Cette démarche d'inscription anticipée permet ainsi l'accès à l'offre de service de droit commun de Pôle emploi (évaluation des compétences, orientation professionnelle, inscription dans une action de formation de droit commun, mise en relation avec des entreprises, prestations de recherche d'emploi, etc.).

Cependant, la quasi-totalité des connexions informatiques disponibles pour l'inscription en détention des personnes détenues sont situées hors quartiers dédiés aux femmes. Cela implique de prendre des dispositions d'organisation contraignantes pour pouvoir acheminer les femmes détenues jusqu'à ces espaces dédiés à l'entretien d'inscription avec un CPEJ. La mise en œuvre de connexions supplémentaires spécifiques à ces quartiers est de nature à favoriser le retour à l'emploi et lutter contre les risques de récidive des femmes détenues. Dans cette optique, la période 2017-2019 a permis de piloter la mise en œuvre effective sur tout le territoire de cet accès informatique sécurisé en détention. Celui-ci est désormais opérationnel dans neuf établissements sur dix.

Les DISP portent également une attention particulière à la résolution des situations résiduelles et veillent à étendre cet accès aux quartiers femmes : une telle disposition entre dans le cadre de la

politique générale d'égalité femmes-hommes que les parties prenantes promeuvent dans toutes leurs actions communes.

Enfin, s'agissant de l'insertion par l'activité économique, la structure TI TANG RECUP, qui porte l'atelier chantier d'insertion implanté au centre pénitentiaire de Saint-Denis de la Réunion, recrute des femmes et des hommes avec l'accord du chef d'établissement. Des aménagements techniques ont été réalisés pour faciliter la mixité.

1.5 Formation professionnelle

En 2018, 23 % de la population féminine a bénéficié d'une formation qui lui était dédiée. En 2019, ce taux s'élève à 24,45 %. A ce taux, il faut rajouter des formations dispensées dans les établissements où sont incarcérés hommes et femmes et où la mixité devient possible avec l'accord du chef d'établissement. Les formations sont pour plus de 55 % qualifiantes ou certifiantes, et 90,42 % sont rémunérées. Les cinq secteurs d'activités les plus représentés sont l'hôtellerie/restauration/alimentation (20 %), les métiers de services aux personnes et aux collectivités (14 %), le bâtiment travaux publics (12 %), le commerce (11 %) et l'agriculture (7 %). Les formations mixtes leur permettent d'accéder davantage aux métiers des secteurs d'activité transport, tourisme, logistique et du bâtiment.

1.6 Travail en détention

Le taux d'activité est plus élevé chez les femmes que chez les hommes. En effet, en 2019, si 34 % de la totalité des personnes détenues ont travaillé, ce taux s'élève à 36 % s'agissant uniquement des femmes détenues. Plus précisément, le taux d'activité est plus faible chez les femmes s'agissant du travail au service général : il était de 15 % en 2018, contre 20 % pour la totalité de la population carcérale. En revanche, concernant les activités de production, le taux d'activité des femmes est supérieur. 21 % des femmes détenues travaillaient pour le compte d'un concessionnaire contre 14 % des hommes et 2 % des femmes pour le compte du SEP-RIEP contre 1 % des hommes.

II. Accès aux soins

Le suivi médical des femmes détenues relève de la compétence exclusive du ministère des solidarités et de la santé depuis la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale. Conformément à l'article 47 de la loi pénitentiaire, les femmes détenues doivent bénéficier d'une prise en charge sanitaire adaptée à leurs besoins, qu'elles soient accueillies dans un quartier pour femmes détenues ou dans un établissement dédié. A cet effet, des dispositions spécifiques sont prévues les concernant dans le cadre du guide méthodologique relatif à la prise en charge sanitaire des personnes placées sous main de justice (dans sa dernière version datant de 2018²). Néanmoins, en pratique, il existe deux principales difficultés dans la prise en charge sanitaire des femmes détenues :

- le suivi gynécologique est rendu complexe en détention du fait du faible nombre de médecins gynécologues exerçant en milieu pénitentiaire ;
- l'offre de prise en charge psychiatrique des femmes détenues est insuffisante. En effet, seul un service médico-psychologique régional (SMPR) sur les 26 existants dispose de lits d'hospitalisation de jours accueillant des femmes.

III. Cantines

En 2020, la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) a pour objectif de mettre l'accent sur le public que représentent les femmes en détention afin de promouvoir l'égalité femmes-hommes. Pour ce faire, la DAP a initié un groupe de travail composé d'agents des services déconcentrés pour aborder,

² <https://solidarites-sante.gouv.fr/prevention-en-sante/sante-des-populations/personnes-detenu/es/article/prise-en-charge-sanitaire>

dans un premier temps, l'accès des femmes détenues aux produits d'hygiène menstruelle et réexaminer l'offre de vêtements, accessoires, produits esthétiques, cosmétiques et de soins.

Certains produits disponibles en cantine s'adressent majoritairement aux femmes. En particulier, 79 produits relevant principalement de l'hygiène corporelle et capillaire (shampooing, gel douche, coloration pour les cheveux, produit démaquillant, déodorant, protection hygiénique, etc.) figurent ainsi dans le catalogue national. Les prix proposés en cantine sont souvent inférieurs aux prix des articles en supermarché. S'agissant des protections périodiques, plusieurs produits sont disponibles en cantine : le prix est fixé à 95 centimes d'euros pour les serviettes hygiéniques et à 2,65 euros pour les tampons dans le cadre des cantines en gestion publique. Un paquet de serviettes hygiéniques est distribué lors de l'arrivée en secteur femmes et mensuellement auprès des personnes reconnues sans ressources suffisantes.

Toutefois, au terme d'une enquête adressée à l'ensemble des établissements pénitentiaires disposant d'un quartier femmes, des conclusions dudit groupe de travail et du bilan d'un questionnaire transmis à un panel représentatif de femmes détenues, la direction de l'administration pénitentiaire a constaté un décalage entre l'offre actuelle de protections périodiques et la demande des personnes détenues. En particulier, l'éventail de produits disponibles ne suffit pas à répondre à l'ensemble des besoins en la matière, ce qui peut avoir des conséquences sur le plan sanitaire.

Consciente du caractère personnel que revêt l'hygiène menstruelle et soucieuse de prévenir toute situation de précarité, la direction de l'administration pénitentiaire a décidé de proposer à toute personne détenue en secteur femmes, dès septembre 2020 :

- un lot de protections périodiques, pour chaque cycle, au choix parmi trois paquets de serviettes hygiénique de marque nationale et deux boîtes de tampons de marque équivalente (couvrant les différents degrés de flux), à titre gratuit ;
- un droit d'accès à un paquet de serviettes hygiéniques de nuit de marque nationale et/ou de protège-lingerie de marque équivalente, à titre gratuit pour chaque cycle ;
- un accès à prix réduit ou marchand à un panel d'autres produits d'hygiène menstruelle, incluant des produits d'une gamme écoresponsable et d'une gamme hypoallergénique.

Pour accompagner cette mesure et renforcer efficacement la lutte contre la précarité menstruelle, la direction de l'administration pénitentiaire a également encouragé le recours aux partenaires associatifs : dès l'automne 2020, des ateliers de conseils et de sensibilisation à l'hygiène menstruelle seront proposés à la population pénale, dans un nombre croissant d'établissements pénitentiaires.

S'agissant des produits esthétiques, cosmétiques, de soin ou de parapharmacie, les économes des établissements se déplacent dans le magasin le plus proche selon un rythme variant de deux à trois semaines. Concernant les vêtements, les achats se font *via* des catalogues mais ils sont compliqués par les délais de livraison et de retour. Le catalogue sera étoffé pour répondre aux besoins identifiés dans certains établissements (manque de sous-vêtements dits « féminins », absence de vêtements chauds, désuétude des vêtements de nuit, etc.). Outre cette réponse marchande, il convient également d'améliorer l'image de soi en détention.

IV. Prise en charge spécifique des femmes détenues enceintes et/ou mères

S'il n'y a pas d'automatisme des aménagements de peine pour les femmes enceintes et les personnes chargées de famille, la situation de ces personnes peut conduire à l'adoption de différentes mesures visant à différer la mise à exécution de la peine, favoriser son exécution en milieu ouvert (semi-liberté,

placement extérieur, détention à domicile sous surveillance électronique ou libération conditionnelle), suspendre la peine ou envisager une exécution par fractions.

Pour les femmes enceintes et/ou les mères de très jeunes enfants qui ne peuvent pas en bénéficier, notamment les femmes prévenues, des dispositions spécifiques existent pour les prendre en charge dans des conditions appropriées³ (articles D. 400 et suivants du CPP, issus du décret du 8 décembre 1998).

- ***Modalités de prise en charge des femmes enceintes en détention***

Toutes dispositions doivent être prises pour que les femmes enceintes détenues bénéficient d'un suivi médical adapté et que leur accouchement soit réalisé dans le service hospitalier approprié à leur état de santé.

Elles font ainsi l'objet d'une gestion particulière antérieurement et postérieurement à leur accouchement impliquant, à un stade avancé de grossesse, une affectation des intéressées dans un établissement doté de cellules mères-enfants. Au 1^{er} février 2020, 10 femmes enceintes étaient affectées dans ce type de cellule.

Les modalités de prise en charge sont déterminées en accord avec le ministère chargé de la santé. Ainsi, pour les consultations médicales et accouchements, des dispositions spécifiques sont prises, notamment au niveau de l'organisation des escortes pénitentiaires, pour garantir la dignité et l'intimité des femmes détenues⁴.

- ***Modalités de prise en charge des mères avec leur très jeune enfant***

Un dispositif de prise en charge spécifique existe pour les femmes détenues mères d'un jeune enfant (en principe âgé de 0 à 18 mois), offrant à celles-ci la possibilité de le garder auprès d'elles sous certaines conditions. Ce dispositif s'inscrit dans une politique de maintien des liens familiaux des personnes détenues. Au 1^{er} février 2020, 31 femmes vivaient avec leur enfant en détention.

L'enfant n'est jamais hébergé en détention classique. Des locaux spécialement aménagés permettent l'accueil de ces mères détenues avec leur enfant dans des conditions d'équipement et d'encadrement adaptées. Il existe des cellules appelées « cellules mère-enfant » qui sont toujours clairement identifiées et aménagées. En fonction des possibilités architecturales de l'établissement, ces cellules peuvent être intégrées dans un quartier dédié appelé « quartier nurserie » qui inclut des espaces de vie collective (cuisine, salle de jeu, cour extérieure dédiée, etc.). A défaut de quartier spécifique, les enfants peuvent accéder à une salle d'activités et à une cour extérieure sur des créneaux qui leurs sont réservés.

Concernant la configuration et l'équipement des cellules des quartiers mères-enfants, la circulaire de 1999⁵ dresse des préconisations sur les conditions de cohabitation de la mère avec l'enfant, la cellule et ses équipements, mais aussi sur la prise en charge de l'enfant et ses sorties de l'établissement.

³ Le service pénitentiaire d'insertion et de probation compétent auprès de l'établissement pénitentiaire, en liaison avec les services compétents en matière d'enfance et de famille et avec les titulaires de l'autorité parentale, organise le séjour de l'enfant auprès de sa mère détenue et les sorties de celui-ci à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire, et prépare, le cas échéant, la séparation de l'enfant d'avec sa mère, au mieux de son intérêt. Durant les douze mois suivant son départ, l'enfant peut être admis à séjourner pour de courtes périodes auprès de sa mère.

⁴ Tout examen gynécologique doit se dérouler sans entrave, c'est-à-dire ni entrave ni menottes, et hors de la présence du personnel pénitentiaire, afin de garantir le droit au respect de la dignité des femmes détenues (article 52 de la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire et note DAP du 8 décembre 2015 relative aux moyens de contrainte et mesures de surveillance, lors des extractions médicales des femmes enceintes ou passant un examen gynécologique). Cela vaut également pour les examens gynécologiques prévus dans le cadre du suivi de grossesse des femmes enceintes détenues et leur accouchement. L'escorte comporte obligatoirement un personnel féminin.

⁵ Circulaire du 16 août 1999 relative aux conditions d'accueil des enfants laissés auprès de leur mère incarcérée. Cette circulaire est actuellement en cours d'actualisation

L'accompagnement social et sanitaire de l'enfant hébergé avec sa mère détenue n'est pas assuré par l'établissement pénitentiaire (unité sanitaire en milieu pénitentiaire) mais par les services de droit commun (protection maternelle et infantile, aide sociale à l'enfance, médecin de ville choisi par la mère de l'enfant). Une convention entre l'établissement pénitentiaire et le département doit définir les modalités de ce partenariat (cf. : article 38 de la loi pénitentiaire de 2009).

Un projet de circulaire en cours de rédaction prévoit des dispositions plus qualitatives : cellules mères-enfants plus grandes et mieux équipées, création de quartiers nurserie et non plus simplement de cellules mère-enfant dans les prochaines constructions, vigilance accrue sur la qualité de l'air et la luminosité de ces espaces, etc.

Annexe 4

Indicateurs de suivi de la réforme

- La justice du quotidien

Indicateurs	Chiffres															
	2016/T3	2016/T4	2017/T1	2017/T2	2017/T3	2017/T4	2018/T1	2018/T2	2018/T3	2018/T4	2019/T1	2019/T2	2019/T3	2019/T4	2020/T1	2020/T2
1. Délai moyen de jugement des affaires civiles (en mois)																
1.1 CA	13,3	14,5	14,5	14,4	14,0	15,7	15,2	14,9	14,6	15,8	16,9	15,1	15,6	15,7	15,6	ND
1.2.1 TGI	7,8	7,9	7,6	7,5	8,2	8,2	8,2	7,9	8,5	8,7	8,4	8,2	8,6	8,7	7,2	9,8
1.2.2 TI	6,8	6,5	6,2	6,0	6,9	6,9	7,2	6,3	7,0	6,4	6,0	5,9	7,0	6,4	6,1	8,2
1.2.3 TJ	9,8	9,5	9,7	9,6	10,4	10,2	10,5	10,4	10,5	10,3	11,1	11,4	11,9	11,5	13,0	ND
1.3 CPH	17,6	17,5	17,2	16,8	17,0	18,3	17,4	16,5	16,0	17,4	17,2	16,2	16,1	16,1	16,5	ND
2. Taux de vacance des magistrats (en %)	8,7	5,5	5,9	6,2	8,2	5,2	5,8	6,2	7,3	2,9	3,3	3,8	4,7	<1,0	1	1,4
3. Satisfaction sur la qualité de l'accueil dans les tribunaux (en %)																
3.1 Qualité de l'accueil	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	87,6	ND	ND	85,4	ND	ND	ND	ND
3.2 Taux de satisfaction sur les délais d'attente	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	79,3	ND	ND	84,4	ND	ND	ND	ND
3.3 Taux de satisfaction sur la qualité des renseignements	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	82,2	ND	ND	81,7	ND	ND	ND	ND
4. Conciliation : taux d'affaires conciliées parmi les affaires soumises à conciliation (en %)	54,1	ND	ND	ND	51,2	ND	ND	ND	50,9	ND						
5. Part de population à moins de 30 min d'un point d'accès au droit par voie routière (en %)	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	92,2	ND	ND	94,5	ND	ND	ND	ND
6. Taux d'usagers accordant à leur dossier en ligne (en %)	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,31	0,40	0,64	0,66
7.1 Nombre de plaintes en ligne																
7.2 Nombre de plaintes portant sur des faits de violences conjugales	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
7.3 Nombre de plaintes portant sur des propos haineux	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
7.4 Taux d'auditions exécutées par rapport au nombre de demandes d'audition par les plaignants en ligne	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND

- La nouvelle politique des peines

Indicateurs	Chiffres															
	2016/T3	2016/T4	2017/T1	2017/T2	2017/T3	2017/T4	2018/T1	2018/T2	2018/T3	2018/T4	2019/T1	2019/T2	2019/T3	2019/T4	2020/T1	2020/T2
1. Part des personnes écrouées condamnées détenues ayant une peine inférieure ou égale à 6 mois sur l'ensemble des personnes écrouées condamnées détenues (en %)	22,5	22,5	21,7	22,2	22,2	21,9	21,9	22,1	22,3	22,4	21,8	22,9	22,7	22,4	22,0	19,5
2. Pourcentage de personnes détenues travaillant en établissement	28,3	27,4	28,0	27,7	28,3	27,5	28,0	28,2	27,7	26,9	27,1	27,9	28,0	27,2	28,1	32,7
3. Taux de réalisation du programme immobilier pénitentiaire (les 7 000 premières places - en % de places)																
jaillon 1 : acquisition du terrain											56	64	64	73	76	ND
jaillon 2 : validation du programme											62	79	79	87	90	ND
jaillon 3 : choix du groupement											27	53	53	62	75	ND
jaillon 4 : lancement des travaux											22	22	22	22	22	ND
jaillon 5 : livraison des places											20	20	20	20	20	ND
4. Taux d'occupation des établissements pénitentiaires (en %)	119,0	117,2	116,6	119,7	118,5	116,1	115,4	118,3	118,4	118,1	116,5	117,7	117,4	116,0	115,7	106,8
4.1 Taux d'occupation des places en MA et en QMA (hors places mineurs)	140,0	138,0	139,0	143,0	142,0	137,0	137,0	142,0	141,0	140,0	138,0	139,0	139,9	138,1	136,1	126,1
4.2 Taux d'occupation des places en CD et en QCD	93,3	92,3	89,9	91,2	89,4	90,7	88,9	89,6	90,7	90,8	90,0	91,0	90,6	90,4	89,5	87,0
4.3 Taux de personnes détenues bénéficiant d'une cellule individuelle	39,5	39,7	38,5	37,6	38,7	39,7	38,9	39,3	39,6	40,2	40,5	40,5	41,0	42,0	40,9	46,1
5. Evolution du nombre de prises en charge au titre du TIG																
TIG et suris assorti d'un TIG	40 289	38 971	39 073	39 881	40 044	38 202	37 700	38 410	38 522	37 266	36 976	36 374	35 193	35 198	34 204	ND
TIG seul	17 484	16 683	16 761	16 897	16 724	15 604	15 473	15 728	15 634	15 002	14 938	15 025	14 247	14 415	13 812	14 312
6. Evolution du nombre de postes de TIG offerts	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
7. Délai de mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme ou en partie ferme (en mois)																
7.1 Peines prononcées par un jugement contradictoire	ND	ND	ND	ND	ND	ND	5,4	5,2	5,0	5,4	5,2	5,2	4,9	5,2	5,7	4,6
7.2 Peines prononcées par un jugement contradictoire, à signifier ou itératif par défaut	ND	ND	ND	ND	ND	ND	7,1	7,0	6,7	7,4	7,0	7,2	6,7	7,1	7,6	6,4
8. Délai de prise en charge des personnes condamnées à un bracelet électronique	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND

Annexe 5

Suivi des mesures d'application de la réforme

Le taux d'application de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice est de **87,30%** au 1^{er} septembre 2020.

63 mesures d'application actives à prendre :

- 55 mesures actives prises,
 - 8 mesures restent à prendre (concernent notamment l'expérimentation du dossier unique de personnalité, l'agrément des structures de placement extérieur, la spécialisation à l'échelle départementale et l'expérimentation en cours d'appel).
- 5 mesures sont à effet différé ou éventuelles (concernent notamment les injonctions de payer).

Le délai moyen de publication des décrets d'application de la loi de programmation pour la justice est de **5 mois**.

Parmi les mesures prises au titre de l'année 2020, sont à retenir :

- Le décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019 réformant la procédure civile, qui tire les conséquences de la création du tribunal judiciaire, procède à certains ajustements facteurs de simplification (unification des modes de saisine et généralisation de l'assignation avec « prise de date »), tout en précisant les dispositions sur les modes alternatifs de règlement des différends, l'extension de la représentation obligatoire ou la procédure sans audience devant le tribunal judiciaire ;
- Les textes d'application de la réforme de l'échelle des peines, notamment 4 décrets relatifs :
 - ✓ à la peine de détention à domicile sous surveillance électronique, au sursis probatoire, aux conversions de peines et au mandat de dépôt à effet différé,
 - ✓ aux aménagements de peine et aux modalités d'exécution de la peine de détention à domicile sous surveillance électronique,
 - ✓ à la peine de stage,
 - ✓ à la commission de l'application des peines et aux permissions de sortir.
- Le décret n° 2020-797 du 29 juin 2020 relatif à la mise à la disposition du public des décisions des juridictions judiciaires et administratives (open data des décisions de justice)