Rapport d'exécution 2020

Loi de programmation 2018-2022

et de réforme pour la justice

Sommaire

1. Objectifs de la justice et programmation financière

1.1 Exécution du budget 2019 et LFI 2020

1.2 Stratégie ministérielle de ressources humaines pour accompagner les réformes

2. Simplifier la procédure civile et administrative

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

2.2 Open data des décisions de justice

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

3.1 Expérimentation des cours criminelles

3.2 Création du parquet national antiterroriste

3.3 Mesures visant à améliorer l'accompagnement des victimes

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

4.1 Réforme de l'échelle des peines

4.2 Programme 15 000

4.3 Justice des mineurs

4.4 Autres mesures phares

5. Renforcer l'organisation des juridictions

5.1 Fusion TGI/TI

5.2 Spécialisation à l'échelle d'un département

Annexe 1 : Mise en œuvre effective des orientations et moyens financiers au sein des collectivités d'outre-mer

Annexe 2 : Evaluation des modules de confiance

Annexe 3 : Evaluation de la situation des femmes en détention

Annexe 4 : Indicateurs de suivi de la réforme

Annexe 5 : Suivi des mesures d'application de la réforme

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 1 300 emplois (en équivalent temps plein [ETP]), réalisée à hauteur de 1 086 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, +1 520 emplois sont prévus en LFI, renforçant la politique volontariste de recrutement du ministère (+1 100 emplois en 2018 et +1 300 emplois en 2019). Cette création nette d'emplois est ventilée entre administration pénitentiaire (+1 000), 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 administration 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'Etat (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.

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 ;

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.

- 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 24,4M€ 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 3,02M€. 12 à 15 000 agents connaissent annuellement une mobilité professionnelle géographique et certaines régions sont soumises à de nombreuses primo-affectations et à un *turn-over* 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'Ile-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 6,5M€. 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 2,2M€. 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 XXIème 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'Etat 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'Etat, 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'Etat), 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.

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

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

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'Etat 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.

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. 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. Prévues 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.

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.

Le coût moyen d'un jour d'assises est de 2 060 € (pour une session de quinze jours, ce qui est la norme) quand celui d'un jour de cour criminelle est de 1 100 €. 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 1^{er} juillet 2019.

Son entrée en vigueur a été accompagnée par la circulaire du 1^{er} 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 surnombre 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.

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.

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

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 juridictionnelle⁸.

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.

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.

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

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 présente 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 15 000

Le programme 15 000 se décompose en deux phases : une première phase de création de 7 000 places, dont toutes les opérations seront lancées d'ici 2022, avec des premières livraisons dès 2022, et une seconde phase avec le lancement de 8 000 places supplémentaires dont la livraison est prévue à l'horizon 2028.

- Les 7 000 places

La première phase de 7 000 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 7 504 places brutes et fermeture concomitante de 2 534 places. A cela s'ajoutent les 2 130 places que constituent les nouvelles structures d'accompagnement vers la sortie (SAS).

Opérations	Places brutes	Fermetures	Places nettes
MA Draguignan	504		504
CP Baumettes 2	573	-1095	80
CP Aix 2	685		83
CP Paris-La-Santé	807	-100	707
CP Lutterbach	520	-397	123
CP Troyes-Lavau	472	-194	278
CP 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 vers la sortie			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 1^{er} 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.

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 Val-de-Marne	700		700
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 14 cours d'appel, des 9 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.

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

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.

A 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).

A 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.

A 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 présentant, 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 1^{er} 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'ouverture 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 référents 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 1^{er} 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 1^{er} 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).