

N° 147

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,*  
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

### LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 18

#### JUSTICE

*Rapporteur spécial* : M. Antoine LEFÈVRE

---

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE</b> <b>LES CRÉDITS DE LA MISSION « JUSTICE »</b>	
<b>I. UN BUDGET 2019 QUI S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE DE RÉFORME DE LA JUSTICE.....</b>	<b>7</b>
A. VERS UN « RATTRAPAGE » DES MOYENS DE LA JUSTICE.....	7
B. UNE HAUSSE DE 4,5 % DES CRÉDITS (HORS CAS « PENSIONS »).....	10
1. <i>Le respect du triennal 2018-2020 et du projet de loi de programmation 2018-2020 et de réforme pour la justice</i> .....	10
2. <i>Un ministère prioritaire en 2019</i> .....	11
<b>II. APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE LA MISSION .....</b>	<b>11</b>
A. UNE DÉPENSE RIGIDE .....	11
B. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UNE AUGMENTATION DE 332 MILLIONS D'EUROS (+ 3,8 %) DES CRÉDITS DE PAIEMENT .....	12
C. LA CRÉATION DE 1 300 POSTES POUR UN COÛT DE 38 MILLIONS D'EUROS EN 2019.....	15
<b>SECONDE PARTIE</b> <b>LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL</b>	
1. <i>Surveillants pénitentiaires : surmonter le déficit d'attractivité</i> .....	17
2. <i>Un plan de construction de 7 000 places de prison moins ambitieux qu'espéré</i> .....	18
3. <i>Le plan de transformation numérique : un investissement nécessaire mais à surveiller</i> .....	18
4. <i>Des frais de justice encore difficiles à maîtriser</i> .....	19
5. <i>Le dérapage de l'aide juridictionnelle : une hausse de 41 % en quatre ans</i> .....	20
6. <i>Protection judiciaire de la jeunesse : 4,7 millions d'euros pour la construction de cinq centres éducatifs fermés (CEF)</i> .....	22
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	27
EXAMEN EN COMMISSION.....	29
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....	37
ANNEXE : FOCUS SUR LES EFFECTIFS (MAGISTRATS ET FONCTIONNAIRES) EN OUTRE-MER.....	39



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

La mission « Justice », qui retrace les crédits de l'administration pénitentiaire, des juridictions judiciaires, de la protection judiciaire de la jeunesse et du ministère de la justice, bénéficierait, en 2019, de **9,055 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) et de 9,036 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, soit une hausse de 332 millions d'euros (+3,8 %) en crédits de paiement et de 25 millions d'euros (+ 0,28 %) en autorisations d'engagement, par rapport à la loi de finances initiale pour 2018

Depuis 2012, cette mission a bénéficié d'une augmentation régulière de ses moyens qui commence, semble-t-il, à porter ses fruits, notamment dans les juridictions. Ainsi, la récente étude de la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) a montré que **la France a consacré, en 2016, 65,9 euros par habitant à son système judiciaire**, contre 60,5 euros en 2010. Néanmoins, à titre de comparaison, en 2016, l'Allemagne consacre 122 euros par habitant à son système judiciaire et le Royaume-Uni, 79 euros.

En 2019, les crédits hors compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », augmenteraient de **4,5 %, soit 313 millions d'euros**. Cette hausse respecte la trajectoire fixée par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) ainsi que l'annuité prévue par l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, telle qu'adoptée par le Sénat.

L'administration pénitentiaire bénéficierait notamment de 204 millions d'euros supplémentaires et les dépenses de personnel du ministère seraient particulièrement dynamiques : + 112 millions d'euros, soit + 2 %, dont **38 millions d'euros consacrés aux 1 300 créations de postes prévues en 2019**.

524 créations d'emplois correspondent à **des postes de surveillants pénitentiaires** : une nouvelle organisation des concours a été conçue, afin d'éviter la concurrence avec ceux des autres métiers de la sécurité, et des mesures catégorielles (en particulier la création d'une prime de fidélisation) visent à renforcer l'attractivité de ce métier.

Au lieu de construire 15 000 places de prisons sur le quinquennat comme le prévoyait le candidat à l'élection présidentielle, Emmanuel Macron, le Gouvernement propose la création de 7 000 places d'ici la fin du quinquennat et le lancement de la construction de 8 000 autres d'ici 2022. **Le report du calendrier est regrettable, compte tenu de la surpopulation carcérale et de l'état des prisons françaises, connues de longue date**. Il se traduit dans le présent projet de loi de finances : seuls 10 millions d'euros de crédits de paiement seront consacrés, en 2019, au lancement de nouvelles opérations immobilières menées par l'Agence pour l'immobilier judiciaire (APIJ).

Néanmoins, **compte tenu de la trajectoire ambitieuse de la mission « Justice », son caractère prioritaire par rapport aux autres ministères et des transformations engagées**, en particulier le plan de transformation numérique, votre rapporteur spécial vous propose l'adoption des crédits de la mission « Justice ».

*À la date du 10 octobre, date limite prévue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour l'envoi des réponses au questionnaire budgétaire, votre rapporteur spécial avait reçu 51 % des réponses.*

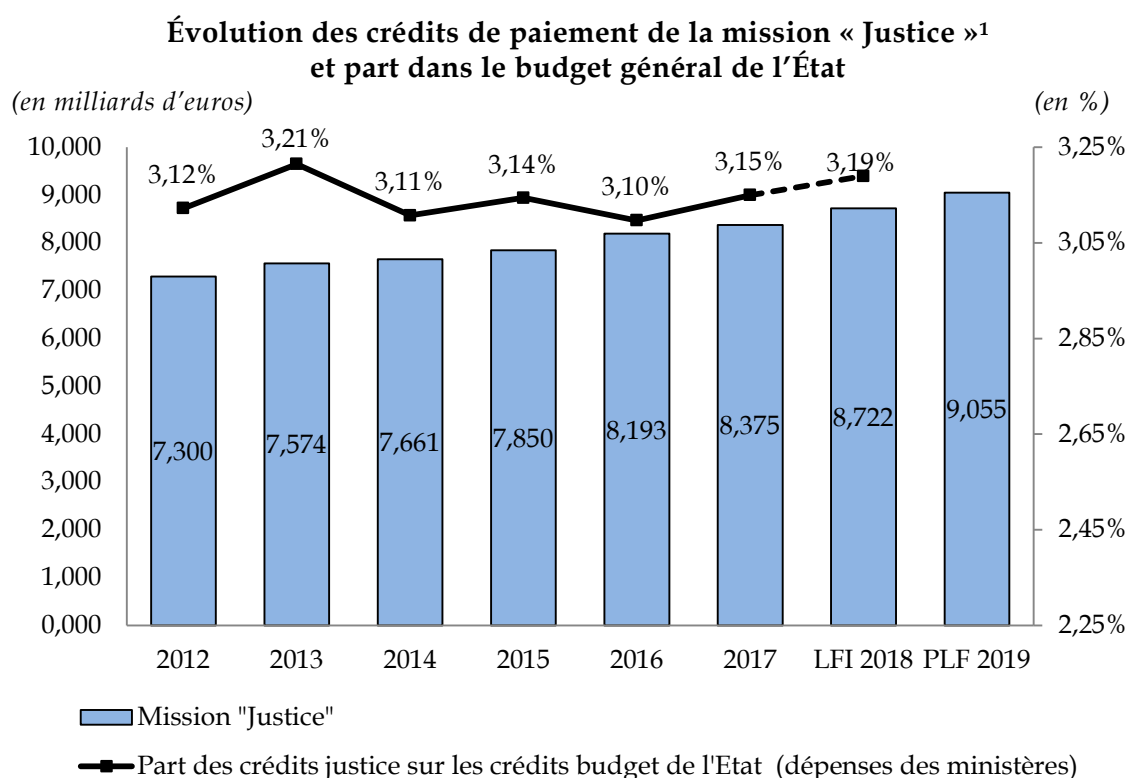
## PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DE LA MISSION « JUSTICE »

### I. UN BUDGET 2019 QUI S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE DE RÉFORME DE LA JUSTICE

#### A. VERS UN « RATTRAPAGE » DES MOYENS DE LA JUSTICE

Le projet de loi de finances pour 2019 propose, pour 2019, l'ouverture de 9,055 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) et 9,036 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) pour la mission « Justice ».

Ces dernières années, le budget du ministère de la justice a augmenté régulièrement : ainsi, en 2019, la France y consacrerait 1,75 milliard d'euros de plus qu'en 2012 (soit + 24 %).



Source : commission des finances du Sénat

Si elle comprend les crédits de l'administration pénitentiaire, la mission « Justice » exclut ceux relatifs à la justice administrative, qui sont retracés dans la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

<sup>1</sup> Périmètre courant.

Malgré ce renforcement des moyens du ministère de la justice, selon la récente étude de la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)<sup>1</sup>, **la France a consacré, en 2016, 65,9 euros par habitant à son système judiciaire, loin derrière l'Allemagne (122 euros par habitant) mais aussi en retrait par rapport au Royaume-Uni (79 euros par habitant), à l'Espagne (79 euros par habitant) ou à l'Italie (75 euros).**

Traduisant le renforcement récent des moyens budgétaires en faveur de la justice, ce montant par habitant est néanmoins passé de 60,5 euros en 2010 à 65,9 euros par habitant en 2016.

**Cette hausse continue des moyens commence, semble-t-il, à porter ses fruits**, notamment dans les juridictions, où le délai moyen de traitement des procédures civiles, hors procédures courtes, amorce une diminution en 2018.

Néanmoins, le défi reste de taille, notamment dans certaines juridictions, et, comme l'a souligné la commission des lois du Sénat, une véritable réforme en profondeur demeure nécessaire, le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ne procédant, selon elle, qu'à une addition décevante de mesures éparses pour la justice civile, se résumant surtout à des mesures de déjudiciarisation au détriment de la protection des personnes vulnérables.

---

<sup>1</sup> « Systèmes judiciaires européennes – Efficacité et qualité de la justice », *Études de la CEPEJ* n° 26, Edition 2018 (données 2016).



### **L'exemple du tribunal de grande instance (TGI) de Bobigny**

*Après avoir été alerté, en 2017, sur la situation problématique du tribunal d'instance d'Aubervilliers et sur les difficultés rencontrées par le TGI de Bobigny, votre rapporteur spécial a souhaité connaître l'évolution de la situation. Voici les principales observations qu'il a recueillies auprès du Président du TGI de Bobigny, M. Renaud Le Breton de Vannoise :*

**- Les effectifs de magistrats du siège ont été réévalués**, ce qui a permis de déstocker les affaires familiales et de passer d'un délai moyen d'audience d'un an à 4 mois (délai désormais quasiment incompressible en raison des nécessités de la procédure).

Cette augmentation des effectifs aurait dû permettre d'augmenter le nombre des audiences pénales mais ce projet n'a, pour l'essentiel, pas pu être mis en œuvre en septembre en raison de l'insuffisance des effectifs de greffe.

**- La préoccupation porte sur les effectifs de greffe** [sur les cinq dernières années, la juridiction a connu un nombre de postes vacants [des fonctionnaires] oscillant entre 30 et 40 postes (taux variant de 8 à 10 %)<sup>1</sup>].

**- Les problématiques immobilières sont largement prises en compte.**

- Depuis la situation de crise rencontrée par le tribunal d'instance d'Aubervilliers entre les mois de septembre et de décembre 2017, la situation demeure fragile, des vacances de postes subsistant, le greffe n'ayant toujours pas de direction, l'agent le plus ancien de la juridiction n'ayant que 8 mois d'ancienneté et la juridiction étant dépourvue de régisseur. [Les chèques de consignation ou en paiement dans le cadre des saisies des rémunérations sont conservés dans un coffre sans être encaissés. Au 20 septembre 2018, le montant des chèques non encaissés s'élève à la somme de 132 492,93 euros. La durée de validité de certains chèques sera bientôt expirée. (...) Les experts s'inquiètent également de ne pas être payés suite au dépôt de leurs expertises et manifestent désormais leur réticence à prendre de nouvelles missions, voire ont suspendu leur mission dans l'attente de l'encaissement des chèques de consignation »<sup>2</sup>].

Ainsi M. Renaud Le Breton de Vannoise considère en définitive que la situation s'est améliorée pour les effectifs de magistrats et les archives, les difficultés rencontrées demeurent pour une grande part, mais la juridiction et son ressort bénéficient d'une attention tant de l'administration centrale que de la cour d'appel.

<sup>1</sup> Fiche sur les effectifs de greffe du ressort du TGI de Bobigny transmise à votre rapporteur spécial, octobre 2018.

<sup>2</sup> Ibid.

**B. UNE HAUSSE DE 4,5 % DES CRÉDITS (HORS CAS « PENSIONS »)**

**1. Le respect du triennal 2018-2020 et du projet de loi de programmation 2018-2020 et de réforme pour la justice**

La trajectoire de la mission « Justice », fixée par la loi de programmation des finances publiques, est ambitieuse et traduit la volonté, assez largement partagée, d'une nécessaire hausse des moyens pour l'exercice de cette mission régaliennne.

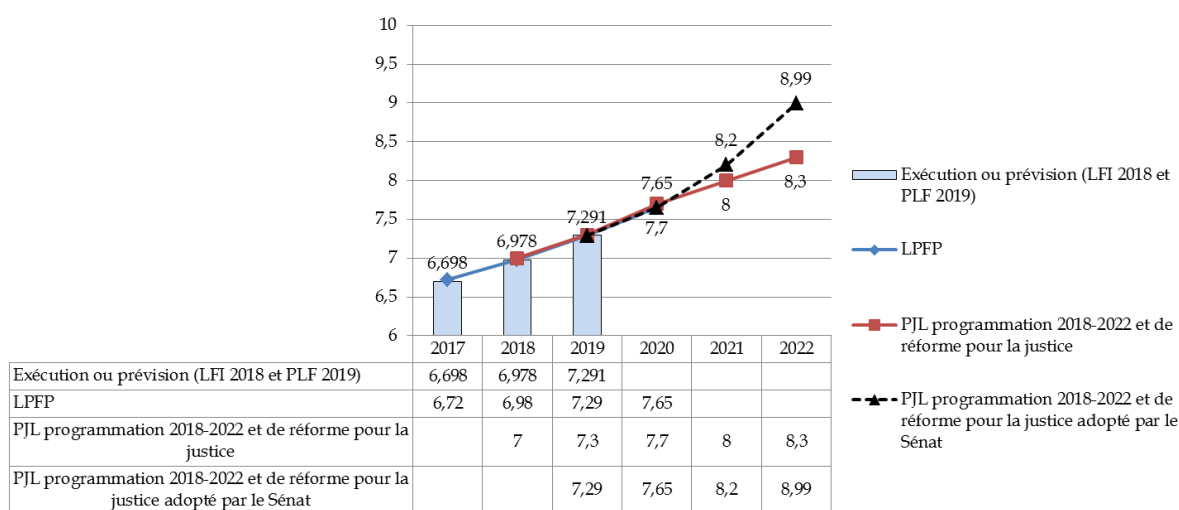
Hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », les crédits du ministère de la justice passeraient de 6,978 milliards d'euros en 2018 à 7,291 milliards d'euros en 2019, soit **une augmentation de 313 millions d'euros (+4,5 %)**.

**Cette augmentation est conforme à la trajectoire fixée par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) et à l'annuité 2019 prévue par l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, telle qu'adoptée par le Sénat.**

Le Sénat, à l'initiative de sa commission des lois, a proposé une trajectoire plus ambitieuse à compter de 2021.

**Trajectoires et évolution des crédits hors contribution au CAS « Pensions »**

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances à partir de la LPFP 2018-2022, de la loi de règlement 2017, de la LFI 2018, du PLF 2019 et du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice

## 2. Un ministère prioritaire en 2019

La mission « Justice » fait partie des six missions du budget de l'État dont les crédits de paiement augmentent le plus en valeur absolue en 2019.

### Principales augmentations du budget général de l'État (2018-2019) en valeur absolue (hors CAS « Pensions »)

(en milliard d'euros)

	LFI 2018	PLF 2019 constant	Écart LFI 2018	Écart LFI 2018 en %
Défense	34,201	35,901	1,700	4,97%
Solidarité, insertion et égalité des chances	19,444	20,776	1,332	6,85%
Enseignement scolaire	51,485	52,26	0,775	1,51%
Recherche et enseignement supérieur	27,404	27,9	0,496	1,81%
Sécurités	13,318	13,638	0,320	2,40%
<b>Justice</b>	<b>6,978</b>	<b>7,291</b>	<b>0,313</b>	<b>4,49%</b>

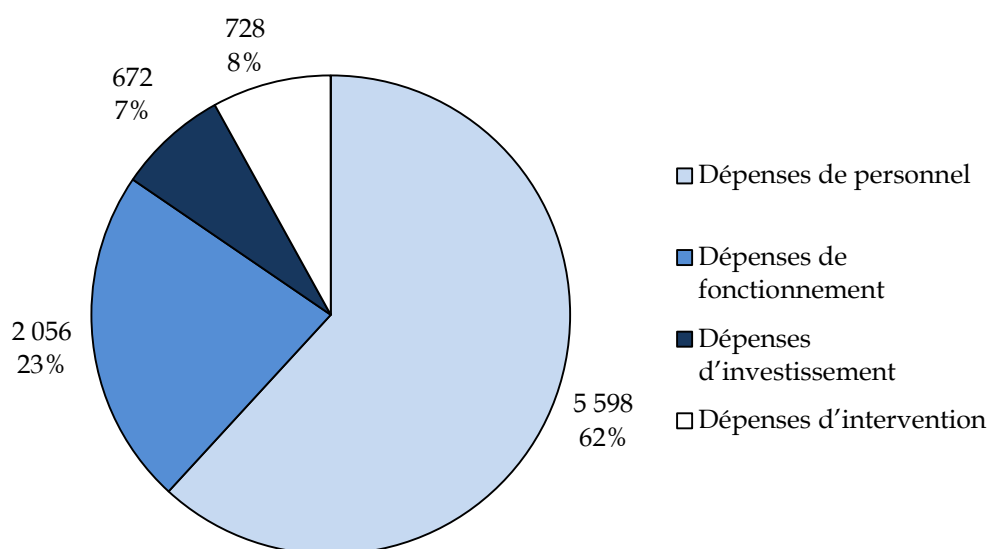
Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

## II. APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE LA MISSION

### A. UNE DÉPENSE RIGIDE

#### Répartition des crédits de paiement par type de dépenses

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir du projet de loi de finances pour 2019

**Un peu moins des deux tiers (62 %) des crédits de paiement de la mission « Justice » sont consacrés aux dépenses de personnel.**

En outre, **8 % des crédits** prévus en 2019, soit 728 millions d'euros **correspondent à des dépenses d'intervention** – principalement l'aide juridictionnelle (465 millions d'euros prévus en 2019), mais aussi le financement des structures de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) relevant du secteur associatif habilité (SAH).

Enfin, **une part significative** (15 %, soit 532 millions d'euros) des crédits hors dépenses de personnel **correspond à des dépenses rigides** (marchés de gestion déléguée et de partenariat de l'administration pénitentiaire).

La rigidité de la mission s'illustre également par l'importance des restes à payer qui s'élèveraient, au 31 décembre 2018, à plus de 6,9 milliards d'euros. Cette situation s'explique par l'importance des projets immobiliers du ministère de la justice, s'agissant d'établissements pénitentiaires ou de la PJJ ou en matière d'immobilier judiciaire.

***B. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UNE AUGMENTATION DE 332 MILLIONS D'EUROS (+ 3,8 %) DES CRÉDITS DE PAIEMENT***

À périmètre constant, les crédits de paiement de la mission « Justice » augmentent de 332 millions d'euros, principalement en faveur du programme 107 « Administration pénitentiaire » qui bénéficie de 204 millions d'euros supplémentaires (soit + 5,7 %).

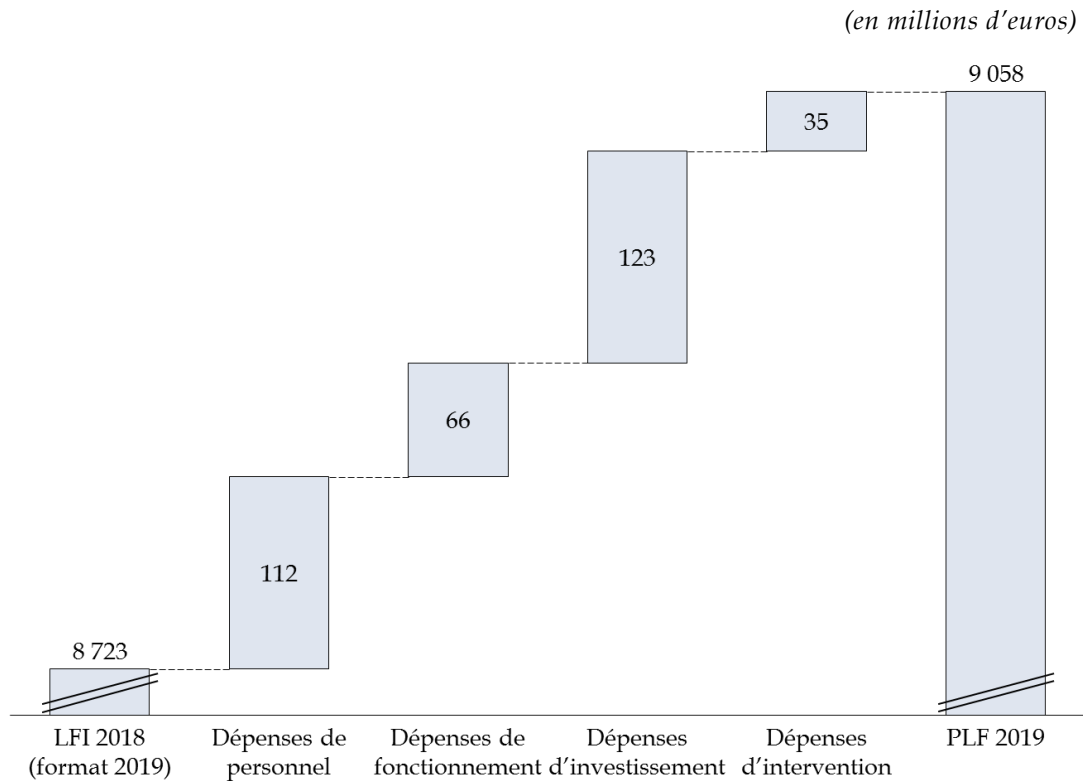
**MISSION JUSTICE PAR ACTION - LFI 2018 et PLF 2019**

N° programme et action	LFI 2018 (format 2019)		PLF 2019		écart en CP		écart en AE	
	AE	CP	AE	CP	en M€	en %	en M€	en %
<b>TOTAL du ministère de la Justice</b>	9 011,87	8 722,65	9 036,78	9 054,59	331,94	3,81%	24,90	0,28%
<b>166</b>	<b>3 460,83</b>	<b>3 457,31</b>	<b>3 885,41</b>	<b>3 487,34</b>	<b>30,02</b>	<b>0,87%</b>	<b>424,57</b>	<b>12,27%</b>
<b>Justice judiciaire</b>								
1	1 007,20	1 007,20	1 014,49	1 014,49	7,29	0,72%	7,29	0,72%
2	1 208,40	1 218,40	1 241,87	1 241,87	23,47	1,93%	33,47	2,77%
3	50,43	50,43	50,63	50,63	0,19	0,39%	0,19	0,39%
5	12,37	12,37	12,38	12,38	0,01	0,12%	0,01	0,12%
6	991,54	978,02	1 374,33	976,26	-1,76	-0,18%	382,79	38,61%
7	163,29	163,29	164,07	164,07	0,78	0,48%	0,78	0,48%
8	27,61	27,61	27,64	27,64	0,03	0,12%	0,03	0,12%
<b>107</b>	<b>3 476,47</b>	<b>3 546,06</b>	<b>3 324,90</b>	<b>3 749,89</b>	<b>203,83</b>	<b>5,75%</b>	<b>-151,57</b>	<b>-4,36%</b>
<b>Administration pénitentiaire</b>								
1	2 326,57	2 165,13	2 118,71	2 317,74	152,62	7,05%	-207,85	-8,93%
2	754,14	1 039,72	823,76	1 078,97	39,25	3,78%	69,61	9,23%
4	395,75	341,21	382,43	353,18	11,97	3,51%	-13,33	-3,37%
<b>182</b>	<b>864,68</b>	<b>846,57</b>	<b>903,67</b>	<b>875,36</b>	<b>28,79</b>	<b>3,40%</b>	<b>38,99</b>	<b>4,51%</b>
<b>Protection judiciaire de la jeunesse</b>								
1	725,86	715,91	772,18	743,22	27,31	3,82%	46,33	6,38%
3	94,58	88,73	95,59	95,34	6,62	7,46%	1,02	1,07%
4	44,25	41,93	35,89	36,79	-5,14	-12,26%	-8,36	-18,88%
<b>101</b>	<b>438,04</b>	<b>438,04</b>	<b>466,81</b>	<b>466,81</b>	<b>28,77</b>	<b>6,57%</b>	<b>28,77</b>	<b>6,57%</b>
<b>Accès au droit et à la justice</b>								
1	395,79	395,79	423,72	423,72	27,92	7,06%	27,92	7,06%
2	8,29	8,29	8,29	8,29	0,00	0,00%	0,00	0,00%
3	27,71	27,71	28,29	28,29	0,58	2,09%	0,58	2,09%
4	6,25	6,25	6,52	6,52	0,26	4,21%	0,26	4,21%
<b>310</b>	<b>767,34</b>	<b>429,90</b>	<b>451,12</b>	<b>470,38</b>	<b>40,47</b>	<b>9,41%</b>	<b>-316,22</b>	<b>-41,21%</b>
<b>Conduite et pilotage de la politique de la justice</b>								
1	11,40	11,40	10,95	10,95	-0,45	-3,97%	-0,45	-3,97%
2	26,34	26,34	26,28	26,28	-0,06	-0,23%	-0,06	-0,23%
3	19,46	19,74	19,84	20,21	0,47	2,38%	0,38	1,96%
4	125,27	141,05	184,20	140,59	-0,46	-0,33%	58,93	47,05%
9	544,29	190,79	166,55	229,05	38,26	20,05%	-377,74	-69,40%
10	40,58	40,58	43,30	43,30	2,72	6,70%	2,72	6,70%
<b>335</b>	<b>4,50</b>	<b>4,76</b>	<b>4,87</b>	<b>4,81</b>	<b>0,05</b>	<b>1,06%</b>	<b>0,37</b>	<b>8,17%</b>
<b>Conseil supérieur de la magistrature</b>								
1	4,50	4,76	4,87	4,81	0,05	1,06%	0,37	8,17%

Source : ministère de la Justice

Les moyens supplémentaires dégagés en 2019 financent les dépenses de personnel (+ 112 millions d'euros, soit + 2 %) mais également d'investissement (+ 123 millions d'euros, soit + 22,3 %), principalement en faveur de l'administration pénitentiaire (+ 72 millions d'euros, soit + 30 %).

### Évolution (2018-2019) des crédits de paiement par type de dépenses



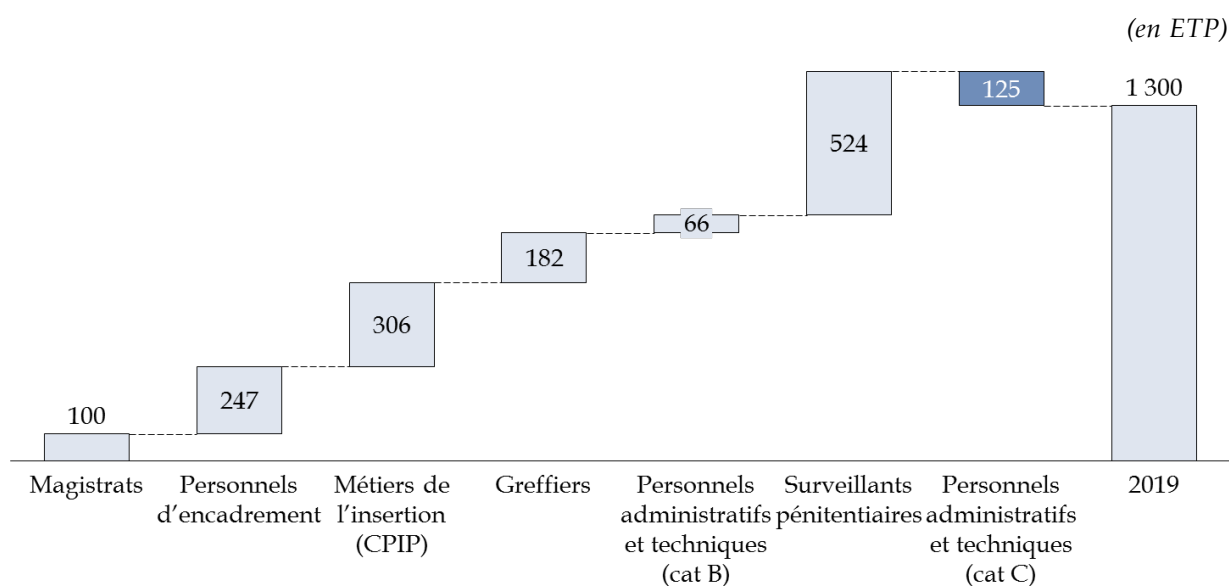
Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Hors dépenses de personnel, les crédits augmentent donc de 220 millions d'euros, soit une hausse de 6,8 %.

### C. LA CRÉATION DE 1 300 POSTES POUR UN COÛT DE 38 MILLIONS D'EUROS EN 2019

Plus de la moitié des créations de postes prévues en 2019 est destinée à l'administration pénitentiaire, avec en particulier la création de 524 postes de surveillants pénitentiaires.

#### Répartition des 1 300 créations de postes prévues en 2019



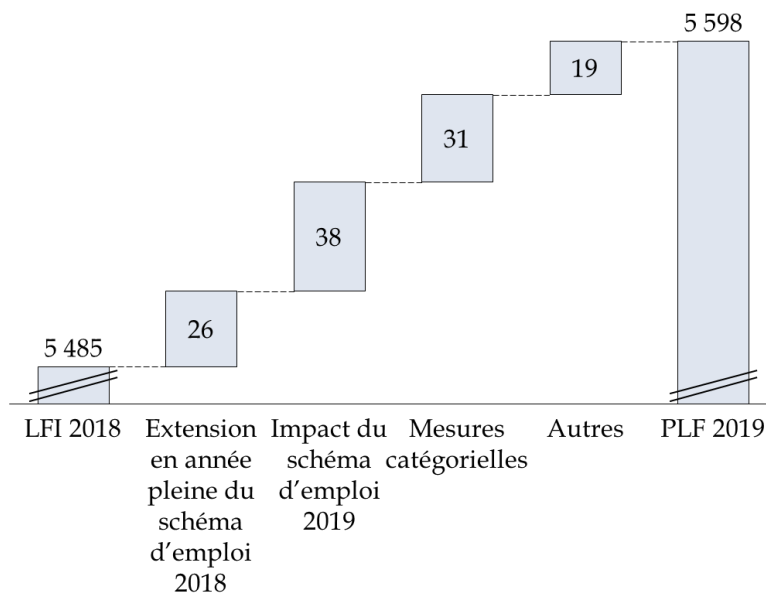
Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Plus précisément, la création de 524 postes de surveillants pénitentiaires permettrait de combler des vacances de postes ; par ailleurs, 400 emplois sont prévus pour le renforcement des services pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP). Enfin, 70 emplois seraient affectés aux équipes locales de sécurité pénitentiaire et 39 postes permettraient de renforcer le service de renseignement de l'administration pénitentiaire.

L'augmentation, de 112 millions d'euros, des dépenses de personnel s'explique par ces nouvelles créations de postes, par le coût, en année pleine, des recrutements intervenus en 2018 et enfin par les mesures catégorielles, en particulier la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR).

### Décomposition des facteurs d'évolution des dépenses de personnel

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires



## SECONDE PARTIE : LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

### 1. Surveillants pénitentiaires : surmonter le déficit d'attractivité

L'administration pénitentiaire bénéficierait, en 2019, de 202 millions d'euros supplémentaires (en CP), dont 95 millions d'euros au titre des dépenses de personnel. Sur les 959 emplois créés en 2019 au sein de l'administration pénitentiaire, 400 permettraient de combler des vacances de postes de surveillants pénitentiaires.

En effet, jusqu'à présent, l'administration pénitentiaire rencontrait des difficultés de recrutement mais aussi de fidélisation, notamment des surveillants pénitentiaires. Ainsi, alors que la loi de finances pour 2016 prévoyait la création de 882 postes de surveillants pénitentiaires, seuls 507 ont été effectivement créés, soit un écart de 375 emplois. En 2017, l'écart est de 156 emplois.

Pour y remédier, la direction de l'administration pénitentiaire a modifié l'organisation de la formation des surveillants pénitentiaires à l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) afin notamment d'améliorer l'articulation des concours avec ceux des autres métiers de la sécurité.

Par ailleurs, au lieu de recruter des agents de surveillance, l'administration pénitentiaire a eu tendance à recruter des personnels d'encadrement. Ainsi, le rapport du CBCM sur l'exécution 2017 note qu'« *un nouveau repyramidage en gestion a été opéré* » : s'il existe un réel besoin de tels personnels, il n'en demeure pas moins que cette pratique conduit à une distorsion coûteuse de la masse salariale, les personnels d'encadrement percevant un traitement supérieur à celui des surveillants pénitentiaires.

Le déficit d'attractivité du métier de surveillant pénitentiaire semble résulter d'abord des conditions de travail au sens large (milieu carcéral, violences, manque de reconnaissance, horaires décalés et le week-end). Selon la direction du budget, en 2017, la rémunération nette moyenne d'un surveillant pénitentiaire (catégorie C) s'élève à 27 734 euros annuels, contre 24 230 euros pour un agent de l'État de catégorie C de l'État. En revanche, sa rémunération est inférieure à celle d'un personnel de la police nationale, relevant de la catégorie B.

Le protocole d'accord signé en janvier 2018, à la suite du mouvement social de fin 2017, prévoit diverses revalorisations et la création à venir d'une prime de fidélisation. Cette prime, a priori de 7 000 euros, et dont les modalités de versement ne sont pas encore connues, pourrait être versée aux agents à condition qu'ils s'engagent à rester pour une durée minimale dans certains établissements.

Enfin, la croissance particulièrement dynamique des heures supplémentaires (dont le coût est passé de 56 millions d'euros en 2013 à plus de 70 millions d'euros en 2018, selon les chiffres transmis par la direction du budget) alors même que, depuis 2012, des effectifs supplémentaires ont permis de résorber la vacance des postes, pose la question de leur pilotage.

## **2. Un plan de construction de 7 000 places de prison moins ambitieux qu'espéré**

Le candidat à la présidence de la République, Emmanuel Macron, s'était engagé à construire 15 000 places de prison supplémentaires : 7 000 places devraient être finalement construites avant 2022, et les 8 000 autres places seraient, selon le Gouvernement, initiées d'ici 2022. Ainsi, selon le Gouvernement, plus de 1,7 milliard d'euros serait consacré à la construction de nouveaux établissements pénitentiaires jusqu'en 2022.

On peut regretter que le calendrier ne soit pas plus ambitieux, alors que les conditions déplorables de détention de même que les conditions de travail des surveillants pénitentiaires (surtout dans les maisons d'arrêt) sont connues de longue date. Il faut toutefois souligner que le délai de construction d'une place de prison est assez long (cinq ou six ans pour une maison d'arrêt) et que la période est marquée par d'autres projets d'infrastructures en préparation (Jeux olympiques, Grand Paris Express notamment).

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit 245 millions d'euros de crédits immobiliers pour l'administration pénitentiaire, dont 126 millions d'euros correspondent à des projets mis en œuvre par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ).

Seuls 10 millions d'euros (en CP) sont prévus en 2019 pour initier de nouvelles opérations (9,4 millions d'euros pour les quartiers d'accompagnement vers la sortie et 0,5 million d'euros s'agissant de cinq nouvelles maisons d'arrêt). Selon le Gouvernement, les autorisations d'engagement (AE) ouvertes dans la loi de finances initiale pour 2017 et reportées seront progressivement consommées.

En outre, la sécurisation des sites, et notamment le déploiement d'un système de brouillage des communications illicites, est renforcée, grâce à une enveloppe supplémentaire de 19,9 millions d'euros.

## **3. Le plan de transformation numérique : un investissement nécessaire mais à surveiller**

L'action informatique du ministère, qui bénéficie de 229 millions d'euros en 2019 (contre 191 millions d'euros en 2018, soit + 20 %) répond à une nécessité absolue, alors que les réseaux comme les applications et

logiciels utilisés par le ministère de la justice sont jugés obsolètes. Le plan de transformation numérique lui-même bénéficiera de 163 millions d'euros en 2019.

En outre, la réalisation de ce plan de transformation justifie la restructuration des emplois du ministère de la justice : elle explique le remplacement progressif de postes de catégorie C par des emplois plus qualifiés.

Outre des gains de productivité, les projets informatiques du ministère de la justice peuvent permettre la réalisation d'économies, comme le montre le projet Astrea, grâce auquel les demandes de bulletin n° 3 du casier judiciaire sont désormais dématérialisées : l'économie est évaluée à 900 000 euros (et même 4 millions d'euros à terme) par la direction du budget.

La réussite des projets informatiques du ministère de la justice doit permettre d'améliorer la qualité du service rendu au justiciable mais aussi de libérer les professionnels de certaines tâches. **Cette transformation numérique doit donc être particulièrement suivie, afin de s'assurer que de nouveaux logiciels au coût exorbitant et finalement abandonnés ne sont pas en germe.**

En particulier, le projet de procédure pénale numérique (PPN), qui a pour objectif une dématérialisation de la chaîne pénale dès le début de la procédure, et qui associe le ministère de l'intérieur et de la justice devra être attentivement contrôlé et encadré, afin d'éviter les désagréments rencontrés par la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ).

En outre, le développement des procédures dématérialisées devra nécessairement s'accompagner d'une amélioration des réseaux existants, d'une part pour que les avocats puissent transmettre leurs pièces, d'autre part pour que les personnels puissent travailler dans des conditions satisfaisantes.

#### **4. Des frais de justice encore difficiles à maîtriser**

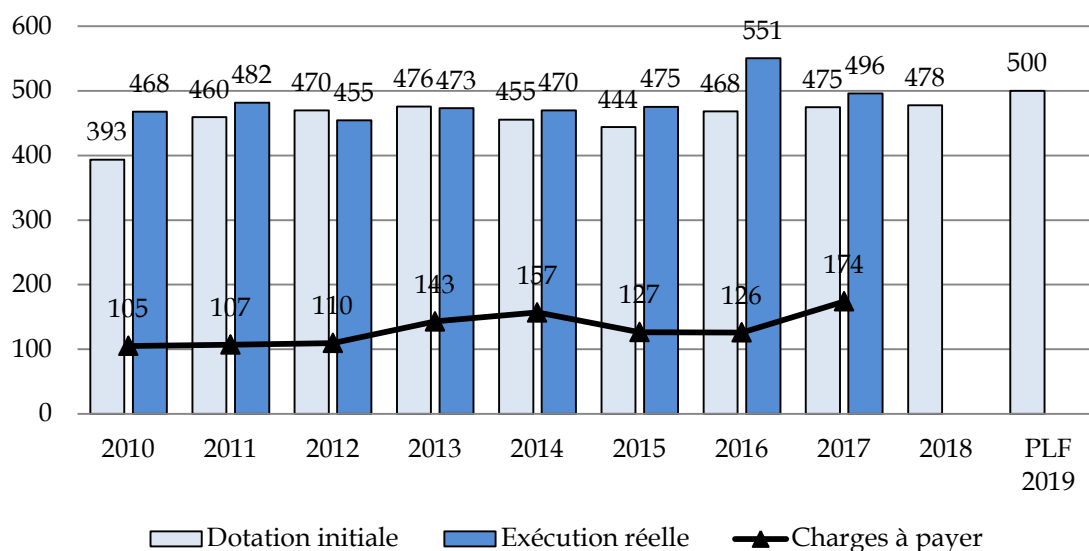
500 millions d'euros sont prévus en 2019 au titre des frais de justice, soit une augmentation de 4,6 % en un an. Selon le ministère de la justice, cette augmentation « traduit un effort conséquent de budgétisation des frais de justice (...) visant à amorcer la réduction de la dette du programme ».

En effet, malgré une exécution quasi systématiquement supérieure à la dotation initiale, les charges à payer augmentent, notamment sur le budget opérationnel de programme (BOP) central, alors que l'intégration des frais de justice à Chorus Pro a permis une diminution des délais de paiement par les juridictions (sur les BOP locaux). En effet, alors que le délai de paiement des mémoires de frais de justice était de 40 jours en 2016, « il a été ramené à 36 jours à la fin du mois de juillet 2018, pour les mémoires déposés par les

prestataires depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018. L'objectif pour 2019 est donc de pouvoir payer à 30 jours, sous réserve de disponibilité des crédits »<sup>1</sup>.

### Évolution des frais de justice et des charges à payer

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire

Même si diverses actions concernant la maîtrise des frais de justice (recrutement d'interprètes, recours à un logiciel sécurisé de traduction dédié, apurement de scellés, etc.) sont mises en œuvre, les économies peinent à se réaliser. En particulier, la généralisation du recours à la PNIJ, grâce à laquelle 70 millions d'euros d'économies devaient être réalisées entre 2016 et 2020 a permis, à ce stade (pour les exercices 2016 et 2017), d'enregistrer seulement 24 millions d'euros d'économies, selon la direction du budget.

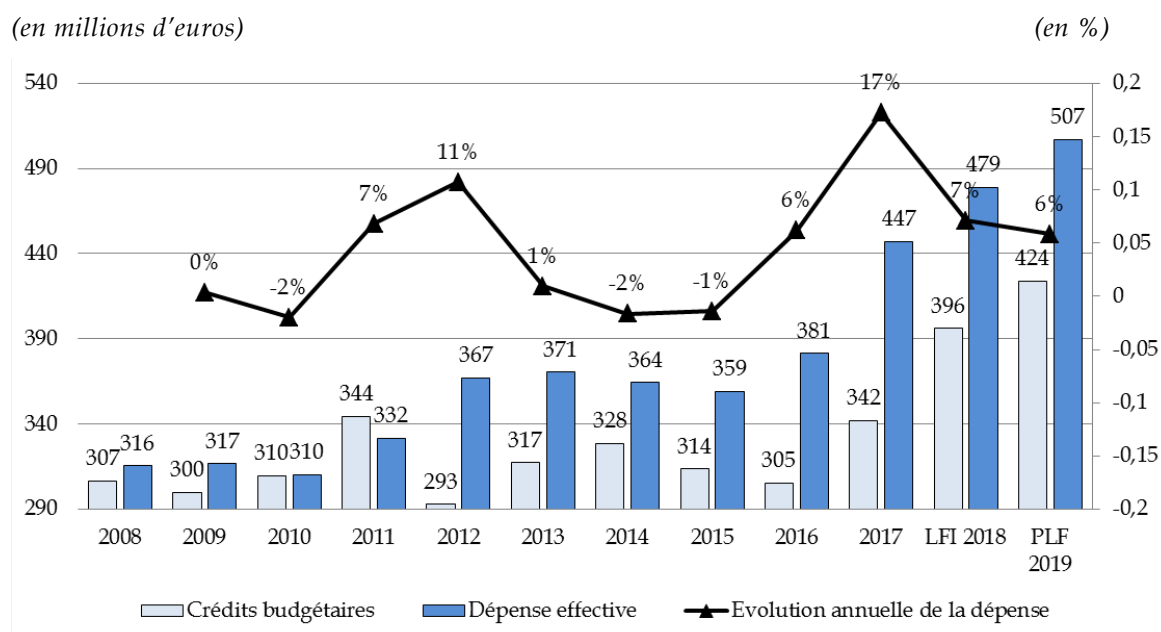
#### 5. Le dérapage de l'aide juridictionnelle : une hausse de 41 % en quatre ans

Entre 2015 et 2019, les dépenses d'aide juridictionnelle sont passées de 359 millions d'euros à 507 millions d'euros par an, soit **une augmentation de 41 % (soit 148 millions d'euros) en quatre ans.**

La dynamique de cette dépense résulte principalement de l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'AJ, à la suite du relèvement du plafond de revenu, passé au 1<sup>er</sup> janvier 2016 de 941 euros à 1 000 euros pour une personne seule.

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire.

### Évolution (2008-2019) des dépenses d'aide juridictionnelle et des crédits budgétaires consacrés



Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire

L'aide juridictionnelle est essentiellement financée par des crédits budgétaires, mais aussi par des ressources extra-budgétaires, notamment la taxe sur les contrats de protection juridique ou le produit de certaines amendes pénales.

**Couverture de l'écart entre dépenses effectives et crédits budgétaires<sup>1</sup>***(en millions d'euros)*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Rétablissement de crédits	4,42	0,75						
Produit de la contribution pour l'aide juridique (CPAJ) *	54,39	51,08	27,84	0,27		0,09		
Ressource provenant de la taxe spéciale sur les contrats de protection juridique *				20,64	36,81	45,00	45,00	45,00
Ressource provenant de la taxe forfaitaire sur certains actes d'huissier *				11,00				
Ressource provenant du droit fixe de procédure *				7,00				
Ressource provenant du produit de certaines amendes pénales*					28,00	38,00	38,00	38,00
Prélèvement sur la trésorerie (+) ou abondement de la trésorerie (-) dont disposent les barreaux en fin d'année	+15,46	1,43	8,16	6,66	11,42	5,86		
<b>Total</b>	<b>74,27</b>	<b>53,26</b>	<b>36,00</b>	<b>45,57</b>	<b>76,23</b>	<b>88,95</b>	<b>83,00</b>	<b>83,00</b>

Source : ministère de la justice

Dans ce contexte de croissance forte de l'aide juridictionnelle, une révision de ses modalités de financement paraît indispensable. Le Sénat a d'ailleurs voté le rétablissement d'une contribution pour l'aide juridique<sup>2</sup>, dont le montant, modulable, serait compris entre 20 et 50 euros. En outre, comme le rappelait le rapport de la mission d'information sur le redressement de la justice, présidée par le président de la commission des lois, Philippe Bas, un tel rétablissement « *aurait également pour effet de responsabiliser les justiciables tentés d'engager des recours de manière abusive* » et pourrait constituer un outil efficace pour désengorger les juridictions.

#### **6. Protection judiciaire de la jeunesse : 4,7 millions d'euros pour la construction de cinq centres éducatifs fermés (CEF)**

Les crédits du programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse » augmentent de 28,8 millions d'euros (+ 3,4 %), dont 11,6 millions d'euros de masse salariale.

<sup>1</sup> Couverture observée de 2009 à 2017, prévisionnelle en 2018 et 2019.

<sup>2</sup> Article 52 bis du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Par ailleurs, 4,7 millions d'euros supplémentaires sont prévus pour la création de cinq centres éducatifs fermés (CEF). **Le Gouvernement a en effet annoncé la création de 20 CEF supplémentaires au cours de la mandature**, s'ajoutant aux 52 centres existants actuellement.

Ces structures d'hébergement constituent une alternative à l'incarcération pour des mineurs multirécidivistes, multiréitérants ou ayant commis des faits d'une particulière gravité.

En raison de l'encadrement nécessaire pour la prise en charge des jeunes placés en CEF, le prix de journée de ces établissements (672 euros prévus en 2019) est significativement supérieur à celui des autres structures d'accueil des jeunes pris en charge par la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

#### Évolution du prix de journée et du taux d'occupation en fonction des structures d'accueil

(en euros)

	2015	2016	2017	Taux d'occupation 2017
Établissement de placement éducatif (UEHC) SP	569	593	591	68%
Établissement de placement éducatif SAH	210	297	345	79%
Centre Éducatif Renforcé SP	874	806	811	85%
Centre Éducatif Renforcé SAH	529	505	550	83%
Centre Éducatif Fermé SP	721	753	708	70%
Centre Éducatif Fermé SAH	620	620	642	79%

Source : DPJJ

Les places en CEF représentent 6,2 % des places dont dispose la PJJ au 1<sup>er</sup> juillet 2018, soit 199 places sur 3 208 et depuis 2003, près de 11 700 mineurs ont été placés en CEF, pour une durée moyenne de 4,1 mois, 46 % des placements ayant duré entre trois et six mois.

L'investissement initial nécessaire pour ce projet est évalué à 30 millions d'euros, et les coûts de fonctionnement annuels seraient de l'ordre de 42 millions d'euros par an.

**Interrogée par votre rapporteur spécial sur l'efficacité de ces centres, la direction de la PJJ a indiqué procéder à des études internes ponctuelles, dans l'attente d'un système d'information plus performant, permettant d'estimer réellement l'efficacité de ces établissements.**

### Évolution du système d'information de la PJJ

Dans le cadre du plan de transformation numérique du ministère, l'évolution du système d'information PJJ permettra de faire travailler ensemble magistrats, associations, éducateurs et personnels administratifs au sein d'un même outil, PARCOURS, axé sur le suivi des mineurs et non plus sur les mesures éducatives. L'objectif *in fine* est de pouvoir évaluer l'efficacité des mesures et des peines prononcées avec des indicateurs sur les profils des mineurs accueillis, les types de parcours ainsi que le suivi des mineurs à la sortie des services et établissements dans une logique de réinsertion.

Source : direction de la protection judiciaire de la jeunesse

Plus généralement, alors même que la prévention de la récidive et de la réitération est l'un des objectifs majeurs fixés à la PJJ, l'indicateur de performance mesurant la part des jeunes de moins de 17 ans à la clôture d'une mesure pénale qui n'ont ni récidivé, ni réitéré dans l'année qui a suivi, n'est pas renseigné. La Cour des comptes préconisait, dès 2015, « [de] confier à un organisme indépendant la réalisation d'études de cohorte » ; aucune avancée ne semble aujourd'hui réalisée.

Enfin, interrogée par notre collègue Catherine Troendlé, la ministre de la justice Nicole Belloubet a reconnu « que le coût des centres éducatifs fermés est élevé, mais c'est une des réponses demandées par les magistrats »<sup>1</sup>.

Au regard de son coût, il est particulièrement regrettable que la décision de créer 20 nouveaux CEF n'ait été précédée d'aucune véritable étude relative à l'efficacité de cette prise en charge.

Pour la mission commune d'information du Sénat relative à la réinsertion des mineurs enfermés<sup>2</sup>, « une telle extension du dispositif ne semble toutefois pas correspondre aux besoins réels de la PJJ » dans la mesure où « il n'existe pas d'indice permettant de conclure à une saturation du dispositif dans sa configuration existante ». Elle concluait « qu'une cible de 60 CEF en activité, soit huit CEF supplémentaires (...) pourrait être suffisante pour répondre aux besoins ».

<sup>1</sup> Compte-rendu de la réunion de la commission des Lois du Sénat, mardi 25 septembre 2018.

<sup>2</sup> Rapport d'information de M. Michel AMIEL, fait au nom de la MI réinsertion des mineurs enfermés - n° 726 (2017-2018) - 25 septembre 2018



### **La lutte contre la radicalisation des mineurs**

« Au 7 août 2018, 505 personnes suivies par la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) pour des faits en lien avec la problématique de la radicalisation sont recensées : 127 sont suivis dans un cadre pénal pour des infractions terroristes (39 filles et 88 garçons) ; 78 dans un cadre civil du fait d'un risque de radicalisation (47 filles et 31 garçons) ; 153 sont suivies par la PJJ à un autre titre et ont été signalés en risque de radicalisation (34 filles et 119 garçons) ; 170 sont suivis du fait de la radicalisation de leurs parents (74 filles et 96 garçons).

« La DPJJ a conduit une recherche confiée, suite à un marché public, à Laurent Bonelli et Fabien Carrié, sociologues chercheurs de l'Université Paris Ouest Nanterre, sur le phénomène de radicalisation chez les jeunes suivis par la protection judiciaire de la jeunesse : « Radicalisé engagée, radicalités révoltés. Enquête sur les jeunes suivis par la PJJ ». En voici les éléments saillants concernant les « profils » des mineurs :

« - Ils montrent que les « mineurs radicalisés » ne constituent pas un groupe homogène et stable. Ils mettent en lumière une distinction de 4 registres d'investissement de la radicalité (radicalité rebelle, radicalité apaisante, radicalité agonistique, radicalité utopique). Or, les diverses manières d'endosser des registres radicaux renvoient à des dynamiques sociales, familiales, scolaires et institutionnelles différentes.

« - Ils constatent que les mineurs habituellement suivis par la PJJ car s'inscrivant dans un parcours de délinquance sont finalement moins enclins à basculer dans un processus de radicalisation violente de type association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroriste. En effet, ils montrent que les actes les plus sérieux sont perpétrés par ceux que l'on attendait le moins (des jeunes issus de familles stables et bons élèves) et non pas les fractions les plus précarisées des jeunesses populaires, pourtant plus accoutumées à la violence.

« - La radicalité des mineurs pour lesquels l'engagement dans la violence est le plus fort, qu'ils appellent « les engagés », répond à une urgence existentielle de pouvoir se projeter dans le futur notamment du fait de la reconfiguration des projets qui s'opère avec le passage en 3<sup>e</sup> ou en seconde. »

*Source : direction de la protection judiciaire de la jeunesse, en réponse au questionnaire*



## **LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté, sans modification, les crédits de la mission « Justice ».

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement majorant les crédits de la mission « Justice » de 1 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, au titre de la revalorisation des indemnités kilométriques et des barèmes des frais de nuitées.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 24 octobre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a examiné le rapport de M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial, sur la mission « Justice ».

**M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial.** – Je vous présente les crédits de la mission « Justice », qui regroupe les moyens de la justice judiciaire, de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Je vous prie d'abord de bien vouloir excuser l'envoi tardif de mon rapport : j'ai reçu hier après-midi des réponses au questionnaire budgétaire envoyé le 10 juillet dernier, malgré la date limite d'envoi des réponses fixée au 10 octobre par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). De nombreuses réponses demeurent manquantes, notamment le détail des principales économies et mesures nouvelles, alors même que le budget est construit sur ces documents ! J'espère recevoir rapidement ces réponses, afin d'enrichir mon rapport.

Avec un budget de plus de 9 milliards d'euros en 2019, le ministère de la justice bénéficierait de 332 millions d'euros supplémentaires par rapport à l'année précédente, soit une hausse de 3,8 % de ses moyens.

Hors compte d'affectation spéciale « Pensions », en 2019, les crédits augmentent de 4,5 %, soit 313 millions d'euros. Cette hausse respecte la trajectoire fixée par la loi de programmation des finances publiques ainsi que l'annuité prévue par l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, telle qu'adoptée par le Sénat hier.

Vous le savez, ce renforcement des moyens n'est pas nouveau et, même si la situation demeure fragile, les choses semblent commencer à s'améliorer, notamment dans les juridictions. En effet, les recrutements de magistrats, de greffiers ou de juristes assistants ont permis d'améliorer le fonctionnement des juridictions et, d'après les informations que nous avons pu recueillir, les crédits supplémentaires votés chaque année commencent à produire leurs effets sur le terrain. Cette situation demeure néanmoins fragile, comme le montre l'exemple du tribunal de grande instance de Bobigny, qui rencontre de grandes difficultés à recruter des greffiers : alors que les magistrats souhaiteraient augmenter le nombre d'audiences hebdomadaires, le manque de greffiers les en empêche. Cette situation est toutefois spécifique à la région Île-de-France.

En revanche, la surpopulation carcérale et l'état de certaines de nos prisons, pourtant connus de longue date, auraient justifié que le Gouvernement agisse plus vite pour concrétiser le programme immobilier pénitentiaire initié par le précédent ministre de la justice. En effet, au lieu de

construire 15 000 places de prison sur le quinquennat comme le prévoyait le candidat à l'élection présidentielle, Emmanuel Macron, le Gouvernement propose la création de 7 000 places d'ici à la fin du quinquennat et le lancement de la construction de 8 000 autres d'ici à 2022. Ce report est regrettable, car il y a urgence.

La masse salariale représente plus de 60 % des dépenses du ministère de la justice, d'où une certaine rigidité du budget. Ainsi, un tiers des moyens supplémentaires prévus en 2019, soit 112 millions d'euros, correspond à une augmentation des dépenses de personnel.

En effet, il est prévu de créer 1 300 emplois supplémentaires en 2019, dont 524 postes de surveillant pénitentiaire, notamment pour réduire le nombre de postes vacants.

Hors dépenses de personnel, l'augmentation des dépenses du ministère de la justice s'explique principalement par plusieurs éléments : les moyens complémentaires dont bénéficie l'administration pénitentiaire au titre de la prévention de la récidive et de la réinsertion des personnes placées sous main de justice ; la nécessité de mettre à niveau l'informatique du ministère ; la progression continue des dépenses d'aide juridictionnelle, notamment à la suite de l'élargissement de l'accès à celle-ci ; le dynamisme des frais de justice et la nécessité de rebudgéter cette dépense qui génère chaque année d'importantes charges à payer.

Enfin, s'agissant de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), 4,7 millions d'euros supplémentaires sont prévus pour la création de cinq centres éducatifs fermés (CEF) – le Gouvernement envisageant d'en créer 20 sur la mandature. Ces structures d'hébergement constituent une alternative à l'incarcération pour des mineurs multirécidivistes, multiréitérants ou ayant commis des faits d'une particulière gravité.

En raison de l'encadrement nécessaire pour la prise en charge des jeunes placés en CEF, le prix de journée de ces établissements – 672 euros prévus en 2019 – est significativement supérieur à celui des autres structures d'accueil des jeunes pris en charge par la PJJ.

J'ai interrogé la direction de la PJJ sur l'efficacité d'un dispositif aussi coûteux : il m'a été répondu qu'elle procédait à des études internes ponctuelles, dans l'attente d'un système d'information plus performant permettant d'estimer réellement l'efficacité de ces établissements.

La mission commune d'information du Sénat relative à la réinsertion des mineurs enfermés concluait « qu'une cible de 60 CEF en activité, soit 8 CEF supplémentaires [...] pourrait être suffisante pour répondre aux besoins ». C'est pourquoi je ne m'opposerai pas à cette enveloppe supplémentaire pour créer 5 nouveaux CEF ; en revanche, je plaide pour une mise en place urgente d'un dispositif robuste d'évaluation de ces structures – et plus généralement de l'ensemble des actions de la PJJ, qui souffrent notamment d'un manque d'études statistiques et de cohorte.

---

Voilà les principales remarques que je souhaitais faire sur ce projet de budget. Les crédits augmentent conformément à la trajectoire que le Sénat a adoptée la semaine dernière. Certaines réformes ne vont pas assez vite ou pas assez loin, comme l'a regretté la commission des lois à l'occasion de l'examen du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, mais la direction est la bonne. Créer davantage de postes me paraît difficile, car le ministère ne serait pas en capacité d'absorber davantage de recrutements et de formations ; dépenser plus me paraît également peu réaliste, voire non raisonnable. On ne construit pas une prison, un CEF ou un tribunal en un jour. Je vous propose donc de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Justice ».

**M. Philippe Dallier.** – Comme chaque année, je vais évoquer la situation du tribunal de Bobigny. Des postes ont été créés, par exemple 6 postes de greffier. Mais il reste 14 postes vacants. Malgré ces efforts budgétaires, la situation ne s'améliore pas.

Pour ce type d'emploi, existe-t-il les mêmes dispositifs incitatifs mis en place dans l'éducation nationale – prime, bonification, avancement – ? Car ce tribunal n'est pas très attractif. S'agissant des locaux, tout le monde convient qu'il faudrait construire un nouveau bâtiment. Jusqu'en 1987, soit 20 ans après la création du département de la Seine-Saint-Denis, le tribunal était installé dans des préfabriqués. Le jour de son ouverture, il était déjà considéré comme étant trop petit.

**M. Roger Karoutchi.** – La garde des sceaux et le Gouvernement ont fait des commentaires très négatifs sur la réforme mise en œuvre par Mme Dati pour regrouper certains tribunaux et en fermer d'autres. On a cru comprendre que Mme Belloubet envisageait de revoir la carte judiciaire et de rouvrir un certain nombre de structures. Avez-vous des informations ?

**M. Thierry Carcenac.** – Votre rapport montre qu'on observe une certaine continuité dans la progression des dépenses, même si celle-ci est insuffisante. C'est une nécessité pour accroître les moyens humains et matériels.

S'agissant de la rénovation des prisons, les moyens seront-ils suffisants, sachant que pour la seule prison de Fresnes, les coûts sont estimés à 270 millions d'euros ? Comment sera financée la création de ces 7 000 places ? La Cour des comptes a critiqué les partenariats public-privé. Dans son rapport, elle indique que 14 établissements ont été financés par ce biais, ce qui représente 25 % du total des crédits, étant entendu que cette part augmentera dans les prochaines années.

Mon collègue Claude Nougéin et moi-même sommes rapporteurs des crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et nous nous demandons si nous ne nous dirigeons pas vers une privatisation des prisons. Ou alors faut-il envisager une société foncière publique, sur le modèle de la Société de valorisation foncière et

immobilière (SOVAFIM), qui a travaillé à la reprise d'anciennes prisons, notamment celle de Nantes ?

Enfin, 23 millions d'euros sont consacrés à la fusion des tribunaux de grande instance avec les tribunaux d'instance. A-t-on une idée de la manière dont ils seront utilisés ?

En tout cas, notre groupe votera les crédits de la mission « Justice ».

**M. Marc Laménie.** – Ces derniers mois, on a assisté à des mouvements sociaux au sein de l'administration pénitentiaire pour faire part du mécontentement général des personnels. Leurs revendications portaient parfois sur de petits équipements ou des travaux peu importants.

Par ailleurs, le rapporteur spécial a raison de préciser qu'on ne construit pas un établissement pénitentiaire en quelques semaines. Mais a-t-on une idée du rythme de construction ?

Enfin, en tant que membre de la délégation aux droits des femmes, je m'aperçois que les crédits consacrés à la lutte contre les violences faites aux femmes sont très faibles. Certains crédits de cette mission y sont-ils dévolus ?

**M. Emmanuel Capus.** – Les Français ne connaissent pas les conditions de travail des magistrats et la manière dont est rendue la justice de notre pays. Par manque de greffiers, nombre de décisions pourraient être attaquées du jour au lendemain. Dans mon département, par exemple, nombre de décisions rendues par les juges aux affaires familiales sont nulles de fait puisqu'elles sont prises en l'absence d'un greffier. Il en est de même devant certaines chambres sociales, dont les décisions pourraient être déclarées nulles au moindre incident d'audience. Il faut donc sanctuariser et même augmenter les crédits de cette mission.

On observe une inégalité entre les territoires. Dans le ressort de la cour d'appel du Maine-et-Loire, on compte 7,6 magistrats pour 100 000 habitants, la moyenne nationale étant de 9,9, ce chiffre pouvant aller jusqu'à 14 dans certains départements du Sud.

Le projet de création de 7 000 places de prison d'ici à 2022 ne m'affole pas. Ce qu'il faut, c'est que l'État lance les constructions avant cette date.

**M. Arnaud Bazin.** – Monsieur le rapporteur spécial, vous nous avez dit que la problématique des ressources humaines était particulièrement importante en Île-de-France. Le ministère de la justice vous a-t-il fait part de sa volonté de remédier au manque de greffiers ? Ces créations de postes sont inscrites au budget, mais les postes ne sont pas pourvus par la suite. Un certain nombre de ceux qui sont affectés en région parisienne rejoignent leur région d'origine, le cas échéant, dès qu'ils le peuvent ; mais si les postes étaient pourvus en province, alors ils resteraient plus longtemps en Île-de-France ! Ce qu'a dit notre collègue à l'instant s'applique aussi à l'Île-de-France.



Aujourd'hui, un certain nombre de maisons de la justice et du droit sont menacées de fermeture, faute de greffiers, alors qu'elles sont des postes avancés du ministère de la justice au sein des quartiers.

Enfin, la PJJ doit faire face à l'augmentation du nombre de mineurs non accompagnés délinquants. Ce phénomène se greffe sur la très forte augmentation du nombre des mineurs isolés étrangers dans notre pays. Or elle n'est pas en situation d'apporter des réponses, ce qui l'a conduite à se tourner vers les départements, dont ce n'est pas la compétence. Des crédits spécifiques sont-ils prévus ?

**M. Pascal Savoldelli.** – Il y a certes les crédits, mais il y a aussi leur ventilation. J'ai l'impression que les services judiciaires sont les parents pauvres de ce budget. Il faudrait procéder à des rattrapages salariaux et s'attaquer à la question de l'accès à la justice.

Les crédits consacrés à la PJJ sont d'un niveau indécent. On ne voit pas l'urgence de la situation.

Par ailleurs, quelle alternative à l'incarcération pour les courtes peines ? Je n'ai rien vu. Incarcérer certains individus pour une courte peine, c'est le meilleur moyen de les mettre dans le circuit des incivilités, de la délinquance, voire du grand banditisme.

Enfin, que dire de la création du tribunal criminel départemental ? La décentralisation du début des années 80 a été une avancée, mais il y a des limites à celle-ci. La justice est républicaine et ne doit pas être décentralisée.

Nous ne voterons pas les crédits de cette mission.

**M. Michel Canévet.** – Je me réjouis des créations de postes dans l'administration pénitentiaire.

Même si des progrès ont été réalisés, par exemple avec la dématérialisation des extraits de casier judiciaire, j'ai le sentiment d'un certain archaïsme dans le domaine numérique. Par exemple, la photocopie des pièces d'un procès coûte très cher et prend beaucoup de temps. J'ai bien noté que des actions étaient mises en œuvre dans ce domaine. Le rapporteur spécial a-t-il le sentiment qu'on va dans le bon sens et que les crédits permettront d'optimiser les moyens de la justice ? C'est à cette condition qu'on pourra conforter l'action des magistrats.

**M. Victorin Lurel.** – Les problèmes évoqués par certains collègues notamment au tribunal de Bobigny se posent dans des termes autrement plus « crispants » outre-mer. Je souhaiterais que le Sénat rende un rapport d'information sur l'état de la justice et de l'administration pénitentiaire dans les outre-mer.

Mme Belloubet a annoncé une programmation en septembre 2017 à hauteur de 245 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 10 millions d'euros pour d'autres projets. Je doute que cela soit suffisant pour rénover, étendre ou

créer des prisons. Nous sommes confrontés à de vrais problèmes d'insécurité sans que des moyens soient mis en place. Et lorsqu'ils sont annoncés, ils ne sont jamais mis en œuvre.

En Guadeloupe, la prison de Basse-Terre, ancien couvent-hôpital, que j'ai qualifiée de honte de la République, date de 1672. La capacité d'accueil du centre pénitentiaire de Baie-Mahault devrait être accrue de plus de 100 places. On parle de construire une troisième prison, mais je ne suis pas sûr que cette promesse sera tenue, faute de moyens.

**M. Jérôme Bascher.** – Comment fixe-t-on les effectifs nécessaires ? Comment détermine-t-on les effectifs théoriques de chaque établissement ? Comment se fait le lien avec les effectifs budgétaires ?

**M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial.** – Philippe Dallier m'avait alerté sur la situation du tribunal de Bobigny. Une solution temporaire a été trouvée pour le remisage des archives. Des mesures d'accompagnement social sont engagées en particulier pour faciliter le logement des fonctionnaires nommés en région francilienne. Il faut noter aussi que le *turnover* y est important, ainsi que l'absentéisme. S'agissant de la question des locaux, une extension du bâtiment est à l'étude.

La garde des Sceaux est particulièrement sensible à la carte judiciaire, sujet qu'a évoqué Roger Karoutchi. La réforme Dati a certes été critiquée, mais, hormis le cas emblématique de Tulle, la carte judiciaire n'a depuis lors pas été modifiée. La méthode Belloubet consiste à ne fermer aucun site de justice ; en revanche, l'organisation interne peut évoluer suivant les situations. C'est du moins ce que dit le Gouvernement.

Thierry Carcenac demande comment seront financées les 7 000 places. Les partenariats public-privé ne sont plus à l'ordre du jour. Le dernier cas correspond à la rénovation de la prison de la Santé. Les programmes de construction seront donc financés sur crédits budgétaires. En 2017, de nombreuses autorisations d'engagement ont été ouvertes, notamment pour les acquisitions foncières. Les crédits de paiement devront suivre. Enfin, en 2019, plus de 100 millions d'euros sont prévus pour la rénovation des établissements pénitentiaires, mais la liste d'attente est longue.

Marc Laménie a rappelé les mouvements sociaux qui ont eu lieu en début d'année. Une réflexion est en cours sur les primes qui pourraient être allouées aux personnels pour les fidéliser sur certains établissements présentant des difficultés. Des organisations syndicales doutent cependant de leur efficacité. Et il ne faut pas oublier les difficultés de recrutement que rencontre l'administration pénitentiaire.

La mission « Justice » n'identifie pas de crédits spécifiques pour financer des actions destinées à lutter contre les violences faites aux femmes.

---

Pour répondre à notre collègue Emmanuel Capus, il faut en effet s'inscrire dans la durée et sanctuariser les crédits. C'est d'ailleurs la volonté du Gouvernement. De même, je suis d'accord avec lui : il faut réellement anticiper la construction de ces 7 000 places. Les précédents gardes des sceaux ont tous souffert de ce manque d'anticipation, faute de crédits réellement affectés, chacun annonçant la création de milliers de places sans que celles-ci soient réellement financées.

La situation de l'Île-de-France au regard du manque de greffiers qu'a évoquée Arnaud Bazin est effectivement particulière. J'avais moi-même eu l'occasion de souligner que lorsqu'il existe un déséquilibre trop important entre le nombre de magistrats et le nombre de greffiers, la justice ne suit pas. En 2018, le taux de vacance des greffiers en juridiction est de l'ordre de 9 %.

En ce qui concerne les mineurs non accompagnés, la PJJ n'intervient qu'au niveau pénal. Plus largement, cette question s'inscrit dans le cadre des relations entre l'État et les départements.

Pascal Savoldelli a regretté que les services judiciaires soient les parents pauvres de cette mission et fondé le refus de son groupe de voter ces crédits sur l'absence de moyens accordés à la PJJ. Sur la question de l'alternative aux courtes peines, je le renvoie vers les débats récents avec nos collègues de la commission des lois sur le projet de réforme. Enfin, les tribunaux criminels départementaux seront gérés par l'État.

La transformation numérique qu'a évoquée Michel Canévet pose notamment la question de la dématérialisation de la chaîne pénale. Depuis quelque temps, on assiste à une vraie prise en compte de ces aspects informatiques et numériques par le ministère. C'est une des clés pour redéployer des postes et permettre une meilleure accessibilité de la justice sur l'ensemble du territoire.

Je m'engage à publier dans mon rapport les informations dont je dispose sur la situation dans les outre-mer.

Enfin, concernant la remarque de Jérôme Bascher sur les effectifs théoriques et les effectifs réels, le logiciel « outilgreffe » doit aider à mieux calculer, en fonction de la taille de la juridiction, le nombre des emplois qui doivent y être affectés. Mais une fois déterminé, rien ne garantit que les postes soient effectivement pourvus.

Pour conclure, j'indique que nous avons visité le nouveau palais de justice de Paris. Sur place, on croit davantage à la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.

**À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Justice ».**

\*

\*            \*

**Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances, après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Justice ».**

---

## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **Secrétariat général du ministère de la justice**

- Mme Véronique MALBEC, secrétaire générale ;
- Mme Anne DUCLOS-GRISIER, secrétaire générale adjointe.

### **Direction de la protection judiciaire de la jeunesse**

- Mme Madeleine HERAUD-MATHIEU, directrice de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- M. Ludovic FOURCROY, sous-directeur du pilotage et de l'optimisation des moyens.

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

- M. Stéphane BREDIN, directeur de l'administration pénitentiaire ;
- M. Pierre AZZOPARDI, sous-directeur du pilotage et du soutien des services ;
- M. Laurent BELLEGUIC, adjoint à la sous-directrice des ressources humaines et des relations sociales.

### **Directeur des services judiciaires**

- M. Peimane GHALEH-MARZBAN, directeur des services judiciaires ;
- M. Lionel PAILLON, sous-directeur de l'innovation et de la performance ;
- M. Pascal MORERE, adjoint au sous-directeur de l'innovation et la performance.

### **Direction du budget (8<sup>e</sup> sous-direction)**

- M. Florian CAHAGNE, chef de bureau de la justice et des médias.

### **Maison d'arrêt Paris-La Santé**

- Mme Christelle ROTACH, directrice.

## Déplacement à Laon

---

*Lundi 8 octobre 2018*

- Maître Jean-François DEJAS, bâtonnier de Laon.

### **Centre pénitentiaire de Laon**

- M. Laurent MILBLED, directeur du centre pénitentiaire de Laon.

### **Syndicats des surveillants pénitentiaires de Laon**

- Monsieur Dominique LIZE, secrétaire adjoint CGT ;
- Monsieur Laurent DESPICHT, secrétaire CGT ;
- Monsieur Grégory PETIT, secrétaire FO ;
- Monsieur Didier ALTMANN, secrétaire UFAP.

### **Tribunal de grande instance de Laon**

- M. Christian DONNADIEU, président ;
- M. Baptiste PORCHER, procureur de la République ;
- Mme Sabrina LEMOINE, directrice de greffe.

**ANNEXE :  
 FOCUS SUR LES EFFECTIFS  
 (MAGISTRATS ET FONCTIONNAIRES)  
 EN OUTRE-MER**

**Effectifs des magistrats en Outre-mer**

	Siège		Parquet		Total effectif		Taux de vacances (après)		Taux de vacances
	Effectif localisé	Effectif réel	Effectif localisé	Effectif réel	Effectif localisé	Effectif réel	Siège	Parquet	Globaux
BASSE-TERRE	58	61	19	21	77	82	-5,20%	-10,50%	-6,50%
FORT-DE-FRANCE	45	45	18	18	63	63	0,00%	0,00%	0,00%
CAYENNE	29	31	14	14	43	45	-6,90%	0,00%	-4,70%
SAINT-DENIS	83	89	27	29	110	118	-7,20%	-7,40%	-7,30%
<b>Total DOM</b>	<b>215</b>	<b>226</b>	<b>78</b>	<b>82</b>	<b>293</b>	<b>308</b>	<b>-5,10%</b>	<b>-5,10%</b>	<b>-5,10%</b>
NOUMEA	29	30	13	13	42	43	-3,40%	0,00%	-2,40%
PAPEETE	31	32	11	12	42	44	-3,20%	-9,10%	-4,80%
ST-PIERRE ET MIQUELON	3	3	1	1	4	4	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Total COM</b>	<b>63</b>	<b>65</b>	<b>25</b>	<b>26</b>	<b>88</b>	<b>91</b>	<b>-3,20%</b>	<b>-4,00%</b>	<b>-3,40%</b>
<b>Total OM</b>	<b>278</b>	<b>291</b>	<b>103</b>	<b>108</b>	<b>381</b>	<b>399</b>	<b>-4,70%</b>	<b>-4,90%</b>	<b>-4,70%</b>

Source : ministère de la justice

**Effectifs des fonctionnaires en Outre-mer**

	A		B		CB		CT		Total		Taux de vacances
	Effectif localisé	Effectif réel	Effectif localisé	Effectif réel	Effectif localisé	Effectif réel	Effectif localisé	Effectif réel	Effectif localisé	Effectif réel	
BASSE-TERRE	15	13	98	92	76	77	10	11	202	196	2,97%
FORT-DE-FRANCE	17	14	81	78	70	70	12	12	177	172	2,80%
CAYENNE	13	10	58	51	35	29	4	6	110	96	12,70%
SAINT-DENIS	27	22	155	150	134	121	11	12	327	310	5,20%
NOUMEA	13	13	52	52	55	50	4	4	124	119	4 %
PAPEETE	9	9	50	48	47	47	4	4	110	108	1,80%
ST-PIERRE ET MIQUELON	1	0	3	3	4	4	1	0	9	8	11,10%
<b>TOTAL</b>	<b>95</b>	<b>81</b>	<b>497</b>	<b>474</b>	<b>421</b>	<b>398</b>	<b>46</b>	<b>49</b>	<b>1 059</b>	<b>1 009</b>	<b>4,7 %</b>

Source : ministère de la justice

Il s'agit des effectifs de magistrats et de fonctionnaires au sein des six cours d'appel des départements et territoires d'outre-mer ainsi que du tribunal supérieur d'appel de Saint-Pierre et Miquelon, au 1<sup>er</sup> septembre 2018 et l'état des vacances d'emplois.

L'effectif de référence est celui de la circulaire de localisation des emplois de l'année 2018. Les chiffres en négatif tiennent compte du surnombre d'effectifs réels par rapport à la localisation.