

N° 107

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice,

*Rapporteure générale.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPECIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 16

JUSTICE

*Rapporteur spécial* : M. Edmond HERVÉ

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; M. Philippe Dallier, Mme Frédérique Espagnac, MM. Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Caffet, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Jean Germain, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754**

**Sénat : 106 (2011-2012)**



## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION</b> .....	11
A. UNE MISSION DÉSORMAIS À SIX PROGRAMMES .....	11
B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE 3,5 % EN 2012 .....	11
C. LE LÉGER DÉPASSEMENT DES PLAFONDS FIXÉS PAR LA PROGRAMMATION TRIENNALE .....	13
D. LA POURSUITE DE LA RGPP EN 2012 .....	13
E. LES IMPASSES DE LA MISSION « JUSTICE » .....	14
1. <i>Des avancées</i> ... ..	14
2. <i>... qui ne doivent cependant pas occulter de lourds problèmes</i> .....	15
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 166 « JUSTICE JUDICIAIRE »</b> .....	17
<b>II. LE PROGRAMME 166 « JUSTICE JUDICIAIRE »</b> .....	18
A. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS : MAÎTRISER LES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES AFFAIRES ET PÉRENNISER LES BONNES HABITUDES DE GESTION .....	18
B. LES ACTIONS DU PROGRAMME : LA PRÉPONDÉRANCE DU PÉNAL SUR LE CIVIL .....	18
C. LA PROGRESSION CONTENUE DES CRÉDITS DE PAIEMENT : + 0,6 % .....	19
D. LA PERSISTANCE DE L'INSUFFISANCE DE GREFFIERS EN JURIDICTION .....	21
1. <i>Un ratio greffiers / magistrats encore en deçà du niveau souhaitable</i> .....	21
2. <i>Un frein au bon fonctionnement des juridictions</i> .....	22
3. <i>Le nécessaire recentrage des greffiers sur leur « cœur de métier »</i> .....	22
E. LE DÉRAPAGE DES FRAIS DE JUSTICE .....	23
1. <i>L'évolution de cette dépense au cours des années 2000</i> .....	23
2. <i>Les facteurs expliquant cette tendance</i> .....	23
a) Pour la justice pénale .....	24
b) Pour la justice commerciale .....	24
3. <i>Les difficultés de gestion en 2011</i> .....	25
4. <i>Un problème de sincérité budgétaire pour 2012</i> .....	26
F. LA RÉVISION À LA BAISSÉ DU COÛT DE LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE .....	27
1. <i>Un budget de 28,9 millions d'euros pour 2012 entièrement porté par le programme             « Justice judiciaire »</i> .....	27
2. <i>Une réforme désormais chiffrée à 367 millions d'euros sur cinq ans</i> .....	28
G. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME .....	29

<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 107 « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »</b> .....	33
<b>III. LE PROGRAMME 107 « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »</b> .....	34
A. UN PROGRAMME RENDANT COMPTE DE L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE ET DE LA RÉINSERTION SOCIALE DES DÉTENUS .....	34
B. LE POIDS DE L'ACTION « GARDE ET CONTRÔLE DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE » : 60,8 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT .....	35
C. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT : 7,4 % .....	35
D. LES EFFECTIFS : 35 511 ETPT DONT 26 033 ETPT CONSACRÉS AU PERSONNEL DE SURVEILLANCE .....	37
E. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI PÉNITENTIAIRE .....	38
F. LA PRESSION DU TAUX DE POPULATION CARCÉRALE.....	39
1. Un taux d'occupation reparti à la hausse en 2011 : 115,4 % .....	39
2. Le programme « 13 200 » de rénovation et de construction d'établissements .....	40
3. Le nouveau programme immobilier (NPI) .....	41
G. LA NÉCESSITÉ DE L'ÉVALUATION EN 2012 DU TRANSFERT DE LA MISSION DE TRANSFÈREMENTS DES DÉTENUS À L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE .....	42
1. Jusqu'en 2010, une répartition complexe des tâches .....	42
2. Les orientations de la RGPP .....	43
3. Le transfert au ministère de la justice de la responsabilité de certains transfèrements en 2011 .....	43
4. L'évaluation des résultats en 2012 et les marges de progression encore envisageables.....	44
H. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	44
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 182 « PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE »</b> .....	47
<b>IV. LE PROGRAMME 182 « PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE »</b> .....	48
A. LE RÔLE DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (PJJ) .....	48
B. LE RECENTRAGE SUR LES MINEURS DÉLINQUANTS DEPUIS 2009 .....	48
C. LA RÉFORME DE LA PJJ .....	49
D. LA HAUSSE DES CRÉDITS DE PAIEMENT (+ 2 %) N'EMPÊCHE PAS LA SOUS-DOTATION DU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ (SAH) .....	51
E. LES TENSIONS LIÉES À LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS DICTÉE PAR LA RGPP .....	52
F. UNE PERFORMANCE DIFFICILE À APPRÉHENDER .....	53

<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 101 « ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE »</b> .....	57
<b>V. LE PROGRAMME 101 « ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE »</b> .....	58
A. UN PROGRAMME ESSENTIELLEMENT Tourné vers l'aide JURIDICTIONNELLE (AJ).....	58
B. UN BUDGET EN HAUSSE DE 7,1 %.....	59
C. L'ALOURDISSEMENT DU COÛT DE L'ACCÈS À LA JUSTICE .....	60
1. <i>Le droit de plaidoirie pesant sur le justiciable depuis 2011</i> .....	60
2. <i>La contribution pour l'aide juridique créée par la loi du 29 juillet 2011 de finances rectificative 2011</i> .....	61
3. <i>Le droit dû en appel par les parties et institué par la loi du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009</i> .....	62
4. <i>La nécessité de préserver le principe d'égalité d'accès à la justice</i> .....	63
D. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE CENTRÉE SUR L'AJ ET L'AIDE AUX VICTIMES .....	64
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 310 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE »</b> .....	65
<b>VI. LE PROGRAMME 310 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE »</b> .....	66
A. LA GESTION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE ET DES PROJETS INFORMATIQUES DU MINISTÈRE .....	66
B. UN BUDGET EN HAUSSE DE 5,1 % .....	67
C. À QUAND LE REGROUPEMENT DES SERVICES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE SUR UN MÊME SITE ? .....	69
D. LE DÉVELOPPEMENT DES SYSTÈMES D'INFORMATION .....	70
E. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME : LE DÉPLOIEMENT DE CASSIOPÉE EN COURS DE FINALISATION .....	71
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 335 « CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE »</b> .....	73
<b>VII. LE PROGRAMME 335 « CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE »</b> .....	74
A. L'INDÉPENDANCE CONFORTÉE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE (CSM).....	74
B. UN PROGRAMME MONO-ACTION.....	75
C. UN BUDGET DE 3,5 MILLIONS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2012.....	75
D. LA PERFORMANCE DU CSM EST-ELLE MESURABLE ?.....	76

<b>VIII. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	79
<b>A. SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE ET BONNE ADMINISTRATION ?</b> .....	80
1. <i>Nouvelles dépenses et complexité</i> .....	80
2. <i>Le coût d'accès à la justice</i> .....	81
3. <i>Les frais de justice</i> .....	81
4. <i>Un impératif</i> .....	82
<b>B. UNE APPROCHE RÉPRESSIVE INFLATIONNISTE</b> .....	82
1. <i>L'inflation législative</i> .....	82
2. <i>L'inflation des annonces pénitentiaires</i> .....	83
<b>C. LA DÉTRESSE DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE</b> .....	84
<b>D. UNE AUTONOMIE À PARFAIRE : CELLE DU CSM</b> .....	85
<b>E. L'INSUFFISANCE DU DIALOGUE SOCIAL</b> .....	86
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS</b> .....	87
• <i>ARTICLE 52 (Art. 54 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009) Prorogation de deux années de la taxe finançant le fonds d'indemnisation des avoués</i> .....	87
• <i>ARTICLE 52 bis (Art. 800-1 du code de procédure pénal) Frais de justice à la charge des personnes morales</i> .....	89
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 52 bis (nouveau) (Art. 1635 bis Q du code général des impôts) Suppression de la contribution pour l'aide juridique</i> .....	91
<b>AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES</b> .....	93
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	97
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	101
<b>ANNEXES</b> .....	111
<b>ANNEXE 1 - Taux d'occupation des établissements pénitentiaires (au 1<sup>er</sup> juillet 2011)</b> .....	112
<b>ANNEXE 2 - Observations des associations représentantes du secteur associatif habilité (SAH) sur le programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse »</b> .....	117

## INTRODUCTION

Le principe de justice, dans un Etat comme le nôtre, inspire des politiques définies en fonction des sensibilités qui s'expriment, des choix faits, des normes arrêtées, de l'organisation définie et des ressources allouées. C'est alors que l'on peut rencontrer différentes approches.

Chaque période de notre Histoire a sa part dans notre sédimentation juridique et institutionnelle.

Quelles sont, de ce point de vue, les caractéristiques de l'actualité ?

Pour répondre à cette question, nous nous référons à deux interventions qui apportent leur propre éclairage :

- celle de M. Christophe Regnard, Président de l'Union Syndicale des Magistrats (USM), lors de son Congrès des 14 et 15 octobre 2011 ;

- celle du Bâtonnier M. Thierry Wickers, Président du Conseil National des Barreaux (CNB), devant l'Assemblée plénière de celui-ci le 21 octobre 2011.

Le Président Regnard, tout en portant une appréciation diplomatique positive sur l'action du ministère de la justice – « *des efforts encourageants qui mériteraient d'être amplifiés* » –, lui adresse de sévères critiques. Il ressent de « *l'agacement à voir sans cesse présenter le budget du ministère de la justice en hausse alors qu'il stagne ou même diminue* ».

A l'appui de ses dires, le Président Regnard évoque un effet de ciseaux. De 2002 à 2010, le nombre d'affaires pénales croît de 46 %, le taux de réponse pénale de 30 %, celui des délits jugés de 55 %, au civil le nombre d'affaires nouvelles augmente de 23 % dans les Cours d'appel, de 37 % dans les tribunaux d'instance et de 58 % dans les TGI. Au cours de cette même période, le nombre de magistrats n'augmente que de 17,8 %, celui des fonctionnaires de greffe de 3,83 %.

Le Président de l'USM livre son interprétation budgétaire pour 2012 : « *les budgets de fonctionnement des services civils seront amputés de 20 %, ceux des services pénaux de 23 %, ceux de l'enregistrement des décisions de justice de 16 %. Parallèlement, le budget de l'investissement est en baisse de 41 %... Le budget de développement de l'accès au droit est en baisse de 6 %... L'aide aux victimes est en baisse de 2,74 %* ».

Selon lui, il y a atteinte au principe essentiel de la gratuité d'accès au service public de la justice et « *tout miser sur la prison* », « *sur l'enfermement* », constitue une impasse car « *à de très rares exceptions, tous les détenus finissent un jour par être libérés* ».

Après avoir regretté les conditions dans lesquelles les lois sont adoptées, critiqué la loi sur les jurés populaires, évoqué les « *affaires* »

*sensibles* », le Président de l'USM plaide pour... « *un vrai pouvoir judiciaire* » !

Le Bâtonnier Wickers, président du CNB, demande le respect du droit de choisir son défenseur, principe inscrit dans la Convention européenne des droits de l'Homme. Les avocats ne sauraient se « *satisfaire d'un dispositif dans lequel le soin d'expliquer au gardé à vue, les avantages et les inconvénients de la présence d'un avocat reste confié aux policiers* ». Après avoir sollicité le regroupement des lieux de garde à vue, il demande la réforme « *toujours promise et toujours retardée* » de l'aide juridictionnelle afin d'assurer « *l'effectivité d'un droit fondamental au profit de nos concitoyens* ».

Le CNB a suggéré « *la mise à contribution des assureurs de protection juridique mais il a suffi que ces derniers promettent de participer, un jour, au financement de la dépendance pour que cette piste soit abandonnée. Et on a finalement choisi de taxer les justiciables, parce qu'il est toujours plus facile de s'en prendre à un groupe nombreux mais inorganisé, qu'à un lobby peu nombreux mais puissamment structuré* ».

En réalité, ce qui inquiète les avocats c'est que l'on puisse imaginer « *des futurs sans avocats, dans lesquels, dans un monde globalisé, ils seraient remplacés par des marchands, des systèmes experts ou des réseaux sociaux* ».

Récusant l'approche économique « *qui semble souvent inspirer les pouvoirs publics* » qui ne voit dans les ordres professionnels que des « *associations d'entreprises* » dont le but premier ne pourrait être que de veiller aux intérêts économiques de leurs membres, le Bâtonnier Wickers s'en réfère à l'éthique professionnelle des barreaux et aux différents contrôles existants.

Voyant l'impérium idéologique du marché, il entend assurer la place du droit, s'opposer au « *spectre d'une totale déréglementation, voulue par beaucoup et dont les avocats auraient été les premières victimes* ».

Les deux interventions que nous venons de résumer partiellement opèrent sur deux registres différents : l'un porte sur l'aspect budgétaire, l'autre, au travers de la défense d'une profession, sur une philosophie du droit. Deux registres différents, complémentaires et très éclairants pour le citoyen qui a besoin de comprendre pour se prononcer.

Lors de son audition devant la commission des Lois du Sénat, le garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés, s'est limité à la présentation de son projet de budget. Il marque selon lui « *un effort de rattrapage [...] nécessaire pour donner au ministère de la justice et des libertés les moyens de répondre aux attentes croissantes des français en matière de justice* ».

Effort de rattrapage certes, mais n'est-ce pas également un effort de recentrage pénal ?



Dans un souci d'objectivité, nous exposerons le contenu de ce projet de budget affecté à la mission « Justice », puis nous présenterons nos principales observations.

*Au 10 octobre 2011, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 100 % des réponses portant sur la mission « Justice » étaient parvenues à votre rapporteur spécial.*

## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

### A. UNE MISSION DÉSORMAIS À SIX PROGRAMMES

En application de l'article 9 de la **loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010** relative à l'application de l'article 65 de la Constitution, **un nouveau programme dédié au Conseil supérieur de la magistrature (CSM)** se substitue à l'action qui lui était jusqu'à présent dédiée au sein du programme « Justice judiciaire ». La création de ce nouveau programme vise à mettre en œuvre la disposition votée par le législateur organique pour assurer l'autonomie budgétaire de cette institution.

**Votre rapporteur spécial se félicite de cette création et rappelle qu'elle correspondait à un vœu exprimé depuis 2010 par votre commission.**

Il convient, par ailleurs, de rappeler que **la mission « Justice » ne comprend pas les juridictions administratives**, qui figurent au sein du programme 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat ». Cette question avait d'ailleurs été largement débattue lors de l'entrée en application de la LOLF et de la définition du périmètre de la présente mission. Si le bon fonctionnement de la mission « Justice » n'est certes pas entravé par la « sortie » des juridictions administratives, la question reste néanmoins posée de la cohérence d'ensemble du traitement « budgétaire » des juridictions.

### B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE 3,5 % EN 2012

La mission « Justice » est dotée, dans le projet de loi de finances pour 2012, de **7,42 milliards d'euros de crédits de paiement** (hors fonds de concours<sup>1</sup>), soit **une progression de 3,5 %**. Ses autorisations d'engagement passent de 8,957 milliards d'euros à 9,795 milliards d'euros, soit une hausse de 9,3 %.

**Votre rapporteur spécial rappelle cependant que la progression des dotations ne saurait, à elle seule, suffire à porter un jugement positif sur le projet de budget de cette mission.**

Au sein de la mission, **les dépenses de personnel absorbent 60,6 %** de l'ensemble des crédits.

Le tableau ci-après ventile les crédits, ainsi que les plafonds d'emploi en équivalent temps plein travaillé (ETPT).

---

<sup>1</sup> Les fonds de concours et les attributions de produit s'élèvent pour la mission « Justice » à 6,3 millions d'euros en 2012.

### Les crédits de paiement de la mission « Justice »

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2012 (3)	Total 2012 (2) +(3)	Pourcentage par rapport à l'ensemble de la mission	Plafond d'emplois en ETPT <sup>(1)</sup> nombre	Plafond d'emplois en ETPT <sup>(1)</sup> pourcentage
	Ouverts en LFI 2011 (1)	Demandés pour 2012 (2)	Variation 2012/2011 (2) / (1)					
166 Justice judiciaire <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	2 960,265 2 036,702	2 978,583 2 066,228	0,6% 1,4%	1,625	2 980,208 2 066,228	40,1%	31 137	40,51%
107 Administration pénitentiaire <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	2 821,791 1 809,828	3 030,315 1 879,811	7,4% 3,9%	1,400	3 031,715 1 879,811	40,8%	35 511	46,20%
182 Protection judiciaire de la jeunesse <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	757,642 428,198	772,647 433,409	2,0% 1,2%		772,647 433,409	10,4%	8 395	10,92%
101 Accès au droit et à la justice	331,337	354,837	7,1%		354,837	4,8%	0	0,00%
310 Conduite et pilotage de la politique de la justice <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	267,043 100,025	280,674 119,624	5,1% 19,6%	3,300	283,974 119,624	3,8%	1 822	2,37%
335 Conseil supérieur de la magistrature <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>		3,521 2,489			3,521 2,489	Non significatif	22	0,03%
<b>Mission "Justice"</b> <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<b>7 138,078</b> <b>4 374,753</b>	<b>7 420,577</b> <b>4 501,561</b>	4,0% 2,9%	<b>6,325</b>	<b>7 426,902</b> <b>4 501,561</b>	100,0%	76 865	100,00%

(1) Equivalent temps plein travaillé

Source : d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

### **C. LE LÉGER DÉPASSEMENT DES PLAFONDS FIXÉS PAR LA PROGRAMMATION TRIENNALE**

La loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 a fixé des plafonds d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement à la mission « Justice » pour la période 2011-2013. Toutefois, comme le montre le tableau ci-dessous, cette trajectoire budgétaire n'est pas respectée en 2012 pour la présente mission.

#### **L'évolution triennale des crédits de la mission « Justice » (hors compte d'affectation spéciale « Pensions »)**

(en millions d'euros)

	<b>Loi de finances pour 2011</b>	<b>Loi de programmation des finances publiques (LPFP) Exercice 2012</b>	<b>PLF 2012 au format LPFP</b>	<b>PLF 2012*</b>
<b>Autorisations d'engagement (AE)</b>	7 661	8 375	8 414	9 795
<b>Crédits de paiement (CP)</b>	5 842	5 998	6 039	7 421

\* Ce montant tient compte des modifications de périmètre et de transferts impactant la mission

Source : d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

Concernant les autorisations d'engagement, le dépassement s'élève **39 millions d'euros** à périmètre constant, soit 0,5 % du montant prévu par la programmation triennale. L'écart est comparable s'agissant des crédits de paiement (à périmètre constant) dans la mesure où il correspond à **41 millions d'euros**, soit 0,7 % de l'autorisation accordée dans le cadre de la programmation triennale.

#### **D. LA POURSUITE DE LA RGPP EN 2012**

L'année 2012 verra se **poursuivre la mise en œuvre de la RGPP** au sein de la présente mission. Le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 30 juin 2010, confirmé par le CMPP du 9 mars 2011, a plus particulièrement retenu, pour la période allant de 2011 à 2013, des mesures portant sur « *la modernisation de l'organisation et du fonctionnement des juridictions et du système pénitentiaire* », sur « *la rationalisation des fonctions support* » et « *la simplification des démarches pour les citoyens* ».

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès du ministère de la justice et des libertés, « *près de 400 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT)* » devraient être supprimés du fait des mesures suivantes (dont certaines ont déjà débuté) :

- la réorganisation des implantations immobilières parisiennes du ministère, à travers notamment **un site unique pour l'administration centrale (hors place Vendôme)** et la libération des locaux de l'école nationale de la magistrature (ENM) sur l'île de la Cité ;

- la professionnalisation de la fonction achats, à travers une politique d'achats optimisée ;

- la redéfinition du traitement des frais de justice, en lien avec une meilleure politique d'achats et un meilleur suivi des prescriptions ;

- la suppression de la présence humaine dans la majorité des miradors des maisons d'arrêt, un audit ayant permis d'identifier les miradors qui pourront être remplacés par un système de vidéosurveillance et des équipements adaptés ;

- la poursuite du recentrage de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) sur le pénal ;

- la poursuite de la réduction du nombre de transferts de détenus (- 5 %) du fait d'un recours accru à la visioconférence ;

- la mutualisation des fonctions support des services déconcentrés.

Au total, sur la période allant de 2011 à 2013, le ministère annonce **la suppression de 1 726 ETPT et une réduction de plus de cent millions d'euros** des crédits de fonctionnement.

## ***E. LES IMPASSES DE LA MISSION « JUSTICE »***

### **1. Des avancées...**

Au sein de la mission « Justice », des progrès ont été enregistrés au cours des dernières années.

Tout d'abord, comme l'a souligné votre rapporteur spécial, alors notre collègue Roland du Luart, dans son rapport d'information sur la formation des magistrats et des greffiers en chef à la gestion<sup>1</sup>, il faut saluer **le développement d'une culture de gestion conforme à l'esprit de la LOLF** au sein de l'institution judiciaire dans son ensemble.

En outre, les efforts de la loi n° 2002-1138 du 29 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) en faveur des effectifs ont porté leur fruit s'agissant des emplois de magistrat dans le cadre

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport d'information n° 4 (2006-2007) : « *La justice, de la gestion au management ? Former les magistrats et les greffiers en chef à la gestion* ».

du programme « Justice judiciaire ». **Le nombre de magistrats en juridiction répond désormais de façon plutôt satisfaisante aux besoins.**

Enfin, la mise en œuvre de la LOPJ a également permis de dégager des moyens substantiels pour la rénovation et la construction d'établissements pénitentiaires et **les conditions de détention s'améliorent**<sup>1</sup>.

## **2. ... qui ne doivent cependant pas occulter de lourds problèmes**

Malgré ces avancées, la mission « Justice » se caractérise aussi par un certain nombre de **problèmes lourds, qui n'ont toujours pas été résolus.**

Le principal point « noir » réside encore dans **la vétusté de certains établissements pénitentiaires et la surpopulation carcérale, qui reste hélas toujours d'actualité.** Ce constat renvoie à des dizaines d'années d'insuffisance. Mais force est de constater que ces lacunes, trop bien connues et depuis trop longtemps, se conjuguent pour créer une situation tout à la fois **attentatoire à la dignité humaine et source de promiscuité, donc facteur de « contagion » de la délinquance.**

**Il est de l'honneur de la République de poursuivre son effort, notamment budgétaire, en vue de parvenir à surmonter cette terrible impasse.**

Par ailleurs, **depuis 2009, l'institution judiciaire renoue avec la difficulté de maîtriser la dynamique à la hausse des frais de justice.** Il nous faut en connaître les causes. Au début des années 2000, ces frais avaient connu une progression exponentielle, analysée par votre rapporteur spécial, alors notre collègue Roland du Luart, dans son rapport d'information sur « *La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion* »<sup>2</sup> et dans celui consécutif à l'enquête demandée à la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF<sup>3</sup>. Ils avaient ensuite été contenus, entre 2006 et 2008, sous le double effet bénéfique de mesures volontaristes décidées par la Chancellerie et d'une prise de conscience salutaire de la part des magistrats prescripteurs. Cette maîtrise avait été obtenue sans remise en cause de la liberté de prescription du magistrat.

Cependant, depuis trois ans maintenant, les fins d'exercice budgétaire se caractérisent à nouveau par **des problèmes récurrents de paiement dans les juridictions.**

L'évolution des effectifs en juridiction et, plus particulièrement, **celle du nombre de greffiers** représentent également un sujet de préoccupation de votre rapporteur spécial. Si la LOPJ a débouché sur un niveau de créations

---

<sup>1</sup> Cf. par exemple, Sénat, rapport d'information n° 549 (2010-2011), « *La justice entre deux eaux dans l'Océan indien* », Roland du Luart.

<sup>2</sup> Sénat, rapport d'information n° 478 (2004-2005).

<sup>3</sup> Sénat, rapport d'information n° 216 (2005-2006) « *Frais de justice : l'impératif d'une meilleure maîtrise* ».

d'emplois de magistrat satisfaisant, le rythme de sortie et le volume des promotions de l'école nationale des greffes (ENG) ne permet, en revanche, toujours pas de compenser le manque actuel de greffiers au regard du nombre de magistrats. L'allongement de la durée de scolarité à l'ENG (passée de 12 à 18 mois en 2003) ainsi que la pyramide des âges des greffiers (avec de nombreux départs à la retraite dans les années à venir) constituent autant de circonstances aggravantes au regard de ce déséquilibre relatif des effectifs.

Dans le même temps, la réorganisation de **la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)** s'accompagne, sous l'empire de la RGPP, de réductions d'emplois importantes. Soumettant les services de cette direction à rude épreuve, **cette logique de suppression des postes remet en cause le potentiel opérationnel des équipes sur le terrain.**

Enfin, **le coût de l'accès à la justice n'a cessé de s'alourdir au cours de la période récente.** La multiplication des taxes à la charge du justiciable (droits de plaidoirie, contribution pour l'aide juridique, droit devant être acquitté lors de l'introduction d'une instance en appel) porte atteinte au principe d'égalité devant la justice, en élevant une barrière invisible, mais bien réelle, à l'entrée des prétoires.



## **LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 166 « JUSTICE JUDICIAIRE »**

- Le programme « Justice judiciaire », hors fonds de concours, s'appuie sur **3,605 milliards d'euros d'autorisations d'engagement**, soit une baisse de 15,8 % par rapport à 2011. **Les crédits de paiement s'élèvent à 2,978 milliards d'euros**, soit une légère hausse de 0,6 %.

- Les créations nettes d'emploi se montent à **282 ETPT**, pour un plafond d'emploi fixé à 31 137 ETPT. Elles visent notamment à **accompagner deux réformes** :

1) **la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale** (avec un besoin requis de 65 ETPT de magistrats et de 50 ETPT de greffiers) en application de la loi n° 2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs ;

2) l'application de **la loi n° 2011-803 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge** (avec un besoin requis de 80 ETPT de magistrats et de 60 ETPT de greffiers).

- Les efforts afin d'accroître les effectifs de magistrats n'ont de sens que s'ils s'accompagnent d'un effort encore plus important en faveur des greffiers, afin de **ramener le ratio entre leur nombre et celui des magistrats (actuellement égal à 0,92) à un niveau plus satisfaisant**.

- Pour 2011, l'enveloppe allouée au titre des frais de justice s'élève à **470 millions d'euros**. Les charges restant à payer devraient toutefois représenter près de **100 millions d'euros** à la fin de l'exercice budgétaire 2011, ce montant correspondant à environ deux mois d'activité des juridictions. Il apparaît donc que **la sous-budgétisation constatée depuis 2009 se poursuit en 2012, remettant en cause le principe de sincérité budgétaire au sein de la mission « Justice »**.

- **Le coût de la réforme de la carte judiciaire a été revu à la baisse** en passant de 427 millions d'euros à **367 millions d'euros** sur cinq ans.

- Ce coût de la carte judiciaire **n'intègre pas l'opération de réaménagement du TGI de Paris**, qui s'élève à elle seule à 623,5 millions d'euros.

## II. LE PROGRAMME 166 « JUSTICE JUDICIAIRE »

### ***A. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS : MAÎTRISER LES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES AFFAIRES ET PÉRENNISER LES BONNES HABITUDES DE GESTION***

Le programme 166 « Justice judiciaire » se rapporte aux moyens des juridictions civiles et pénales, y compris ceux de la Cour de cassation<sup>1</sup>. Il inclut également les moyens humains du casier judiciaire national ainsi que ses dépenses en matière de frais de justice, les crédits destinés à la formation des personnels et à la logistique, ainsi que les moyens humains contribuant à la mise en œuvre de la politique de l'accès au droit et à la justice.

**Les dépenses de personnel (69,4 %) constituent la part prépondérante de ce programme.**

L'année 2012 doit une nouvelle fois confirmer **les bonnes habitudes prises par les gestionnaires** depuis la mise en œuvre de la LOLF dans les juridictions.

**La maîtrise des délais de traitement des affaires civiles et pénales** continue d'être un objectif essentiel afin de répondre au mieux aux attentes du justiciable.

**La maîtrise des frais de justice**, devenus limitatifs sous l'empire de la LOLF, représente un autre enjeu majeur.

Ces objectifs ne doivent pas, pour autant, remettre en cause le principe fondamental de **l'indépendance de l'autorité judiciaire**.

### ***B. LES ACTIONS DU PROGRAMME : LA PRÉPONDÉRANCE DU PÉNAL SUR LE CIVIL***

Après ventilation des crédits des actions « *Soutien* », « *Formation* » et « *Support à l'accès au droit et à la justice* », il apparaît que **les affaires pénales absorbent 51,6 % des crédits de paiement** du présent programme, tandis que le contentieux civil en représente 45,7 %.

---

<sup>1</sup> Depuis la création de la mission « Justice », le Gouvernement a pris l'engagement d'exonérer de gels budgétaires la Cour de cassation et de ne soumettre les autres juridictions de l'ordre judiciaire à ce type de mesures qu'après accord du garde des Sceaux, ministre de la justice.

**Crédits de paiement du programme 166 par action**

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2012	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2012	Part dans le programme
1 - Traitement et jugement des contentieux civils	925,6	31,1%	1 399,6	45,7%
2 - Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	1 040,5	34,9%	1 582,1	51,6%
3 - Cassation	59,1	2,0%	68,2	2,2%
5 - Enregistrement des décisions judiciaires	13,6	0,5%	15,6	0,5%
6 - Soutien	828,6	27,8%	0,0	0,0%
7 - Formation	84,8	2,8%	0,0	0,0%
8 - Support à l'accès au droit et à la justice	28,0	0,9%	0,0	0,0%
Ensemble	2 980,2	100,0%	3 065,5	100,0%

Source : d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

Il convient de rappeler que, depuis 2007 et afin de faciliter la gestion des personnels dans les différents ressorts des cours d'appel, **l'action 8 « Support à l'accès au droit et à la justice » regroupe les moyens humains<sup>1</sup>** des juridictions (bureau d'aide juridictionnelle), les personnels des maisons de la justice et du droit (MJD), les personnels des conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) chargés de leur gestion, ainsi que les personnels du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV)<sup>2</sup>. Ces personnels étaient auparavant affectés au programme « Accès au droit et à la justice ».

**C. LA PROGRESSION CONTENUE DES CRÉDITS DE PAIEMENT : + 0,6 %**

Le présent programme compte, hors fonds de concours<sup>3</sup> **3,605 milliards d'euros d'autorisations d'engagement**, soit une baisse de 15,8 % par rapport à 2011.

Afin de bien interpréter cette baisse, il convient toutefois de rappeler qu'elle fait **suite à une hausse considérable de 43,6 % en 2011**, induite par la nécessité de tenir compte des autorisations d'engagement (1,203 milliard d'euros) destinées au financement de la construction de palais de justice,

<sup>1</sup> Cette action s'appuie au total sur 13 ETPT de magistrats et 559 ETPT de fonctionnaires.

<sup>2</sup> Le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) a remplacé, dans le cadre de la réorganisation des directions et des services conduite en 2008 par la Chancellerie au niveau de son administration centrale, le service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville (SADJPV).

<sup>3</sup> 1,6 million d'euros, principalement au titre de participations diverses aux dépenses de réception, de formation et de fonctionnement des tribunaux de commerce.

notamment celui de Paris, réalisée dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP).

**Les crédits de paiement s'élèvent à 2,978 milliards d'euros, soit une légère hausse de 0,6 %.**

**Les dépenses de personnel (titre 2) connaissent une augmentation de 1,4 %** et s'élèvent, au total, à 2,066 milliards d'euros. Ce montant correspond à un plafond d'emploi fixé à **31 137 ETPT**, soit 119 ETPT en plus par rapport à 2011.

Le schéma d'emploi pour 2012 repose sur la **création nette de 282 ETPT** correspondant au recrutement de magistrats (84 ETPT), de greffiers en chef (24 ETPT), de greffiers (370 ETPT), de secrétaires administratifs (30 ETPT) et à la suppression d'emplois de fonctionnaires de catégorie C (226 ETPT).

Ces créations d'emplois visent notamment à **accompagner deux réformes** :

- **la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale** (avec un besoin requis de 65 ETPT de magistrats et de 50 ETPT de greffiers) en application de la loi n° 2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs<sup>1</sup> ;

- l'application de **la loi n° 2011-803 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge** (avec un besoin requis de 80 ETPT de magistrats et de 60 ETPT de greffiers).

**Les dépenses de fonctionnement (titre 3)** augmentent de 1,4 % entre 2011 et 2012 et se montent à 762,7 millions d'euros. Les frais de justice<sup>2</sup> représentent le premier poste de dépense des services judiciaires en matière de fonctionnement, avec une enveloppe pour 2012 de 470 millions d'euros en crédits de paiement (460 millions d'euros en loi de finances pour 2011).

**Les dépenses d'investissement (titre 5)** enregistrent, pour leur part, une réduction de 13,8 millions d'euros, soit - **8,7 %**. Ces crédits se répartissent en 121,1 millions d'euros au titre de l'investissement hors réforme de la carte judiciaire<sup>3</sup> et 23,9 millions d'euros au titre des dépenses d'investissement liées à la carte judiciaire. Ils sont concentrés sur l'action 6 « *Soutien* ».

Par ailleurs, l'action 6 « *Soutien* » porte également l'ensemble des dépenses d'intervention (titre 6) du programme « Justice judiciaire ». D'un montant de **4,6 millions d'euros**, ces dépenses se ventilent entre une

---

<sup>1</sup> A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, la participation des citoyens assesseurs au fonctionnement de la justice pénale va être expérimentée dans les cours d'appel (CA) de Dijon et de Toulouse.

<sup>2</sup> Dépenses de procédure laissées à la charge de l'Etat, selon les articles 800, R. 92 à R. 94 et R. 218 du code de procédure pénale.

<sup>3</sup> Dont 10 millions d'euros au titre des opérations liées à l'adaptation des juridictions dans le cadre de la mise en place des jurés populaires.

subvention de 1,9 million d'euros au Conseil national des barreaux (CNB) pour la formation des élèves avocats et une participation de 2,7 millions d'euros au fonctionnement de l'établissement public d'exploitation du livre foncier informatisé. La forte baisse (- 64,9 %) des crédits d'intervention en 2012 s'explique par le fait que, jusqu'en 2011, une aide était apportée aux avocats dont le barreau a été supprimé dans le cadre de la réforme judiciaire<sup>1</sup>.

#### **D. LA PERSISTANCE DE L'INSUFFISANCE DE GREFFIERS EN JURIDICTION**

##### **1. Un ratio greffiers / magistrats encore en deçà du niveau souhaitable**

Alors que des efforts conséquents ont été réalisés au cours des dernières années, notamment dans le cadre de la LOPJ, pour palier le manque de magistrats, **le niveau des effectifs de greffiers en juridiction demeure un sujet de préoccupation.**

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, votre rapporteur spécial avait souligné **un déficit de créations d'emplois par rapport aux objectifs initialement fixés par la loi de programmation**<sup>2</sup>. En particulier, il avait déploré un décalage dans ces créations, avec un taux de réalisation de 76 % pour les magistrats et de seulement 32,6 % pour les fonctionnaires.

Au total, **le ratio entre le nombre de greffiers et celui de magistrats n'a pas pu atteindre le niveau souhaitable de un pour un.** Ce ratio reste « défavorable » aux greffiers, comme en atteste le tableau suivant.

##### **Evolution des effectifs de greffiers affectés auprès de magistrats et de magistrats depuis 2006**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Greffiers (a)</b>	6 915	6 942	7 012	7 059	7 079	7 433
<b>Magistrats (b)</b>	7 891	7 950	8 113	8 195	8 185	8 080
<b>Ratio (a/b)</b>	0,88	0,87	0,86	0,86	0,86	0,92

Source : Chancellerie

Le ratio actuel de 0,92 greffier par magistrat traduit **une faiblesse du soutien logistique susceptible d'être apporté aux magistrats**, tant pour le rendu des décisions de justice que pour la gestion des juridictions.

<sup>1</sup> Intégralement versée, cette aide n'a désormais plus lieu d'être.

<sup>2</sup> Rapport spécial n° 91 (2007-2008) – tome III – annexe 16.

**Les efforts afin d'accroître les effectifs de magistrats n'ont de sens que s'ils s'accompagnent d'un effort encore plus important en faveur des greffiers**, afin de ramener le ratio entre le nombre de fonctionnaires et celui de magistrats à un niveau véritablement satisfaisant.

## **2. Un frein au bon fonctionnement des juridictions**

**Votre rapporteur spécial insiste sur cette difficulté qui peut mettre en péril l'ensemble de l'équilibre de l'institution judiciaire.**

**Le rythme des départs à la retraite**, qui s'accélère depuis 2008, ne peut en effet que contribuer à aggraver la situation, **la pyramide des âges** des personnels des juridictions judiciaires étant particulièrement défavorable.

Par ailleurs, alors que de nouvelles promotions sortent de l'école nationale de la magistrature (ENM), la réforme de l'ENG, menée en 2003, entraîne **un décalage dans le temps des flux d'entrée**, la durée de la scolarité de l'ENG étant passée de 12 à 18 mois.

La résorption du goulet d'étranglement est d'autant plus difficile qu'il faut 6 à 9 mois pour ouvrir un concours de magistrat ou de greffier. **Le délai entre l'autorisation d'un concours de recrutement et ses premiers effets sur le terrain s'élève donc à au moins deux ans.**

**Votre rapporteur spécial souhaite souligner l'insuffisance des effectifs des greffiers et le handicap qu'elle fait peser sur le bon fonctionnement de l'ensemble du système judiciaire.**

## **3. Le nécessaire recentrage des greffiers sur leur « cœur de métier »**

Cette évolution défavorable du ratio fonctionnaires de greffe / magistrat appelle une **gestion prévisionnelle des emplois et des compétences** plus optimale.

En application du décret n° 2007-1106 du 16 juillet 2007, un corps de **secrétaires administratifs des services judiciaires** a été créé. Dans ce cadre, 175 emplois ont été affectés (par transformation d'emplois de catégorie C), en 2008 puis à nouveau en 2009, dans les secrétariats et les régies des juridictions les plus importantes ainsi que dans les services administratifs régionaux (SAR). En 2010 et 2011 respectivement, 79 et 30 emplois ont encore été consacrés à de tels postes. La prise de fonctions de ces agents permet de recentrer progressivement l'activité des greffiers sur leurs activités juridictionnelles et l'assistance du magistrat, ainsi que de les dégager de certaines fonctions administratives auxquelles ils participaient.

En outre, la Chancellerie estime que **la réforme de la carte judiciaire et le recours accru aux nouvelles technologies de l'information et de la communication** doivent contribuer à améliorer sensiblement les conditions de travail des greffiers et leur productivité.

En conclusion sur ce sujet, votre rapporteur spécial rappelle que votre commission a demandé à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF, une enquête sur « *l'impact de la réforme des tutelles des majeurs* ». Cette enquête, dont les conclusions seront connues très prochainement, devrait pouvoir apporter un certain nombre d'enseignements au regard de la charge de travail pesant sur les magistrats et les greffiers en juridiction.

## ***E. LE DÉRAPAGE DES FRAIS DE JUSTICE***

### **1. L'évolution de cette dépense au cours des années 2000**

**La difficulté très sérieuse** posée par les frais de justice au sein du budget de l'institution judiciaire est apparue de manière frappante au cours des années 2000. Ainsi, sur la seule période allant de 2003 à 2005, cette dépense a cru de 42,7 %.

Votre rapporteur spécial, alors notre collègue Roland du Luart, avait mis en évidence cette **tendance structurelle et inquiétante** à l'occasion de son rapport « *La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion* »<sup>1</sup>. A la suite de ce rapport, votre commission avait, demandé à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF, une enquête sur les frais de justice, dont votre rapporteur spécial avait analysé les conclusions dans son rapport « *Frais de justice : l'impératif d'une meilleure maîtrise* »<sup>2</sup>.

Après une pause dans cette dynamique à la hausse en 2006 (- 22,1 %), **le dérapage de cette dépense s'est toutefois à nouveau manifesté depuis 2009**<sup>3</sup>. En 2010, ce poste a ainsi augmenté de 8,2 %.

### **2. Les facteurs expliquant cette tendance**

Plusieurs séries de facteurs contribuent à l'explication de la dérive des frais de justice mise en évidence *supra*. Elles concernent tant la justice pénale que la justice commerciale.

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport d'information n° 478 (2004-2005).

<sup>2</sup> Sénat, rapport d'information n° 216 (2005-2006).

<sup>3</sup> Cf. rapport spécial n° 111 (2010-2011) – tome III – annexe 16.

*a) Pour la justice pénale*

Le redémarrage des frais de justice en matière pénale s'explique, d'une part, par **l'augmentation du volume de certaines prescriptions**, et, d'autre part, par des **revalorisations tarifaires**.

L'effet « volume », tout d'abord, se manifeste plus particulièrement dans le **domaine médical**, des **analyses génétiques** et des **interceptions judiciaires**. Il est généralement lié à des réformes.

A cet égard et s'agissant de la dépense en frais médicaux (qui constitue le premier poste de dépense de frais de justice), on peut par exemple citer la **loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté**, qui développe le recours à l'expertise psychiatrique (que ce soit en début ou en fin de placement).

Par ailleurs, la **loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure** a étendu le périmètre des infractions conduisant à une inscription au fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) et a ainsi eu un fort impact sur les frais de justice en développant le recours aux analyses génétiques, réalisées à partir de prélèvements sur individus ou à partir de traces biologiques<sup>1</sup>.

Du côté des revalorisations tarifaires, plusieurs sont intervenues concernant les **honoraires médicaux**<sup>2</sup> et les **tarifs de traduction et d'interprétariat**<sup>3</sup>.

*b) Pour la justice commerciale*

**Plusieurs réformes** sont intervenues au cours des dernières années et ont eu pour effet un gonflement de la dépense en matière de frais de justice. On peut notamment citer :

---

<sup>1</sup> Ces analyses sont désormais prescrites tant dans le domaine de la grande criminalité que dans celui de la délinquance de masse, sachant qu'elles demeurent particulièrement coûteuses en matière criminelle.

<sup>2</sup> Ces frais correspondent principalement aux examens effectués au cours de l'enquête (examens des gardés à vue et des victimes, autopsies), aux examens psychiatriques, médico-psychologiques et psychologiques, aux prélèvements sanguins ainsi qu'aux examens toxicologiques, biologiques et radiologiques. Si l'augmentation de la dépense est due pour partie à l'accroissement de l'activité pénale et à l'augmentation des prescriptions dans ce domaine, elle s'explique également par les éléments suivants :

- les revalorisations successives (au 1<sup>er</sup> août 2006, 1<sup>er</sup> juillet 2007 et 1<sup>er</sup> janvier 2011) de la lettre C, qui détermine le tarif de certaines prestations en matière de frais de justice (examen médical de garde à vue, examen médical des victimes...);

- le décret n° 2008-764 du 30 juillet 2008, qui revalorise les honoraires des experts psychiatres et prévoit l'application d'un tarif majoré pour les expertises concernant les victimes d'infractions sexuelles (ce tarif majoré n'était jusque-là applicable qu'aux expertises concernant les auteurs de ces infractions).

<sup>3</sup> La très forte progression de ce poste de dépense s'explique par les revalorisations tarifaires introduites par le décret n° 2008-764 du 30 juillet 2008 et son arrêté d'application du 2 septembre 2008. En effet, ces textes ont non seulement revalorisé le tarif de l'heure d'interprétariat, mais aussi introduit des majorations pour la première heure d'interprétariat (+ 40 %) et pour les missions de nuit, de week-end et les jours fériés.



- la réforme des procédures collectives (par le décret n° 2006-1709 du 23 décembre 2006), qui a supprimé la possibilité de demander aux parties le versement d'une provision pour frais de procédure (désormais avancée par le Trésor) ;

- la réforme du tarif des greffiers de commerce (par le décret n° 2007-812 du 10 mai 2007), qui prévoit le paiement de leurs frais en début de procédure et non plus à l'issue de celle-ci.

En outre, **la suppression de 55 tribunaux de commerce** dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire a eu pour conséquence d'accélérer les demandes de remboursements présentées par les greffiers de commerce concernés.

Au-delà des réformes, l'augmentation des procédures collectives liées à une **conjoncture économique défavorable** a également eu un impact direct sur le volume des frais de justice commerciale.

### **3. Les difficultés de gestion en 2011**

L'enveloppe allouée pour l'année 2011 au titre des frais de justice s'élève à **459,6 millions d'euros**.

Les crédits disponibles en début de gestion, compte tenu de la réserve de précaution (22,6 millions d'euros) et de la réserve complémentaire constituée au titre du dispositif « Etat exemplaire » (0,6 million d'euros), étaient de **436,4 millions d'euros**.

Cependant, suite au dégel de la réserve de précaution du programme « Justice judiciaire », à l'affectation à l'unité de budgétisation « frais de justice » des reports de crédits 2010 et à une mesure de gel à titre conservatoire, ces crédits ont été portés à la fin du mois d'août à **462,7 millions d'euros**.

Le déploiement de cet arsenal de mesures était d'autant plus justifié que des **retards de paiement** des collaborateurs occasionnels du service public de la justice ont été constatés en 2011. Ces retards ne concernent que très rarement les jurés (considérés comme des créanciers prioritaires), mais davantage les experts et les interprètes (même si les chefs de cour sont attentifs à la situation des créanciers « personnes physiques »).

**Certains créanciers ont régulièrement saisi l'administration centrale, faisant état d'importantes créances impayées**, notamment :

- en matière d'affranchissement, La Poste (plus de 8,5 millions d'euros d'impayés) ;

- en matière d'analyses génétiques, les laboratoires IGNA (2,6 millions d'euros) et IFEG (1,5 million d'euros) ;

- en matière de mesures pré-sententielles (enquêtes sociales rapides, enquêtes de personnalité...), la Fédération « Citoyens et Justice » (3,6 millions d'euros) ;

- en matière de géolocalisation, la société Deveryware (5 millions d'euros, soit près d'un an de chiffre d'affaires pour cette société)<sup>1</sup> ;

- en matière de location de matériel d'interception, la société Elektron (2,5 millions d'euros).

Afin de **remédier à ces difficultés**, le ministère de la justice et des libertés s'efforce d'améliorer le circuit des frais de justice, qui est caractérisé par un paiement à l'acte, faisant intervenir plusieurs acteurs et générant de ce fait des délais de traitement parfois importants.

Pour autant, **les difficultés de gestion au cours de l'exercice 2011 comme le report de charges prévisible (environ 100 millions d'euros<sup>2</sup>) tendent à démontrer la justesse de l'avertissement lancé par votre commission lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011 s'agissant d'une remise en cause du principe de sincérité budgétaire<sup>3</sup>**. Votre commission dénonce d'ailleurs, chaque année depuis 2009, **la sous-budgétisation** des frais de justice en loi de finances.

#### **4. Un problème de sincérité budgétaire pour 2012**

Cette situation amène votre rapporteur spécial à être d'autant plus attentif au budget prévu pour ce poste de dépense l'année prochaine.

Pour 2012, l'enveloppe allouée au titre des frais de justice s'élève à **470 millions d'euros**, soit une augmentation de seulement 2,3 % par rapport à l'autorisation initialement accordée en 2011.

Cette dotation tient compte notamment :

- du **financement de la part employeur des cotisations sociales des collaborateurs occasionnels du service public de la justice** (30 millions d'euros) ;

---

<sup>1</sup> Modifiant l'état B de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011, un amendement adopté à l'unanimité du Sénat et à l'initiative de notre collègue Roland du Luart, avec avis défavorable du Gouvernement, a d'ailleurs visé à abonder l'enveloppe des frais de justice d'un montant supplémentaire de 5 millions d'euros, afin notamment d'apporter une solution à ce problème.

<sup>2</sup> Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial lors de l'audition de Véronique Malbec, responsable du programme « Justice judiciaire » et directrice des services judiciaires, le 10 novembre 2011.

<sup>3</sup> Cf. rapport spécial n° 111 (2010-2011) – tome III – annexe 16.

- de la poursuite de la **réforme de la médecine légale**<sup>1</sup>, entrée en application le 15 janvier 2011 ;

- de l'**impact de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPPSI 2)** (17,2 millions d'euros)<sup>2</sup>.

Dans le projet de loi de finances pour 2012, les frais de justice figurent, au sein du programme « Justice judiciaire », parmi les crédits de fonctionnement des actions ci-après (en crédits de paiement) :

- Action 1 « *Traitement et jugement des contentieux civils* » : **63,1 millions d'euros** ;

- Action 2 « *Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales* » : **325,6 millions d'euros** ;

- Action 3 « *Cassation* » : **0,3 million d'euros** ;

- Action 5 « *Enregistrement des décisions judiciaires* » : **1,5 million d'euros** ;

- Action 6 « *Soutien* » : **79,5 millions d'euros**<sup>3</sup>.

## ***F. LA RÉVISION À LA BAISSSE DU COÛT DE LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE***

### **1. Un budget de 28,9 millions d'euros pour 2012 entièrement porté par le programme « Justice judiciaire »**

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012 afin de financer, **sur le programme « Justice judiciaire »**, les mesures liées à la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire s'élèvent à 178,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (34,4 millions d'euros en 2011)

---

<sup>1</sup> La coexistence de deux réseaux (hospitalier et de proximité) ainsi que la prise en charge, par le ministère de la justice et des libertés, du coût de fonctionnement des structures hospitalières (qu'il ne finançait pas jusqu'alors) constituaient deux facteurs d'accroissement notable du montant des frais de justice (de l'ordre de 30 millions). La réforme s'accompagne, par ailleurs, parallèlement d'une économie de 30 millions d'euros sur les honoraires médicaux. En effet, alors qu'auparavant le paiement s'effectuait à l'acte, le financement des structures dédiées à la médecine légale (dépenses de personnel et dépenses de fonctionnement) est désormais effectué sur la base de conventions passées entre le ministère de la justice et des libertés et celui de la santé. Seuls les médecins appartenant au réseau de proximité continueront d'être rémunérés à l'acte.

<sup>2</sup> A titre d'exemple, une recherche plus systématique de stupéfiants dans le cadre des contrôles routiers induit des frais de justice supplémentaires. Si l'examen salivaire est positif, il doit être confirmé par une analyse sanguine.

<sup>3</sup> Il s'agit des frais postaux, de l'indemnisation des victimes, de celles ayant bénéficié d'une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement, ainsi que des frais liés aux révisions et erreurs judiciaires. On peut se demander si ces dépenses sont vraiment de même nature que celles liées aux procédures civiles et pénales (enquêtes...) et si elles ne devraient pas être disjointes de ces frais de justice, qui font l'objet d'une problématique particulière.

et **28,9 millions d'euros** en crédits de paiement (62,7 millions d'euros en 2011).

Sur le programme « Justice judiciaire », ces crédits se décomposent comme suit :

- 4,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5 millions d'euros en crédits de paiement affectés en dépenses de fonctionnement courant (loyers, nettoyage des locaux libérés, déménagement du mobilier et des archives...);

- 174,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et **23,9 millions d'euros** en crédits de paiement prévus pour les **dépenses d'investissement (volet immobilier de la réforme)**.

Initialement, le financement du volet immobilier de la carte judiciaire devait également être supporté par une mobilisation des crédits du **compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »**. Ce CAS retrace les produits de cessions des immeubles appartenant à l'Etat. En dépense, il permet l'octroi de droits d'utilisation d'une partie de ces produits par les ministères. Le taux de « retour sur cessions » pour le ministère de la justice et des libertés était fixé à 85 %, le reliquat (15 %) étant affecté au désendettement de l'Etat.

Toutefois, à ce jour, le volet immobilier de la réforme n'a bénéficié d'**aucun apport issu de la ressource spécifique inscrite au CAS**. Il est désormais acté que, au titre de 2012, le financement des opérations relatives à la carte judiciaire sera exclusivement issu des dotations budgétaires.

## **2. Une réforme désormais chiffrée à 367 millions d'euros sur cinq ans**

Le coût de la réforme avait été initialement chiffré, par le ministère de la justice et des libertés, à **427 millions d'euros** sur cinq ans. Cette estimation était encore celle annoncée l'année dernière, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011.

Il apparaît toutefois que cette évaluation a été révisée à la baisse dans le projet de loi de finances pour 2012. Le coût total est désormais anticipé à **367 millions d'euros**.

**Le volet immobilier** de la carte avait été initialement chiffré à 385,5 millions d'euros, répartis sur trois ans pour les autorisations d'engagement et sur cinq ans pour les crédits de paiement. Ce coût est dorénavant estimé à 339 millions d'euros. En effet, les premiers chiffrages avancés lors du lancement de la réforme avaient été établis sur la base d'une organisation encore en cours d'ajustement et reposaient sur des ratios uniformes, ne correspondant pas à une programmation physique fine des opérations.

Par ailleurs, concernant le **plan d'accompagnement social des personnels** concernés par la réforme de la carte judiciaire, le montant total des crédits alloués était initialement prévu à hauteur de 21,5 millions d'euros. Or, la dépense totale ne s'élève finalement qu'à 16,8 millions d'euros.

Enfin, une enveloppe de 20 millions d'euros était à l'origine dédiée au **dispositif d'accompagnement des avocats** dont le barreau était supprimé suite à la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire<sup>1</sup>. Cette aide aux avocats ne s'élèvera finalement qu'à 11,2 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial insiste sur le fait que **ce budget alloué à la réforme de la carte judiciaire ne tient pas compte des réaménagements nécessaires pour le TGI de Paris.**

A lui seul, le projet du TGI de Paris représente un coût estimé à **623,5 millions d'euros**<sup>2</sup>, soit une enveloppe supérieure à la totalité de celle consacrée au reste de la carte judiciaire. Financée grâce à un partenariat public-privé (PPP), cette opération a suivi son cours en 2011 *via* la poursuite de la procédure de consultation des entreprises. L'attribution du contrat de partenariat devrait intervenir en 2012, pour une **livraison de la nouvelle « Cité judiciaire » en 2015.**

**S'agissant de ce PPP comme d'ailleurs de ceux concernant l'administration pénitentiaire (cf. *infra*), votre rapporteur spécial souligne l'importance de préserver une maîtrise d'ouvrage en capacité d'assurer le suivi et le contrôle de ce type de marché, afin d'éviter un dérapage des coûts dans le temps.**

Il convient, à cet égard, de rappeler qu'un **établissement public du Palais de Justice de Paris (EPPJP)** a été créé en 2004<sup>3</sup> pour assurer, notamment, le rôle de maître d'ouvrage dans l'opération immobilière de très grande envergure que représente la future « Cité judiciaire » à Paris. Opérateur du programme « Justice judiciaire » jusqu'en 2010, cet établissement public relève, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice ». Il a ainsi rejoint dans ce programme l'agence pour l'immobilier de la justice (APIJ). Il compte **15 ETPT** et perçoit une subvention pour charges de service public de **2,4 millions d'euros.**

## ***G. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME***

Pour le programme « Justice judiciaire », les objectifs retenus par le projet annuel de performance de la présente mission se situent dans le prolongement de ceux fixés par la LOPJ avec une attention particulière attachée à **l'amélioration de l'efficacité de la justice au service des citoyens,**

---

<sup>1</sup> Au total, 23 barreaux ont été concernés par la réforme de la carte judiciaire, regroupant 510 avocats.

<sup>2</sup> Sénat, rapport d'information n° 38 (2009-2010) « La future implantation du tribunal de grande instance (TGI) de Paris : la fin des hésitations », Roland du Luart.

<sup>3</sup> Décret n° 2004-161 du 18 février 2004.

## **à l'adaptation du droit pénal à l'évolution de la délinquance et au développement de l'effectivité de la réponse pénale.**

D'une manière générale, les indicateurs portant, tant en matière civile que dans le domaine pénal, sur les délais des procédures, l'ancienneté du stock, le nombre d'affaires traitées par magistrats et par fonctionnaires, sont satisfaisants dans leur conception. Ils répondent aux **préoccupations des justiciables qui souhaitent une « justice plus rapide »**.

L'analyse des performances du programme en matière de délais pour les décisions rendues met en évidence une **réduction de ces délais au civil**. Ainsi, pour les CA par exemple, une affaire civile était en moyenne traitée en 11,7 mois en 2010, mais l'a été en **11,5 mois en 2011** (avec une cible de 11 mois en 2012).

De même, **les efforts pour réduire les stocks au civil semblent continuer de porter leurs fruits**, comme l'illustre l'évolution de l'indicateur rendant compte de l'ancienneté moyenne du stock par type de juridiction : 13,2 mois en 2010 et 13,1 mois pour 2011 (avec une cible de 13 mois en 2012) dans le cas des TGI.

**Au pénal**, s'agissant du délai moyen de traitement des procédures, on doit regretter l'absence de données disponibles en réalisation pour 2010, à l'exception de la Cour de cassation (137 jours).

Une fois la décision rendue, encore faut-il qu'elle soit exécutée. De ce point de vue, **le taux de mise à exécution progresse**, sauf en matière de peine de prison ferme (86 % en 2011, contre 92,4 % en 2010). Par exemple, le taux de mise à exécution d'une condamnation à un travail d'intérêt général (TIG) était de 89,6 % en 2008, de 89,4 % en 2009 et de 97,1 % en 2010 (91 % en prévision pour 2011).

A cet égard, il convient de noter que la mise en place de **bureaux d'exécution des peines (BEX)**<sup>1</sup> a constitué un facteur d'efficacité certain, en évitant toute discontinuité entre le prononcé de la décision à l'audience et la mise en œuvre de la sanction.

L'indicateur portant sur la « **Dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale** », rattaché à l'objectif 4 « *Maîtriser la croissance des frais de justice* », constitue une base pertinente pour un suivi efficace et dans le temps de ce poste budgétaire. Il devient d'autant plus stratégique que la dynamique de ces frais repart à la hausse depuis 2009.

En 2008, cette dépense moyenne s'élevait à 211 euros. En 2009, elle se montait à 225 euros et l'année 2010 l'a vue atteindre 288 euros. **La prévision actualisée pour 2011 est, pour sa part, établie à 250 euros.**

---

<sup>1</sup> Expérimentaux dans huit juridictions en 2004, ils ont été généralisés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007.

**Votre rapporteur spécial estime toutefois que cet indicateur, portant sur la seule matière pénale, mériterait d'être complété pour couvrir l'ensemble du domaine des frais de justice.** Un tel enrichissement, par l'intermédiaire de sous-indicateurs, permettrait en effet de disposer d'une vision plus complète de l'évolution de ce poste de dépense.

Enfin, l'objectif 5 « *Développer la communication électronique* » permet de rendre compte de la capacité de l'institution judiciaire à tirer le meilleur profit des nouvelles technologies.

Il est mesuré au travers de l'indicateur « *Nombre d'utilisations de la visioconférence* » portant sur les CA (5 000 en prévision actualisée pour 2011 et 5 500 en cible pour 2012) et les TGI (9 000 en prévision actualisée pour 2011 et 10 000 en cible pour 2012).

S'agissant de la visioconférence, votre rapporteur spécial souligne toutefois que, **dans un avis du 14 octobre 2011, publié le 9 novembre 2011 au Journal officiel, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Jean-Marie Delarue, a rappelé que « si l'usage de la visioconférence peut être un palliatif parfois inévitable, il ne doit en aucun cas devenir une commodité inconditionnelle et doit surtout être précisément encadré ».**





**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS  
DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL  
SUR LE PROGRAMME 107 « ADMINISTRATION  
PÉNITENTIAIRE »**

- En 2012, l'administration pénitentiaire verra ses autorisations d'engagement progresser de 44,1 % et ses crédits de paiement de 7,4 %.

- **Les crédits d'investissements (titre 5)** enregistrent une **hausse exceptionnelle de 155,6 % en autorisations d'engagement** et de 31,1 % en crédits de paiement.

- Cette augmentation s'explique par la mise en œuvre du **nouveau programme immobilier (NPI)** qui doit se traduire par la construction de vingt cinq établissements, associée à la fermeture de trente six établissements. Au terme du NPI, l'administration pénitentiaire pourrait ainsi disposer de 70 000 places de détention. Cette priorité de la politique pénitentiaire actuelle mobilise, à elle seule, **1,852 milliard d'euros** en autorisations d'engagement sur 2012.

- Le plafond d'emploi du présent programme s'établit à **35 511 ETPT**, en hausse de 4 564 ETPT.

- Toutefois, concernant **les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)**, votre rapporteur spécial tient à souligner **les conditions de travail de plus en plus tendues auxquelles les personnels sont confrontés, en particulier, dans le contexte de la montée en charge du placement sous surveillance électronique**. Face à l'accroissement de leur charge de travail, il est nécessaire de porter les effectifs de ces services à un niveau permettant le maintien de la qualité des missions accomplies.

- Concernant la surpopulation carcérale, **la préoccupation majeure consiste dans les quatre établissements dont la densité reste supérieure à 200 %** et qui accueillent 1 101 détenus (Faa'a Nuutania, Orléans, Béthune et La Roche-sur-Yon).

- Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, la responsabilité des **transfèvements des détenus** (en dehors des détenus signalés particulièrement dangereux) entre leur cellule et les palais de justice ainsi que des missions d'escorte et de garde des détenus hospitalisés dans les UHSI a été transférée au ministère de la justice et des libertés. **Les conséquences de ce transfert de mission devront être évaluées en 2012.**

### III. LE PROGRAMME 107 « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »

#### **A. UN PROGRAMME RENDANT COMPTE DE L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE ET DE LA RÉINSERTION SOCIALE DES DÉTENUS**

Le programme 107 « Administration pénitentiaire » contient les moyens destinés à l'exécution des décisions de justice en matière pénale à l'égard des personnes placées sous main de justice, en milieu ouvert ou en milieu fermé. Il concerne aussi la réinsertion sociale des détenus (préparation à leur sortie, puis mesures de suivi, en collaboration avec des partenaires publics ou associatifs).

**L'action 1 « Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice »** contient essentiellement des crédits de personnel et d'équipement, destinés à la garde des détenus et à la mise en œuvre des mesures de suivi judiciaire à l'égard de personnes ayant fait l'objet de mesures alternatives à la poursuite. Les moyens figurant dans cette action concernent en particulier la construction, la rénovation et la sécurisation des établissements pénitentiaires<sup>1</sup>, ainsi que le placement sous surveillance électronique (PSE) et le placement sous surveillance électronique mobile (PSEM), le placement extérieur<sup>2</sup> et la semi-liberté.

**L'action 2 « Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice »** concerne les prestations d'entretien au quotidien (alimentation, habillement, couchage, hygiène...), ainsi que les soins et les mesures prises pour le maintien des liens familiaux.

Les dépenses d'entretien des détenus sont engagées, soit en régie, soit en gestion mixte (notamment pour la restauration ou l'hôtellerie).

Cette action porte également sur le travail pénitentiaire<sup>3</sup> ainsi que les activités d'enseignement et de formation.

**L'action 4 « Soutien et formation »** regroupe les personnels et les moyens de fonctionnement de l'administration centrale, des directions régionales de l'administration pénitentiaire, des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), ainsi que de l'école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP).

---

<sup>1</sup> La poursuite du programme de construction et de rénovation des établissements pénitentiaires fera l'objet de développements particuliers (Cf. infra, partie III-F).

<sup>2</sup> La dotation consacrée aux développements des aménagements de peine et aux alternatives à l'incarcération (PSE, PSEM et placements à l'extérieur) s'élève, en 2012, à 23,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

<sup>3</sup> Les actifs écroués sont répartis entre la production, le service général et la formation professionnelle. Leur activité se déroule au sein des ateliers de la régie industrielle des établissements pénitentiaires. A son sujet, voir le rapport d'information de notre ancien collègue Paul Loridant « Prisons : le travail à la peine » - contrôle budgétaire de la Régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP) : document Sénat n° 330 (2001-2002).

En outre, elle couvre les dépenses relatives au développement du réseau informatique de l'administration pénitentiaire ainsi qu'à la formation de ses personnels.

**B. LE POIDS DE L'ACTION « GARDE ET CONTRÔLE DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE » : 60,8 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT**

Plus de la moitié (60,8 %) des moyens du présent programme est concentré sur l'action 1 « *Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice* ».

L'action 4 « *Soutien et formation* » est ventilée entre les deux premières actions du programme « Administration pénitentiaire ».

**Crédits de paiement du programme 107 par action**

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2012	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2012	Part dans le programme
1 - Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	1 844,5	60,8%	2 139,3	68,1%
2 - Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice	924,6	30,5%	1 000,9	31,9%
4 - Soutien et formation	262,6	8,7%	0,0	0,0%
Ensemble	3 031,7	100,0%	3 140,2	100,0%

+ 108,5 millions d'euros \*

\*Provenant du programme « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* » (108,2 millions d'euros) et du programme « *Entretien des bâtiments de l'Etat* » de la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* » (0,3 million d'euros)

Source : d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

L'ENAP, opérateur du programme, est financée par une subvention pour charges de service public s'imputant sur l'action 4 « *Soutien et formation* ». Le montant de cette subvention s'élève à **27,9 millions d'euros**. En 2010, l'école a formé 4 934 agents, tant en formation initiale (2 011) qu'en formation continue (2 923). Elle devrait en former un peu plus de 6 500 en 2012.

**C. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT : 7,4 %**

En 2012, l'administration pénitentiaire verra ses autorisations d'engagement progresser de 44,1 % et ses **crédits de paiement de 7,4 %**.

**Les crédits en personnel (titre 2)** augmentent de 70 millions d'euros, soit + 3,9 %<sup>1</sup>.

**Les dépenses de fonctionnement (titre 3)** croissent, pour leur part, de 56,5 millions d'euros en crédits de paiement, soit + 8,6 %.

L'augmentation de ces dépenses est notamment liée à **l'ouverture de nouveaux établissements** construits en autorisation d'occupation temporaire - location avec option d'achat (AOT-LOA), dont le fonctionnement (c'est-à-dire l'entretien des détenus) est confié à des prestataires privés dans le cadre de contrats multi-services. Dix établissements, livrés en 2009 et 2010 (Roanne, Lyon Corbas, Nancy, Béziers, Poitiers, Le Havre, Le Mans, Lille Annoeulin, « Sud francilien » à Réau et Nantes) sont concernés.

En 2012, **les loyers de ces établissements construits en partenariats public-privé (PPP)** s'élèveront à 114 millions d'euros.

**S'agissant de ce mode de gestion en PPP, votre rapporteur spécial souligne l'importance de préserver une maîtrise d'ouvrage en capacité d'assurer le suivi et le contrôle de ce type de marché, afin d'éviter un dérapage des coûts dans le temps.**

Par ailleurs, le montant des crédits affectés à **l'entretien des détenus** et au fonctionnement des établissements en gestion publique s'élèvera à 127,5 millions d'euros.

**Les crédits d'investissements (titre 5)** enregistrent une **hausse exceptionnelle de 155,6 % en autorisations d'engagement** et de 31,1 % en crédits de paiement.

Cette augmentation s'explique par la mise en œuvre du **nouveau programme immobilier (NPI)** qui doit se traduire par la construction de vingt cinq établissements, associée à la fermeture de trente six établissements. Au terme du NPI, l'administration pénitentiaire pourrait ainsi disposer de 70 000 places de détention (*cf. infra*). Cette priorité de la politique pénitentiaire actuelle mobilise, à elle seule, **1,852 milliard d'euros** en autorisations d'engagement sur 2012.

**Les crédits d'intervention (titre 6)**, enregistrent, pour leur part, une légère baisse de 0,9 %, en passant de 87,3 millions d'euros en 2011 à 86,5 millions d'euros en 2012. Ils bénéficient majoritairement (72 millions d'euros) à l'action 2 « *Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice* » et sont consacrés à des transferts à la sécurité sociale à hauteur de 60,6 millions d'euros<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. *infra* partie D pour plus de développements sur les effectifs du programme.

<sup>2</sup> L'Etat doit s'acquitter auprès de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), pour chaque détenu, d'une cotisation calculée sur la base du plafond de la sécurité sociale fixé l'année précédente par décret (en application de la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale).

**D. LES EFFECTIFS : 35 511 ETPT DONT 26 033 ETPT CONSACRÉS AU PERSONNEL DE SURVEILLANCE**

Après une hausse de 772 ETPT en 2008, de 894 ETPT en 2009, de 840 ETPT en 2010 et de 997 ETPT en 2011, le programme « Administration pénitentiaire » connaît un nouvel accroissement de son plafond d'emploi de 454 ETPT. Ce plafond s'établit à **35 511 ETPT**.

Cette évolution résulte de **l'extension en année pleine des nouveaux emplois pourvus en 2011** et de la création de 145 ETPT au titre des créations d'emploi en 2012.

Au total, il faut souligner que le programme « Administration pénitentiaire » enregistrera un gain net de **290 emplois supplémentaires au terme de l'exercice 2012**.

**Cette augmentation des effectifs vise notamment à répondre aux besoins en personnel liés à l'ouverture de nouvelles places en détention au cours de l'exercice** (notamment la nouvelle maison centrale de Condé sur Sarthe).

**Le personnel de surveillance (catégorie C) constitue l'essentiel des effectifs avec 26 033 ETPT**, en hausse de 508 ETPT.

Les métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif sont dotés, pour leur part, de **4 131 ETPT (+ 41 ETPT)**.

**Concernant les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), votre rapporteur spécial tient à souligner les conditions de travail de plus en plus tendues auxquelles les personnels sont confrontés.** En particulier, dans le contexte de la montée en charge du placement sous surveillance électronique (*cf. infra*), il rappelle que le SPIP est chargé par le juge de l'application des peines (JAP) de l'enquête de faisabilité de la mesure, puis du contrôle du respect des obligations imposées au condamné (vérifications téléphoniques, visites au lieu d'assignation, convocations à l'établissement d'écrou ou au SPIP). En outre, après une expérimentation engagée en avril 2010 dans dix SPIP, la généralisation du transfert de la prise en charge de la surveillance électronique (gestion logistique des dispositifs, opération de pose et de dépose des bracelets, interventions techniques en cours de mesure) des établissements pénitentiaires vers les SPIP a été actée.

Actuellement selon la Chancellerie, cette mission mobilise **685 agents**, dont 270 surveillants, **315 conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation**, ainsi que 100 agents administratifs.

**Face à l'accroissement de la charge de travail pesant sur les SPIP, votre rapporteur spécial estime nécessaire de porter les effectifs de ces services à un niveau permettant le maintien de la qualité des missions accomplies.**

## ***E. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI PÉNITENTIAIRE***

La loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 dite « loi pénitentiaire » emporte des **conséquences importantes sur les services pénitentiaires, leurs missions et leur organisation**, tant en milieu fermé qu'en milieu ouvert. Avec elle, l'amélioration de la condition des personnes détenues devient un objectif encore plus prioritaire.

Trois mesures liées à la mise en œuvre de cette loi auront des **répercussions directes sur les crédits de fonctionnement** du programme en 2011.

Tout d'abord, la montée en charge prévue du placement sous surveillance électronique (PSE) et l'assouplissement de ses conditions d'octroi (en particulier avec la mise en place du PSE en fin de peine)<sup>1</sup> s'appuie sur un budget de **30 millions d'euros**. Ces crédits doivent permettre le financement de **11 850 PSE**, 150 placements sous surveillance électronique mobile (PSEM)<sup>2</sup> et 799 placements à l'extérieur non hébergés (PE).

En outre, les opérations de **construction d'unités de vie familiale (UVF)** et de parloirs familiaux (en application des dispositions de l'article 36 de la loi pénitentiaire, qui ouvre l'accès à ces unités et à ces parloirs à toutes les catégories de personnes détenues) nécessitent l'ouverture de crédits à hauteur de **1,5 million d'euros**.

Enfin, 4,8 millions d'euros sont destinés au financement de la **lutte contre l'indigence**. Ils correspondent au versement d'une aide en numéraire aux détenus déclarés comme indigents<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> La loi pénitentiaire précitée prévoit d'ailleurs le PSE, de manière systématique, pour toute personne incarcérée initialement condamnée à une peine inférieure ou égale à cinq ans et dont le reliquat de peine est inférieur à quatre mois (sauf impossibilité matérielle, refus du condamné, incompatibilité entre la personnalité du condamné et la nature de la mesure ou risque de récidive). L'objectif de cette disposition est de permettre le PSE de personnes détenues et n'ayant pas construit en détention de projet préalable d'insertion. Elle vise à faire bénéficier d'un aménagement en fin de peine un nouveau type de public qui aurait été définitivement libéré sans accompagnement.

<sup>2</sup> D'un point de vue technique, la surveillance électronique fixe (PSE) consiste à contrôler que la personne condamnée respecte les modalités d'une assignation dans un lieu déterminé (en général son domicile) lui ayant été imposée par l'autorité judiciaire selon des horaires définis. Elle ne permet pas la localisation du placé en dehors de ses horaires d'assignation, contrairement à la surveillance électronique mobile (PSEM) qui permet de localiser le porteur du bracelet 24 heures/24 et 7 jours/7 grâce à un dispositif GPS.

<sup>3</sup> Cette aide en numéraire se monte à 20 euros par mois.

La loi pénitentiaire pose le **principe de l'encellulement individuel** en son article 87<sup>1</sup>. L'application de ce principe ne manquera pas d'avoir une incidence, dans les années à venir, sur les programmes de construction et de rénovation d'établissements pénitentiaires. **Votre rapporteur spécial considère néanmoins que ce principe doit pouvoir comporter des aménagements : l'encellulement individuel présente en effet également un risque d'isolement des détenus psychologiquement préjudiciable.**

Aussi, **vos rapporteur spécial estime-t-il important, pour l'avenir, de préserver un certain pourcentage de « cellules doubles » afin de pouvoir répondre aux demandes de détenus ne souhaitant pas se retrouver seuls. Actuellement, les nouveaux programmes immobiliers pénitentiaires prévoient d'ailleurs une proportion de 20 % de « cellules doubles », ce qui paraît un équilibre souhaitable.**

#### ***F. LA PRESSION DU TAUX DE POPULATION CARCÉRALE***

##### **1. Un taux d'occupation reparti à la hausse en 2011 : 115,4 %**

**Depuis plusieurs années, votre commission dénonce sans discontinuer les conditions de détention parfois inhumaines dans les prisons françaises, du fait de leur vétusté et d'un taux de surpopulation carcérale élevé<sup>2</sup>.**

L'année 2008 s'était caractérisée par un pic historique avec un taux de surpopulation de 126,5 %<sup>3</sup>. Depuis 2009, une décrue était toutefois observée avec un taux de 110,1 % au 1<sup>er</sup> juillet 2010. L'exercice 2011 enregistre **un redémarrage à la hausse de ce ratio, qui atteignait 115,4 %** au 1<sup>er</sup> juillet dernier. Au total, à cette date, 64 726 personnes étaient écrouées et détenues pour 56 081 places opérationnelles.

La préoccupation majeure demeure, dans cette perspective, les **quatre établissements (Faa'a Nuutania, Orléans, Béthune et La Roche-sur-Yon) dont la densité reste supérieure à 200 %** et qui concernent encore 1 101 détenus.

---

<sup>1</sup> *Cet article prévoit que : « Les personnes mises en examen, prévenus et accusés soumis à la détention provisoire sont placés en cellule individuelle. Il ne peut être dérogé à ce principe que dans les cas suivants :*

1° Si les intéressés en font la demande ;

2° Si leur personnalité justifie, dans leur intérêt, qu'ils ne soient pas laissés seuls ;

3° S'ils ont été autorisés à travailler ou à suivre une formation professionnelle ou scolaire et que les nécessités d'organisation l'imposent.

Lorsque les personnes mises en examen, prévenus et accusés sont placés en cellule collective, les cellules doivent être adaptées au nombre des personnes détenues qui y sont hébergées. Celles-ci doivent être aptes à cohabiter. Leur sécurité et leur dignité doivent être assurées. »

<sup>2</sup> *Voir le rapport de la commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires : « Prisons : une humiliation pour la République ». Document Sénat n° 449 (1999-2000).*

<sup>3</sup> *Taux au 1<sup>er</sup> juillet 2008.*

## 2. Le programme « 13 200 » de rénovation et de construction d'établissements

Initié par la LOPJ, le programme dit « 13 200 » comporte 10 800 places réservées à la réalisation de nouveaux établissements pénitentiaires et 2 400 places dédiées à l'application de nouveaux concepts pénitentiaires adaptés à la diversité de la population pénale, en particulier pour éviter le risque de « contamination par la promiscuité » (2 000 pour les détenus majeurs et 400 dans les structures exclusivement réservées aux mineurs).

Comme l'indique le tableau ci-dessous, **l'investissement dans l'immobilier pénitentiaire a essentiellement commencé à produire ses effets à partir de 2008**. Au cours de cette année là, en effet, ont commencé à être ouvertes les premières grandes tranches du programme immobilier de l'administration pénitentiaire (établissements pénitentiaires pour mineurs, centre pénitentiaire de Mont de Marsan et centre pénitentiaire de Saint-Denis de la Réunion, notamment). Dans la continuité, l'année 2009 a connu de nouvelles livraisons (Roanne, Lyon Corbas, Nancy, Béziers, Poitiers, Le Havre et Le Mans) et a perçu les dividendes de ce programme en termes de baisse du taux d'occupation et d'amélioration des conditions de détention.

### Les créations de places en établissements pénitentiaires sur la période 2004 – 2013 (hors nouveau programme immobilier)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Programme 13 200</b>	0	0	0	210	1 437	3 562	2 471	1 699	897	338
<b>Autres opérations</b>	584	531	427	87	377	386	183	89	257	260
<b>Création brute de places</b>	584	531	427	297	1 814	3 948	2 654	1 788	1 154	598
<b>Fermetures de places</b>	0	0	0	0	207	795	687	0	378	55
<b>Création nette de places</b>	<b>584</b>	<b>531</b>	<b>427</b>	<b>297</b>	<b>1 607</b>	<b>3 153</b>	<b>1 967</b>	<b>1 788</b>	<b>776</b>	<b>543</b>

Source : Chancellerie

A l'issue du programme « 13 200 » et du programme de réhabilitation des plus importantes structures pénitentiaires, la capacité théorique globale de l'administration pénitentiaire doit être portée à environ **63 500 places**<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Non comprise la réhabilitation de la maison d'arrêt de Paris-La Santé qui a été rattachée au NPI (cf. infra).



### 3. Le nouveau programme immobilier (NPI)

Le nouveau programme immobilier (NPI), annoncé par le Garde des sceaux le 5 mai 2011, correspond à un **plan de restructuration du parc immobilier pénitentiaire**. Il vise, d'une part, à assurer des conditions dignes de détention (en conformité avec les règles pénitentiaires européennes et les prescriptions de la loi pénitentiaire précitée du 24 novembre 2009) et, d'autre part, à augmenter les capacités d'hébergement de l'administration pénitentiaire. Ce programme cherche ainsi à améliorer le taux de mise à exécution des peines d'emprisonnement prononcées par les juridictions pénales et à assurer l'encellulement individuel des personnes détenues.

Il prévoit la **construction de vingt cinq nouveaux établissements** (dont deux en outre-mer), la réhabilitation de la maison d'arrêt de Paris-La Santé<sup>1</sup>, la reconstruction du centre pénitentiaire de Nouméa ainsi que l'extension du centre pénitentiaire de Ducos. Concomitamment à la livraison de ces structures, la fermeture de trente six sites est programmée.

#### Les créations de places en établissements pénitentiaires sur la période 2011 – 2014 (y compris le nouveau programme immobilier)

	2011	2012	2013	2014
<b>Programme 13 200</b>	1 699	897	338	210
<b>Autres opérations</b>	89	257	260	87
<b>Création brute de places</b>	1 788	1 154	598	297
<b>Fermetures de places</b>	0	378	55	0
<b>Création nette de places (Programme 13 200 et autres opérations)</b>	<b>1 788</b>	<b>776</b>	<b>543</b>	<b>297</b>
<b>Nouveau programme immobilier (NPI)</b>	0	0	0	930
<b>Fermetures de places (NPI)</b>	807	59	0	217
<b>Création nette de places (NPI)</b>	<b>- 807</b>	<b>- 59</b>	<b>0</b>	<b>713</b>
<b>Création nette de places (Tous programmes confondus)</b>	<b>981</b>	<b>717</b>	<b>543</b>	<b>1 227</b>

Source : Chancellerie

<sup>1</sup> Environ 900 places résulteront de la rénovation de la prison de La Santé sur son site actuel, cette livraison étant prévue pour 2018.

Avec l'effet attendu du NPI sur les créations de places, il est ainsi prévu que, d'ici à la fin de l'année 2017, 7 570 places vétustes soient remplacées par 14 280 nouvelles places. Au total, le solde de création nette de places s'élèverait à **6 710 places**.

Enfin, le 13 septembre 2011, le Président de la République a annoncé une future loi d'orientation et de programmation venant consacrer l'objectif de disposer de **80 000 places** de prison à l'horizon 2017, afin d'améliorer l'exécution des peines.

### ***G. LA NÉCESSITÉ DE L'ÉVALUATION EN 2012 DU TRANSFERT DE LA MISSION DE TRANSFÈREMENTS DES DÉTENUS À L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE***

La question du transfèrement des détenus figure parmi les **sujets récurrents de la mission « Justice »** depuis plusieurs années. Elle a fait l'objet d'une avancée décisive en 2011.

#### **1. Jusqu'en 2010, une répartition complexe des tâches**

Jusqu'en 2010, les principales règles de répartition des compétences en matière d'escortes et de gardes des détenus étaient complexes et, au final, elles faisaient peser **une charge importante sur la police et la gendarmerie**.

**Les transfèrements administratifs**, qui consistent en la conduite d'un détenu d'un établissement pénitentiaire à un autre, étaient **réalisés par l'administration pénitentiaire**. Dans des cas exceptionnels, lorsqu'un détenu était réputé dangereux, le concours des forces de l'ordre (police ou gendarmerie) pouvait être sollicité.

**Les extractions** consistent à conduire les détenus de l'établissement dans lequel ils sont incarcérés jusqu'au palais de justice où ils doivent être présentés ou comparaître, et à en assurer la garde.

**Les translations judiciaires** sont effectuées à la demande de l'autorité judiciaire. Elles résident dans le transfert des détenus d'un établissement pénitentiaire vers un autre.

**Les extractions et les translations judiciaires étaient intégralement assurées par la police et la gendarmerie.**

Le conseil de sécurité intérieur du 6 décembre 1999 avait, par ailleurs, décidé la prise en charge à 100 % par l'administration pénitentiaire des **escortes médicales pour consultations**. A l'instar des transfèrements administratifs, le concours des forces de l'ordre pouvait être sollicité lorsque le détenu extrait était réputé dangereux.

Enfin, **le transport des détenus pour une hospitalisation** devait être assuré par les forces de l'ordre (circulaire interministérielle du 8 avril 1963). **La garde des détenus hospitalisés** incombait, elle aussi, aux forces de

l'ordre. Il convient, à cet égard, de noter que la création des unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) avait entraîné, depuis 2000, une augmentation significative des transfèremments et des extractions.

## **2. Les orientations de la RGPP**

La RGPP a fixé à la Chancellerie un **objectif de réduction du nombre de transfèremments de détenus**.

Il a ainsi été décidé de mettre en place un mécanisme incitatif, basé sur **une cible de réduction de 5 % du volume des transfèremments** en 2009 et 2010. En cas de dépassement, des transferts budgétaires se feraient de la mission « Sécurité » vers la mission « Justice », et inversement en cas de sous-réalisation.

Pour 2009 et en application de cette convention, **la mission « Sécurité » a ainsi versé 427 476 euros au programme 166 « Justice judiciaire » de la mission « Justice »**, le ministère de la justice et des libertés ayant obtenu une baisse de 6,4 % du volume des transfèremments.

Le dispositif instauré visait à susciter **une prise de conscience** quant à la nécessité de réduire le nombre de transfèremments.

## **3. Le transfert au ministère de la justice de la responsabilité de certains transfèremments en 2011**

Le 30 septembre 2010, le Premier ministre a décidé du **transfert de la responsabilité des transfèremments judiciaires ainsi que de l'escorte et de la garde des détenus hospitalisés dans les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI)** du ministère de l'intérieur vers le ministère de la justice<sup>1</sup>.

Ce transfert de responsabilité s'accompagne lui-même d'un **transfert de 800 ETPT** du ministère de l'intérieur vers le ministère de la justice. Il doit s'étaler **sur trois ans** : 200 ETPT en 2011, 250 ETPT en 2012 et 350 ETPT en 2013.

**Une expérimentation** a été menée, du 4 avril au 30 août 2011, dans les ressorts des TGI d'Epinal (Vosges) et de Cusset (Allier).

Depuis septembre 2011, le transfert est étendu à l'ensemble des **régions Lorraine et Auvergne**.

Une seconde expérimentation a débuté, le 5 octobre 2011, en **région Basse-Normandie**. En décembre 2011, la reprise de la mission par l'administration pénitentiaire devrait être étendue à l'ensemble de cette région.

---

<sup>1</sup> *Le concours des forces de l'ordre peut toutefois être sollicité pour renforcer l'escorte de l'administration pénitentiaire de détenus particulièrement signalés (DPS) ou dont le transfèremment présente des risques importants pour l'ordre public.*

**En 2012**, le transfert de la mission sera étendu, dès le mois d'avril, aux régions Picardie, Champagne-Ardenne, Bourgogne, Centre, Poitou-Charente, Limousin, Aquitaine et Languedoc-Roussillon, puis, en octobre, aux régions Rhône-Alpes, Haute-Normandie, Nord-Pas-de-Calais et Alsace.

S'agissant des **UHSI**, la totalité des transfèrements a été reprise en charge par l'administration pénitentiaire depuis septembre 2011. La garde statique des détenus hospitalisés hors UHSI demeure de la responsabilité des forces de l'ordre, leur escorte relevant des attributions de l'administration pénitentiaire.

#### **4. L'évaluation des résultats en 2012 et les marges de progression encore envisageables**

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, **une évaluation sera conduite au premier semestre 2012** pour tirer les enseignements des premiers mois de mise en œuvre de cette réforme.

Toutefois, votre rapporteur spécial relève que **le ministère de la justice et des libertés estime « insuffisants » les 800 ETPT transférés « au regard des observations récentes opérées et des expertises internes »<sup>1</sup>**.

Sous cette réserve d'importance, **il considère que le succès de cette réforme passera par le respect de plusieurs impératifs.**

En premier lieu, **le transfert d'emplois doit effectivement avoir lieu** et respecter le calendrier du transfert des responsabilités.

En deuxième lieu, **le niveau de sécurisation des transfèrements** ne doit pas pâtir de ce transfert de responsabilité de la police et la gendarmerie vers l'administration pénitentiaire.

Cette observation renvoie à la troisième et dernière condition qui consiste en l'accompagnement et en **la formation des personnels pénitentiaires affectés à cette nouvelle tâche.**

#### **H. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME**

Dans le cadre de l'appréciation de la performance de la mission « Justice », **le développement des aménagements de peine** représente un indicateur particulièrement mis en avant, puisqu'il figure parmi les quatre « *indicateurs les plus représentatifs de la mission* ».

L'indicateur 3.1 mesurant le « *pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine* » rend compte de **résultats en progrès**. Ainsi, ce ratio était de 13,4 % en 2009, de 16 %

---

<sup>1</sup> Réponse à la question parlementaire n° 267 adressée au ministère en application de l'article 49 de la LOLF.

en 2010 et devrait être de 20 % sur 2011 (prévision actualisée). L'objectif pour 2012 est arrêté à 22 %. L'aménagement de peine peut correspondre à une mesure de PSE (représentant 70 % des cas d'aménagement en 2011), de placement extérieur ou de semi-liberté.

L'indicateur 1.1 met en évidence un « **nombre d'évasions pour 10 000 détenus (sous garde pénitentiaire directe/hors de l'établissement) inférieur à 3** en prévision actualisée pour 2011, soit une performance conforme à la prévision d'origine.

Au regard de l'objectif de renforcement de la sécurité dans les établissements pénitentiaires (objectif 1 du programme), il convient en outre de souligner que le « **taux de formation à la prévention du suicide (formation TERRA) (indicateur 1.3) augmente** pour les surveillants : 75 % en prévision actualisée pour 2011, contre 66 % en 2010.

S'agissant de l'amélioration des conditions de détention (objectif 4), l'indicateur 4.1 portant sur le « **maintien des liens familiaux** » témoigne d'un **meilleur taux d'occupation des unités de vie familiale en 2011** (70 % en prévision actualisée) qu'en 2010 (66 %).

L'insertion professionnelle des détenus (objectif 5) demeure toutefois encore « à la traîne ». **Seulement 39 % des détenus (en prévision actualisée pour 2011) bénéficie d'une activité rémunérée**, soit une proportion quasi identique à 2010 (39,1 %).

Enfin, le « **pourcentage de personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes** » (indicateur 6.1) reste, lui aussi, **insatisfaisant : 62 % en prévision actualisée** pour 2011 (contre 59 % en 2010).



**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS  
DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL  
SUR LE PROGRAMME 182  
« PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE »**

- Depuis 2009, le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » (PJJ) a été **recentré sur la prise en charge des mineurs délinquants**.

- Le programme comporte 792,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et **772,6 millions d'euros en crédits de paiement, en hausse** respectivement de 4,6 % et de 2 %.

- Il convient de relever la réapparition d'un phénomène qui avait pourtant disparu depuis plusieurs années au sein du présent programme : **la sous-dotation du secteur associatif habilité (SAH)**. Ainsi, alors que le report de charges correspondait à environ un mois de fonctionnement de ce secteur (34,4 millions d'euros) à la fin de l'année 2010, il devrait être de **40,9 millions d'euros** à la fin de l'exercice 2011. Cette sous-dotation, qui tend à redevenir chronique, impactera négativement en 2012 les moyens disponibles du SAH et, donc, les réponses pouvant être apportées aux mineurs et à leur famille.

- A l'épreuve de la RGPP, le présent programme subira **une perte de 106 ETPT**, son plafond d'emploi baissant à 8 395 ETPT.

- **Votre rapporteur spécial considère qu'un seuil a été atteint** et qu'il est désormais difficile d'aller encore au-delà en matière de suppression d'effectifs au sein de la PJJ. Il s'inquiète donc des réductions d'emploi prévues par le présent projet de loi de finances pour la PJJ.

- **La performance** du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » est **difficile à appréhender**, dans la mesure où elle dépend aussi de plusieurs variables qui lui sont, au moins en partie, extérieures.

- **Le coût d'une journée en centre éducatif fermé (CEF)** est de **594 euros** en prévision actualisée pour 2011. Une mesure d'investigation et d'orientation éducative revient à 2 594 euros en prévision actualisée pour 2011.

- **71 % des jeunes pris en charge au pénal n'ont ni récidivé, ni réitéré, ni fait l'objet de nouvelles poursuites dans l'année qui a suivi la clôture de la mesure.**

## IV. LE PROGRAMME 182 « PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE »

### A. LE ROLE DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (PJJ)

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) est chargée de l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs et de la concertation entre les institutions intervenant à ce titre, notamment les conseils généraux. Elle conçoit les normes et les cadres d'organisation de la justice des mineurs. Elle garantit, directement ou par les associations qu'elle habilite et finance, une aide aux décisions de l'autorité judiciaire. Enfin, elle assure, directement dans les services et établissements de l'Etat ou dans les établissements associatifs qu'elle habilite et finance, la prise en charge de mineurs délinquants sous main de justice.

L'action 1 « *Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants* » concerne la mise en œuvre des mesures éducatives intervenues dans le cadre d'une décision pénale se rapportant à des mineurs. Ces mesures sont financées par l'Etat à 100 %, dans les secteurs public et associatif. Cette action inclut également les interventions auprès des mineurs incarcérés.

L'action 3 « *Soutien* » concerne la fonction support du présent programme.

L'action 4 « *Formation (Ecole nationale de protection judiciaire de la jeunesse)* » se rapporte à la formation assurée par l'Ecole nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ) ainsi qu'à celle dispensée par les neuf pôles territoriaux de formation à vocation interrégionale. Délocalisée à Roubaix, l'ENPJJ remplace, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2008, le Centre national de formation et d'études (CNFE).

Créée en 2011, l'action 5 « *Aide à la décision des magistrats : mineurs délinquants et mineurs en danger* » renvoie aux mesures d'investigation conduites sur ordonnance des magistrats par la DPJJ. Ces mesures visent à fournir des éléments d'information et d'analyse afin d'adapter les mesures d'action d'éducation ou d'assistance éducative à la situation des mineurs<sup>1</sup>.

### B. LE RECENTRAGE SUR LES MINEURS DÉLINQUANTS DEPUIS 2009

Depuis 2009, le programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse » (PJJ) a été recentré sur la prise en charge des mineurs délinquants. Cette orientation correspond à la décision du comité de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 11 juin 2008, consistant à

---

<sup>1</sup> Ces mesures sont actuellement au nombre de trois : le recueil de renseignements sociaux-éducatifs, l'enquête sociale et la mesure d'investigation et d'orientation éducative.



recentrer la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) sur l'intervention au pénal.

Avant ventilation, **l'action 1 relative aux mesures à l'égard des mineurs délinquants absorbe près des trois quarts (75,4 %, contre 74,1 % en 2010) des moyens du programme.** Cette prééminence traduit l'accent mis sur le recentrage stratégique du programme sur la prise en charge des mineurs délinquants. L'ancienne action 2 « *Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs* » a été supprimée en 2011 (elle ne « pesait » déjà plus que 9,5 % des moyens du programme en 2010).

### Crédits de paiement du programme 182 par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2012	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2012	Part dans le programme
1 - Mise en oeuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants	582,4	75,4%	662,7	82,8%
3 - Soutien	90,2	11,7%	0,0	0,0%
4 - Formation (Ecole nationale de la protection judiciaire de la jeunesse)	31,3	4,1%	0,0	0,0%
5 - Aide à la décision des magistrats : mineurs délinquants et mineurs en danger	68,7	8,9%	137,5	17,2%
Ensemble	772,6	100,0%	800,2	100,0%

+ 27,6 millions d'euros \*

\* Provenant des programmes « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* » (26,6 millions d'euros) et « *Entretien des bâtiments de l'Etat* » de la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* » (1 million d'euros).

Source : d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

### C. LA RÉFORME DE LA PJJ

L'année 2012 correspond à la première année du « **projet stratégique national 2012-2014** » (dit « PSN 3 »). Dans le cadre du projet stratégique national allant de 2009 à 2011, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) avait recentré l'action des établissements et des services sur la prise en charge des mineurs ayant commis des actes de délinquance. Elle avait également réduit le nombre de ses directions régionales (celles-ci passant au total de 15 à 9).

Les prises en charge au civil étant d'ores et déjà marginales en 2011 en dehors des investigations qui restent de la compétence de l'Etat, le recentrage de la PJJ se traduira essentiellement en 2012 par **la poursuite de la réorganisation des méthodes de l'action d'éducation en direction des mineurs délinquants.**

Pour autant, si la PJJ n'a plus vocation à prendre en charge la protection des jeunes majeurs et des mineurs en danger, elle est chargée, dans le cadre de la compétence du ministère de la justice et des libertés, de **l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs et de la concertation entre les institutions intervenant à ce titre**, que ce soit en matière civile ou pénale (décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008).

C'est pourquoi, au-delà des efforts réalisés au profit des mineurs délinquants, elle poursuivra en 2012 la mise en œuvre des réformes engagées au cours des dernières années. L'objectif est de garantir la coordination des acteurs institutionnels et la qualité du parcours de tous les mineurs faisant l'objet d'une décision judiciaire, selon quatre axes :

**1. Garantir à l'autorité judiciaire, directement ou par le secteur associatif qu'elle habilite, une aide à la décision tant en matière civile que pénale.** En 2011, une profonde réforme de l'investigation a été engagée. La mesure judiciaire d'investigation éducative remplacera, en 2012, l'enquête sociale et l'investigation d'orientation éducative, afin d'offrir aux magistrats une réponse plus rapide et mieux adaptée à la situation du mineur. La PJJ contribuera par ailleurs à l'amélioration des procédures de signalement en participant, aux côtés des parquets, aux instances créées par la loi relative à la protection de l'enfance<sup>1</sup>.

**2. Renforcer l'intervention en direction des jeunes confiés au pénal** en leur assurant une prise en charge de qualité sans délai. A cet effet, la PJJ finalisera en 2012 la réorganisation de son administration centrale et de ses directions territoriales, afin d'améliorer leur taux d'encadrement et d'optimiser leur management au service de l'insertion des mineurs pris en charge.

**3. Garantir à l'autorité judiciaire, aux usagers et aux citoyens, par le contrôle, l'audit et l'évaluation, la qualité de l'aide aux décisions et celle de la prise en charge dans les services publics ou associatifs habilités par la PJJ.** Depuis 2011, les équipes d'audit nouvellement constituées seront pleinement opérationnelles afin de garantir au moins un audit tous les cinq ans pour chaque structure.

**4. Concevoir des normes** et des cadres d'organisation de la justice des mineurs qui conjuguent la contrainte judiciaire et l'objectif d'insertion sociale.

---

<sup>1</sup> Notamment les cellules de recueil des informations préoccupantes et les observatoires départementaux.

**D. LA HAUSSE DES CRÉDITS DE PAIEMENT (+ 2 %) N'EMPÊCHE PAS LA SOUS-DOTATION DU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ (SAH)**

Le présent programme comporte 792,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et **772,6 millions d'euros en crédits de paiement, en hausse** respectivement de 4,6 % et de 2 %.

**Les dépenses de personnel** (titre 2) augmentent légèrement de 5,3 millions d'euros, soit + **1,2 %**. Votre rapporteur spécial reviendra *infra* sur l'évolution des effectifs de la PJJ et les préoccupations qu'elle suscite.

Après une baisse de 3,3 % en 2010 et de 4,7 % en 2011, **les dépenses de fonctionnement (titre 3) se stabilisent** à un niveau quasi identique à celui de 2011 : 313 millions d'euros (contre 312,6 millions d'euros en 2011). Dans le détail, le fonctionnement courant du secteur public relevant de la PJJ connaît un recul de 3,75 % de sa dotation (77 millions d'euros), tandis que le secteur associatif habilité (SAH) voit ses crédits augmenter de 0,8 % (soit au total 229,9 millions d'euros)<sup>1</sup>.

A cet égard, il convient de relever la réapparition d'un phénomène qui avait pourtant disparu depuis plusieurs années au sein du présent programme : **la sous-dotation du SAH**. Ainsi, alors que le report de charges correspondait à environ un mois de fonctionnement de ce secteur (34,4 millions d'euros) à la fin de l'année 2010, il devrait être de **40,9 millions d'euros** à la fin de l'exercice 2011<sup>2</sup>.

**Cette sous-dotation, qui tend à redevenir chronique, impactera négativement en 2012 les moyens disponibles du SAH et, donc, les réponses pouvant être apportées aux mineurs et à leur famille.**

Après avoir reculé de 14 % en 2010 et de 20,9 % en 2011, **les dépenses d'investissement (titre 5) progressent** en revanche fortement en 2012 : + 69,8 % (pour 23,1 millions d'euros au total). L'investissement immobilier est en effet en augmentation pour financer la transformation de vingt unités éducatives d'hébergement collectif (UEHC) en centres éducatifs fermés (CEF) dans le cadre de la réforme de la justice des mineurs.

A cet égard, **votre rapporteur spécial s'interroge sur l'accent prioritaire mis sur la création de nouveaux CEF au détriment d'autres structures d'accueil. Il considère que la prise en charge des mineurs doit plutôt s'appuyer sur un dispositif harmonieux et équilibré de l'offre d'accueil.**

---

<sup>1</sup> D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial lors de son audition des représentants du SAH : Francis Bahans, directeur général adjoint de la Fédération « Citoyens et Justice », Fabienne Quiriau, directrice générale de la Convention nationale des associations de protection de l'enfant (CNAPE) et Karine Métayer, conseillère technique, responsable du pôle enfance, jeunesse, familles de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS).

<sup>2</sup> *Idem*.

**Les dépenses d'intervention** (titre 6) **demeurent stables** à 3,2 millions d'euros. Ces dépenses correspondent aux subventions aux associations qui accompagnent l'action de la PJJ, particulièrement en matière d'insertion.

***E. LES TENSIONS LIÉES À LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS DICTÉE PAR LA RGPP***

Le plafond d'emplois du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » pour 2012 est de **8 395 ETPT** et il perd donc **106 ETPT** par rapport à 2011.

Cette réduction résulte de :

- l'extension année pleine des **suppressions d'emploi subies en 2010 et 2011** (-70 ETPT) ;

- la **suppression de 70 ETPT supplémentaires, au titre du recentrage au pénal de la PJJ** ;

- d'un transfert de 76 ETPT, au 1<sup>er</sup> janvier 2012, au profit du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » de la présente mission dans le cadre du déploiement de six plateformes de mutualisation (ressources humaines, informatique, immobilier, budget et comptabilité) visant à assurer des fonctions support aux juridictions et aux services déconcentrés du ministère de la justice<sup>1</sup> ;

- de la création au 1<sup>er</sup> janvier 2012 de 110 emplois : 60 emplois au titre de la transformation des UEHC en CEF et 50 emplois au titre de la justice des mineurs pour accompagner la loi n° 2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs<sup>2</sup>.

**Les conséquences des réductions d'effectifs appliquées depuis 2009 à la PJJ sous l'empire de la RGPP** ont été décrites, dans le cas d'espèce de la PJJ à La Réunion, par votre rapporteur spécial, alors notre collègue Roland du Luart. Il convient de les rappeler.

---

<sup>1</sup> Pour ce faire, des transferts en crédits et en emplois, des programmes « métier » de la mission « Justice » vers le programme « soutien » de la mission qu'est le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » accompagnent ce déploiement.

<sup>2</sup> Cette loi prévoit notamment un abaissement du seuil de sept ans à cinq ans d'emprisonnement pour un placement en CEF.

### **L'impact des suppressions d'emplois au sein de la PJJ : l'exemple de La Réunion**

« Tout changement d'organisation s'accompagne de l'impératif d'une gestion adaptée des ressources humaines, et cela d'autant plus lorsque **cette restructuration se double d'une réduction des effectifs**. Or, tel est le cas aujourd'hui au niveau de la PJJ.

« **Sous l'effet de la RGPP, la réorganisation de cette administration est conduite de front avec une suppression de postes.**

« [...] »

« **Dans ce contexte, le cas de La Réunion représente un bon exemple des tensions auxquelles donne lieu la mise en œuvre de la RGPP au sein de la PJJ.**

« Il existe un réel sentiment de frustration et d'inquiétude parmi les personnels de ces services. A l'origine de ce **malaise** se trouvent l'insuffisance des effectifs ou le sentiment qu'ils sont insuffisants pour mener à bien les missions confiées. Parmi les difficultés remontées à votre rapporteur spécial, on peut notamment citer le manque d'un chef de service pour chaque UEAJ, la difficulté à dégager du temps pour traiter tous les partenariats et conduire toutes les réunions/négociations nécessaires, le non-renouvellement d'un contractuel, le retrait programmé des éducateurs de la PJJ des classes relais où ils intervenaient jusqu'à présent...

« Certaines expressions utilisées sont révélatrices du malaise traversé : « On est dans la marche forcée », « **On ne peut plus faire le travail de qualité qui était le nôtre auparavant** », « On a de moins en moins de temps pour faire de l'éducatif réel », « On n'en peut plus ». Pour résumer cet état d'esprit, Christiane Tetu-Wolff, directrice territoriale, a ainsi indiqué à votre rapporteur spécial : « Je n'ai plus que des personnels dans la plainte ».

« Ce climat, qui ne nuit toutefois pas à la sérénité d'ensemble des équipes dans leur travail au quotidien, **ne doit pas être sous-estimé**. Il témoigne d'un certain désarroi et appelle une réponse de la part de la direction de la PJJ.

Source : Sénat, rapport d'information n° 549 (2010-2011), « La justice entre deux dans l'océan indien », Roland du Luart

Dans ces conditions, **votre rapporteur spécial considère qu'un seuil a été atteint et qu'il est désormais difficile d'aller encore au-delà en matière de suppression d'effectifs au sein de la PJJ. Il s'inquiète donc des réductions d'emploi prévues par le présent projet de loi de finances pour la PJJ.**

#### **F. UNE PERFORMANCE DIFFICILE À APPRÉHENDER**

La performance du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » est **difficile à appréhender**, dans la mesure où elle dépend aussi de plusieurs variables qui lui sont, au moins en partie, extérieures.

Ainsi, l'une des caractéristiques principales de la PJJ est de **travailler en partenariat**, avec les départements et le secteur associatif. De ce fait,

**l'atteinte de ses objectifs ne dépend pas exclusivement de son action** (par exemple, le taux de départements ayant mis en place un dispositif d'accueil d'urgence).

En outre, des éléments de contexte relatifs au **comportement des jeunes concernés** peuvent également interférer sur la réalisation des objectifs, **sans que la PJJ puisse avoir une « prise » suffisante.**

Enfin, le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire doit être pris en compte, notamment concernant le pouvoir de prescription des mesures éducatives. **Le juge décide seul, dans le respect des textes en vigueur, de la nature et de la durée des mesures éducatives qu'il prononce.** Il peut également choisir le service chargé de les mettre en œuvre.

En 2011, les indicateurs de la PJJ ont l'objet d'évolutions ou d'adaptations afin d'**en réduire le nombre ou d'en améliorer la pertinence**<sup>1</sup>.

L'indicateur 1.4 « *Part des jeunes âgés 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* » rend compte du taux de récidive ou de réitération des jeunes pris en charge au pénal. Il permet de mettre en évidence, pour 2011, une performance relativement satisfaisante : **71 % des jeunes pris en charge au pénal n'ont ni récidivé, ni réitéré, ni fait l'objet de nouvelles poursuites dans l'année qui a suivi la clôture de la mesure.** La prévision pour 2012 se situe à un niveau de 72 %, avec une cible de 73 % pour 2013.

L'indicateur 3.3 relatif au « **coût complet des mesures judiciaires par journée ou par acte** » offre, pour sa part, une perspective très complète sur le niveau et l'évolution des coûts des principales mesures judiciaires prononcées. **Le coût d'une mesure d'investigation et d'orientation éducative**, par exemple, s'élève à **2 594 euros** en prévision actualisée pour 2011 (avec une prévision de 2 620 euros en 2012).

**Le coût d'une journée en centre éducatif fermé (CEF)** est de **594 euros** en prévision actualisée pour 2011 (contre 614 euros en réalisation en 2010), avec une cible de 575 euros en 2012. Ce coût relativement élevé doit, toutefois, être remis en perspective au regard de la montée en charge progressive de ce dispositif et des charges fixes importantes engendrées initialement par ces structures d'accueil. Ces charges ont vocation à être étalées à mesure que ce programme de création de CEF<sup>2</sup> approche de son régime de croisière.

**Les taux d'occupation des établissements sont en progrès.** Ainsi, ce taux est-il passé de 86 % **pour les centres éducatifs renforcés (CER)** en 2009, à 87 % en 2010, avec une prévision actualisée de 88 % en 2011.

---

<sup>1</sup> Rapport spécial n° 111 (2010-2011) – tome III – annexe 16.

<sup>2</sup> Du fait de la décision de transformer 20 UEHC du secteur public en CEF (cf. supra), le programme d'ouverture de CEF prévoit désormais 66 structures, dont 30 dans le secteur public et 36 dans le secteur associatif, soit à terme 800 places. A ce jour, 44 CEF sont ouverts (10 dans le secteur public et 34 dans le secteur associatif).

L'amélioration observée sur cet indicateur s'inscrit dans **un processus d'optimisation des structures d'hébergement du secteur public**. Ce processus a notamment conduit à la réalisation d'un bilan individualisé de la situation des établissements qui ont connu une sous-utilisation importante et durable, afin de prendre des mesures correctives.





**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS  
DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL  
SUR LE PROGRAMME 101  
« ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE »**

- Les moyens du programme « Accès au droit et à la justice » **augmentent** en autorisations d'engagement de 3,8 %, en passant de 388 millions d'euros à 402,9 millions d'euros, et **de 7,1 % en crédits de paiement**, en passant de 331,3 millions d'euros à 354,8 millions d'euros.

- L'action 1 « *Aide juridictionnelle* » voit sa dotation augmenter de 312,3 millions d'euros en 2011 à **336,3 millions d'euros** dans le présent projet de loi de finances.

- Ce budget est construit sur une hypothèse de **948 00 admissions à l'aide juridictionnelle (AJ)** en 2012 (contre 930 000 en 2011).

- Au cours de la période récente, **le coût de l'accès à la justice a subi un alourdissement très significatif et préoccupant**. Plusieurs mesures y ont contribué : la mise à la charge du justiciable du droit de plaidoirie (**8,84 euros**), du paiement d'une contribution pour l'aide juridique (**35 euros**), ainsi que d'un droit devant être acquitté lors de l'introduction d'une instance en appel (**150 euros**).

- Face à ce phénomène, il convient de **préserver le principe d'égalité d'accès à la justice**.

- **Les délais de traitement des demandes d'AJ** enregistrent une amélioration : seulement 15 % des bureaux d'AJ (BAJ) dépasseront le délai cible de deux mois en 2011 (en prévision actualisée), avec une cible de 12 % en 2012.

- Le « *taux de recouvrement des frais avancés par l'Etat au titre de l'AJ* » reste **faible avec 11 % en cible pour 2012**.

## V. LE PROGRAMME 101 « ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE »

### A. UN PROGRAMME ESSENTIELLEMENT TOURNÉ VERS L'AIDE JURIDICTIONNELLE (AJ)

Bien qu'il ne contienne que 4,8 % des moyens de la mission « Justice » (en crédits de paiement), le programme « Accès au droit et à la justice » revêt une importance singulière, car il vise à répondre à **l'aspiration des citoyens à connaître leurs droits et à pouvoir agir en justice.**

**L'aide juridictionnelle (AJ)** constitue la première action du présent programme, avec **94,8 %** de ses moyens. Le « passage en limitatif » des crédits d'AJ, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 avec l'entrée en vigueur de la LOLF, a marqué une étape essentielle pour ces dépenses dont, d'une certaine manière, l'ordonnateur est le justiciable, puisque l'AJ est un droit pour ceux qui répondent aux conditions légales.

L'AJ (totale ou partielle) **concerne les personnes dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice**, en matière gracieuse ou contentieuse, en demande ou en défense, devant toute juridiction, et s'applique aux procédures, actes ou mesures d'exécution. Les prestations sont versées aux avocats par l'intermédiaire des caisses de règlements pécuniaires des avocats (CARPA)<sup>1</sup> et directement pour les autres auxiliaires de justice.

**Le développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité**, objet de l'action 2 du présent programme, est mis en œuvre par les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), actuellement au nombre de 96. Ces groupements d'intérêt public (GIP) sont des opérateurs de l'Etat chargés, notamment, de coordonner les activités des « maisons de la justice et du droit » (MJD), implantées principalement dans les zones urbaines sensibles (ZUS) ainsi que les « points d'accès au droit » (PAD). Cette action dispose de 1,7 % des moyens du programme.

**La politique d'aide aux victimes d'infraction pénale** (action 3, dotée de 2,9 % des crédits de paiement du programme) consiste principalement dans le soutien des associations d'aide aux victimes, dont le réseau assure l'accueil, l'information et l'orientation auprès des TGI<sup>2</sup>. L'action vise, également, des dispositifs plus ciblés de réponse en urgence, tels que le

---

<sup>1</sup> Votre commission, en application de l'article 58-2° de la LOLF, a demandé à la Cour des comptes une enquête sur la gestion de l'AJ par les CARPA. Une audition « pour suite à donner » à cette enquête s'est déroulée le 29 octobre 2008, qui a donné lieu à un rapport d'information n° 63 (2008-2009), « Vers un regroupement des caisses de règlements pécuniaires des avocats ? ».

<sup>2</sup> Au total, 180 associations d'aide aux victimes sont conventionnées par les CA.

numéro 08VICTIMES<sup>1</sup>. Enfin, elle renvoie aux bureaux d'aide aux victimes implantés au sein des principaux TGI<sup>2</sup>.

Enfin, l'action 4 « *Médiation familiale et espaces de rencontre* » représente 0,6 % des crédits de paiement du programme et s'inscrit dans les orientations du ministère de la justice et des libertés qui visent à maintenir les liens familiaux au-delà des séparations et des divorces. L'intégration de dispositions spécifiques sur la médiation familiale dans le code civil et le nouveau code de procédure civile<sup>3</sup> a, en effet, été l'occasion de promouvoir ce mode de résolution amiable des conflits et de mieux prévenir les conflits ou leur multiplication. La mise en œuvre de ces dispositions repose essentiellement sur le réseau des associations et des services de médiation familiale.

Gérés par des associations, **des espaces de rencontre parent(s) / enfants**, organisent, le plus souvent sur décision du juge aux affaires familiales (JAF), un droit de visite entre un enfant et l'un de ses parents, lorsqu'un accompagnement particulier est requis. La loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection de l'enfance permet au JAF de recourir à un tel espace.

#### ***B. UN BUDGET EN HAUSSE DE 7,1 %***

Les moyens du programme « Accès au droit et à la justice » **augmentent** en autorisations d'engagement de 3,8 %, en passant de 388 millions d'euros à 402,9 millions d'euros, et **de 7,1 % en crédits de paiement**, en passant de 331,3 millions d'euros à 354,8 millions d'euros.

En 2011, le budget consacré à ce programme avait progressé de façon très significative (+ 12,4 %). Il s'agissait toutefois de couvrir une nouvelle dépense liée à l'assujettissement au taux normal de TVA à 19,6 % des missions d'AJ remplies par les avocats. En effet, **les rétributions versées aux avocats et aux avoués supportent désormais un taux de TVA à 19,6 %** contre un taux réduit à 5,5 % antérieurement. Cette disposition fait suite à la décision de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 17 juin 2010<sup>4</sup> considérant l'application du taux réduit de TVA de 5,5 % aux prestations des avocats et avoués en matière d'AJ comme non conforme à la directive 2006/112 du 28 novembre 2006, dite « directive TVA ».

L'hypothèse pour bâtir le budget de l'AJ en 2012 s'appuie sur une prévision de **948 000 admissions** (contre 930 000 en 2011).

---

<sup>1</sup> Ce numéro offre une écoute et une orientation personnalisée, 7 jours sur 7, de 9 h à 21 h. Il est géré par l'institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM) et subventionné en majorité par le ministère de la justice et des libertés.

<sup>2</sup> Ces bureaux d'aide aux victimes ont commencé à être mis en place en 2009 avec l'objectif d'en créer cinquante d'ici à 2012 (les douze derniers seront installés en 2012).

<sup>3</sup> Loi n° 2002-305 du 2 mars 2002 sur l'autorité parentale et loi n° 2004-439 du 26 avril 2004 sur le divorce.

<sup>4</sup> CJUE, 17 juin 2010, Aff. C-492/08, Commission européenne c./ République française.

Dans ce contexte, l'action 1 « *Aide juridictionnelle* » voit sa dotation augmenter de 312,3 millions d'euros en 2011 à **336,3 millions d'euros** dans le présent projet de loi de finances.

Etant donnée la nature des différentes actions composant le programme, il apparaît logique que **99,9 %** des moyens du programme soient constitués de **crédits d'intervention (AJ, subventions aux associations d'aide aux victimes, associations de médiation familiale...)**.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et afin d'assurer une meilleure gestion des personnels des services judiciaires, les ETPT servant le présent programme sont portés par le programme « Justice judiciaire »<sup>1</sup>. En conséquence, le programme « Accès au droit et à la justice » ne comprend **aucune dépense de personnel** (titre 2).

Seuls les frais de fonctionnement des MJD et les dépenses liées au déploiement des « contacts visio justice » (dans les MJD ou les PAD) viennent l'abonder.

Le titre 3 des dépenses de fonctionnement vise à financer la dotation de premier équipement des **MJD dites de « nouvelle génération »**<sup>2</sup>, le renouvellement du matériel informatique ou du mobilier des MJD, ainsi que la fourniture de bornes interactives « contacts visio justice » (dans les MJD de « nouvelle génération » et les PAD)<sup>3</sup>. Il se monte en 2012 à 462 725 euros, soit une baisse de 21 675 euros.

### ***C. L'ALOURDISSEMENT DU COÛT DE L'ACCÈS À LA JUSTICE***

Au cours de la période récente, le coût de l'accès à la justice a subi un **alourdissement très significatif et préoccupant**. Plusieurs mesures y ont contribué : la mise à la charge du justiciable du droit de plaidoirie (**8,84 euros**), du paiement d'une contribution pour l'aide juridique (**35 euros**), ainsi que d'un droit devant être acquitté lors de l'introduction d'une instance en appel (**150 euros**).

#### **1. Le droit de plaidoirie pesant sur le justiciable depuis 2011**

**L'article 74 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a mis à la charge du justiciable le droit de plaidoirie, qui s'élève à 8,84 euros**<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport spécial n° 78 (2006-2007) – tome III – annexe 15.

<sup>2</sup> Huit MJD de « nouvelle génération » existent d'ores et déjà et cinq supplémentaires seront ouvertes en 2012.

<sup>3</sup> Ces équipements permettent un accès à distance à la justice par la mise en contact directe avec un greffier situé dans la juridiction de rattachement du justiciable, l'objectif étant de faciliter ainsi les démarches.

<sup>4</sup> Jusqu'alors les droits de plaidoirie étaient versés par l'avocat et répétables sur son client. Si l'avocat était désigné au titre de l'AJ, le droit de plaidoirie était à la charge de l'Etat.

L'objectif affiché par le Gouvernement lors de l'adoption de cette mesure consistait en un double souci de maîtriser la dépense d'AJ, *via* un principe de responsabilisation financière, et de trouver une recette supplémentaire dans une perspective de « rendement ».

Ce montant de 8,84 euros représente **environ 2 % du coût moyen d'une mission d'AJ**.

Ce droit est **dû pour chaque plaidoirie ou représentation de partie(s) aux audiences de jugement**, y compris les audiences de référé, tant devant les juridictions de l'ordre judiciaire que celles de l'ordre administratif. La liste des audiences est fixée par un arrêté du garde des Sceaux, ministre de la justice, du 15 février 1995.

Toutefois, **aucun droit n'est dû** pour les affaires devant le conseil des prud'hommes, le tribunal de police pour les contraventions des quatre premières classes, le tribunal et la cour régionale des pensions militaires, et les juridictions statuant en matière de sécurité sociale et de contentieux électoral.

Il est attendu de ce droit en année pleine un produit de **5,2 millions d'euros**<sup>1</sup>.

## **2. La contribution pour l'aide juridique créée par la loi du 29 juillet 2011 de finances rectificative 2011**

Afin de compléter les crédits budgétaires destinés au règlement des missions d'AJ aux avocats, **l'article 54 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative 2011 a instauré une contribution pour l'aide juridique** que doit acquitter chaque justiciable qui intente une procédure en matière civile et administrative. Cet article est codifié à l'article 1635 *bis* Q du code général des impôts (CGI).

Cette contribution s'élève à **35 euros**.

Elle est entrée en application à compter du **1<sup>er</sup> octobre 2011**.

Elle n'est **pas due** lorsque la partie est bénéficiaire de l'AJ et dans le cas de certaines procédures comme, par exemple, les procédures devant le juge des libertés et de la détention (JLD), les procédures de traitement des situations de surendettement des particuliers, les procédures de redressement et de liquidation judiciaires, les recours introduits devant une juridiction administrative à l'encontre de toute décision individuelle relative à l'entrée, au séjour et à l'éloignement d'un étranger sur le territoire français ainsi qu'au droit d'asile. Elle n'est pas non plus exigible pour les affaires pénales.

Lorsque l'instance est introduite par un auxiliaire de justice, elle doit être **acquittée** par voie électronique, et, lorsque l'instance est introduite sans auxiliaire de justice, elle est acquittée par le justiciable sous la forme d'un droit de timbre (mobile ou dématérialisé).

---

<sup>1</sup> Cf. *rapport général n° 111 (2010-2011)*, Philippe Marini.

Le produit attendu de cette contribution s'élève à **84 millions d'euros**.

Ce produit n'est pas compris dans l'enveloppe budgétaire dédiée au programme « Accès au droit et à la justice »<sup>1</sup>, mais il vient s'ajouter au surplus de crédits budgétaires (23,5 millions d'euros)<sup>2</sup> alloués en 2012 au budget de l'AJ pour **financer la dépense** résultant :

- des admissions à ce dispositif d'aide ;
- des conséquences financières de la **loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue**<sup>3</sup>, le coût de cette réforme en année pleine étant évalué à 104 millions d'euros<sup>4</sup> ;
- des conséquences financières de la **loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge**, ayant introduit un contrôle juridictionnel du maintien en hospitalisation complète sans consentement en raison de troubles mentaux.

### **3. Le droit dû en appel par les parties et institué par la loi du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009**

**Un droit de 150 euros, dû par chacune des parties à l'instance d'appel**, a été institué par l'article 54 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009, codifié à l'article 1635 *bis* P du CGI.

---

<sup>1</sup> La contribution est **affectée au Conseil national des barreaux (CNB)**. Celui-ci la répartit entre les barreaux et confie, dans le cadre d'une convention, à l'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats (UNCA) la gestion du versement du produit de la taxe aux CARPA pour le paiement des missions d'AJ effectuées par les avocats.

<sup>2</sup> Cf. supra.

<sup>3</sup> Cette loi renforce les droits de la défense des personnes placées en garde à vue ou en retenue douanière. La personne gardée à vue ou placée en retenue douanière, peut demander à être assistée par un avocat choisi ou désigné d'office dès le début de la garde à vue, au cours des auditions et confrontations et pendant la prolongation de cette mesure. Il en va de même de la victime en cas de confrontation avec la personne gardée à vue. Par ailleurs, le décret n° 2011-810 du 6 juillet 2011 relatif à l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue et de la retenue douanière modifie en conséquence le barème de la contribution de l'Etat à la rétribution de l'avocat et prévoit la rétribution suivante pour les interventions de l'avocat :

- un forfait de 61 euros hors taxe (HT), lorsque la mission d'assistance se traduit par un simple entretien préalable d'une demi-heure au début de la garde à vue ou de la prolongation sans assistance de l'avocat aux auditions ;

- un forfait de 300 euros HT, dès lors que la personne est assistée par un avocat commis d'office au-delà de l'entretien de début de garde à vue qui dure une demi-heure. En cas de prolongation, la rémunération complémentaire sera de 150 euros HT. De même, en cas de confrontation entre la victime et la personne gardée à vue, la rétribution de l'avocat commis d'office assistant la victime sera de 150 euros HT.

<sup>4</sup> Cf. Sénat, rapport n° 620 (2010-2011), Philippe Marini.

Le droit est acquitté par l'avocat postulant pour le compte de son client soit par voie de timbres mobiles, soit par voie électronique. Il n'est **pas dû par la partie bénéficiaire de l'AJ**.

Il est attendu de ce droit un produit de **41,5 millions d'euros** en 2012<sup>1</sup>.

La création de ce droit s'inscrit dans le cadre du « **volet financier** » de la **réforme de l'appel** et des professions d'avocat et d'avoué. Il vise à financer une partie de cette réforme<sup>2</sup>.

Ce droit devait à l'origine s'appliquer aux appels interjetés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2011 et le 31 décembre 2018. Sa perception était toutefois conditionnée par la création effective du fonds d'indemnisation de la profession d'avoués près les cours d'appel. En effet, ce droit est affecté au fonds. Or, le fonds n'a finalement été créé que par l'article 19 de la loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel. Dès lors, **le droit de 150 euros ne s'appliquera qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012**.

**L'article 52 du présent projet de loi de finances** vise d'ailleurs à proroger de deux années cette taxe (soit jusqu'au 31 décembre 2020), afin de tirer les conséquences du retard pris dans la création de ce fonds. Votre rapporteur spécial renvoie sur ce point au commentaire *infra* de cet article.

#### **4. La nécessité de préserver le principe d'égalité d'accès à la justice**

Face à cette accumulation de nouvelles taxes pesant sur le justiciable, votre rapporteur spécial rappelle que l'accès à la justice constitue un droit fondamental. Tout renchérissement du coût de cet accès porte en lui une remise en cause du principe d'égalité devant la loi, en dissuadant les publics les plus démunis et les plus fragiles de faire valoir leurs droits.

C'est la raison pour laquelle **votre rapporteur spécial propose à votre commission d'adopter un amendement de suppression de l'article 54 de la loi précitée du 29 juillet 2011 de finances rectificative 2011 portant création de la contribution pour l'aide juridique d'un montant de 35 euros** (*cf. infra*).

Concernant les voies à emprunter pour financer l'assistance juridique, il estime qu'une piste pourrait être explorée, celle de la **taxation de certains contrats d'assurance juridique**. Toutefois, à ce stade, il est difficile ne serait ce que de répertorier les contrats d'assurance comportant une partie « assurance contentieux juridiques ». En effet, les clauses relatives à « l'assurance contentieux juridiques » sont prévues dans différents contrats

---

<sup>1</sup> Sur la base de 125 744 affaires, avec 2,2 parties en moyenne par procédure.

<sup>2</sup> Cf. Sénat, rapport n° 158 (2009-2010), Philippe Marini.

proposés par plusieurs sociétés d'assurances et sur différents supports (assurance habitation, assurance automobile, contrats autonomes, contrats carte bancaire, contrats d'assurances de protection juridique...). Les assureurs s'attachent à prévoir dans ces différents supports un certain nombre de domaines juridiques couverts par ces garanties de protection juridique : essentiellement les litiges liés au droit de la consommation, les litiges liés à la copropriété ainsi que les litiges individuels du droit de travail<sup>1</sup>.

#### ***D. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE CENTRÉE SUR L'AJ ET L'AIDE AUX VICTIMES***

Le projet annuel de performances du programme « Accès au droit et à la justice » est essentiellement axé sur **deux problématiques** : l'AJ et l'aide aux victimes.

Il convient, tout d'abord, de relever **une amélioration des délais de traitement des demandes d'AJ** par les bureaux d'AJ (BAJ). Ainsi, alors qu'en 2009 18 % des BAJ dépassaient le délai cible de deux mois et que ce taux avait augmenté en 2010 (23 %), il redescend en 2011 avec une prévision actualisée de 15 %, la cible pour 2012 s'établissant à 12 %.

**L'effort de maîtrise du coût de gestion des dossiers d'AJ peine en revanche à faire pleinement sentir ses effets.** En effet, le coût de traitement d'un dossier était de 17,18 euros en 2008, de 17,09 euros en 2009 et de 17,39 euros en 2010. En prévision actualisée pour 2011, cette charge devrait passer en dessous de la barre des 17 euros, sans toutefois plus de précision dans le projet annuel de performance. L'objectif du programme consiste à maintenir ce coût dans la limite de 17 euros l'année prochaine.

En outre, **le « taux de mise en recouvrement des frais avancés par l'Etat au titre de l'AJ » reste faible avec 11 % en cible pour 2012**, soit un ratio identique à la prévision actualisée pour 2011. Pourtant la performance dans ce domaine est essentielle dans la mesure où elle impacte l'équilibre budgétaire du présent programme. Le budget de l'AJ pour 2012 est ainsi bâti sur une prévision de rétablissement de crédits à hauteur de 27 millions d'euros (correspondant à une cible de 12 %) au titre du recouvrement. L'article 74 de la loi précitée du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 ayant toutefois aligné les modalités de recouvrement de l'AJ sur celles des produits divers de l'Etat<sup>2</sup>, il en est espéré une amélioration du taux de recouvrement en 2012.

Concernant l'aide apportée aux victimes, **l'indice de satisfaction des victimes d'infraction se stabilise à un niveau de 60 %** (en réalisation pour 2010, en prévision actualisée pour 2011 et en cible pour 2012). **Votre rapporteur spécial considère toutefois qu'en la matière des marges de progrès doivent encore pouvoir être exploitées.**

---

<sup>1</sup> A cet égard, les litiges familiaux, notamment le divorce (qui représente plus de 40 % des dépenses d'AJ), constituent une exception notable puisqu'ils ne sont pas couverts par ces contrats.

<sup>2</sup> Cf. rapport général n° 111 (2010-2011), Philippe Marini.



**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE  
RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 310  
« CONDUITE ET PILOTAGE  
DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE »**

- Le présent programme comporte (hors fonds de concours) 263,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement (en hausse de 6,2 %) et **280,7 millions d'euros de crédits de paiement, en progression de 5,1 %** par rapport à 2011.

- Son plafond d'emploi passe de 1 449 ETPT en 2011 à **1 822 ETPT** en 2012 du fait du transfert de 381 ETPT en sa faveur dans le cadre de la création des plateformes interrégionales de mutualisation des fonctions support au bénéfice des juridictions et des services déconcentrés du ministère. Toutefois, **à périmètre constant**, le schéma d'emploi pour l'exercice à venir est en **baisse de 30 ETPT**.

- Le projet de **regroupement des services de l'administration centrale** du ministère devrait aboutir à l'horizon 2014-2015.

- L'action 9 « *Action informatique ministérielle* » est dotée de **100,6 millions d'euros** en crédits de paiement, soit une **légère baisse de 0,8 %**.

- Le déploiement de **Cassiopée** étant désormais achevé en province depuis la fin du premier semestre 2011, le ministère s'est désormais engagé dans l'implantation du système dans les sept plus grands TGI de la région parisienne (Evry, Versailles, Pontoise, Nanterre, Bobigny, Créteil et Paris), ainsi que dans les départements d'outre-mer. En l'état actuel de la planification, les opérations de déploiement de cette application devraient donc être normalement complètement terminées à la fin de l'année 2012.

## VI. LE PROGRAMME 310 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE »

### A. LA GESTION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE ET DES PROJETS INFORMATIQUES DU MINISTÈRE

Le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » s'articule autour de six actions.

#### • Action 1 « *Etat major* »

Cette action regroupe les fonctions d'état-major du ministère exercées par le **garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés, et de son cabinet**. Les moyens consacrés à la communication, inscrits auparavant dans cette action, sont, du fait de la réorganisation des services du secrétariat général du ministère intervenue en 2008, désormais retracés dans l'action 4 « *Gestion de l'administration centrale* ».

Les moyens de cette action sont constitués de crédits de personnel et de fonctionnement.

#### • Action 2 « *Activité normative* »

L'action « *Activité normative* » a pour finalité de regrouper les fonctions législatives et normatives en matière civile, pénale et de droit public, qu'elles soient exercées au plan national ou au plan international.

Trois services concourent à la mise en oeuvre de cette action : la direction des affaires civiles et du sceau (**DACS**), la direction des affaires criminelles et des grâces (**DACG**) et le service des affaires européennes et internationales (**SAEI**).

Ses moyens sont uniquement constitués de crédits de personnel.

#### • Action 3 « *Evaluation, contrôle, études et recherche* »

Cette action regroupe les fonctions d'**inspection générale des services judiciaires (IGSJ)** et d'évaluation, la mission de contrôle dans le domaine de la prévention de la corruption (*via* le service central de la prévention de la corruption), les missions transversales d'études et de tenue des statistiques générales, ainsi que les actions menées sous l'égide du ministère dans le domaine de la recherche<sup>1</sup>.

Les moyens de l'action sont constitués de crédits de personnel (notamment de l'INSEE) et de crédits de fonctionnement dont une partie permet la dotation des structures de recherche.

---

<sup>1</sup> L'activité de recherche est menée, en liaison avec le conseil national de la recherche scientifique (CNRS), par plusieurs organismes attributaires de subventions, dont le groupement d'intérêt public correspondant à la mission de recherche « Droit et justice », opérateur du présent programme à ce titre.

- **Action 4 « *Gestion de l'administration centrale* »**

Cette action comprend les moyens nécessaires à l'activité du service de l'administration centrale placé sous l'autorité du secrétaire général, ainsi que le budget de fonctionnement du casier judiciaire national.

Ses moyens sont constitués des crédits de personnel du secrétariat général ainsi que des crédits d'investissement et de fonctionnement nécessaires à l'activité de **tous les sites d'administration centrale** du ministère de la justice et des libertés.

- **Action 9 « *Action informatique ministérielle* »**

Cette action constitue le support budgétaire des crédits de la sous-direction de l'informatique et des télécommunications (SDIT) qui relève du secrétariat général.

**Les crédits en faveur des grands projets informatiques** du ministère sont notamment inscrits sur cette action.

- **Action 10 « *Action sociale ministérielle* »**

Cette action regroupe, notamment, les crédits en faveur de l'action sociale ministérielle ainsi que les rémunérations des agents qui concourent à la mise en œuvre des politiques d'action sociale.

## ***B. UN BUDGET EN HAUSSE DE 5,1 %***

Le présent programme comporte (hors fonds de concours) 263,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement (en hausse de 6,2 %) et **280,7 millions d'euros de crédits de paiement, en progression de 5,1 %** par rapport à 2011.

Le tableau ci-dessous présente la ventilation de ses crédits de paiement entre les différentes actions.

### Crédits de paiement du programme 310 par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2012	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2012	Part dans le programme
1 - Etat major	10,6	3,7%	16,3	47,2%
2 - Activité normative	21,6	7,6%	0	0,0%
3 - Evaluation, contrôle, études et recherche	11,7	4,1%	18,2	52,8%
4 - Gestion de l'administration centrale	101,2	35,6%	0	0,0%
9 - Action informatique ministérielle	100,6	35,4%	0	0,0%
10 - Action sociale ministérielle	38,3	13,5%	0	0,0%
Ensemble	284,0	100,0%	34,5	100,0%

- 249,5 millions d'euros

- \* - 114,7 millions d'euros vers le programme « Justice judiciaire »
- 108,2 millions d'euros vers le programme « Administration pénitentiaire »
- 26,6 millions d'euros vers le programme « Protection judiciaire de la jeunesse »
- 1,5 million d'euros vers le programme « Accès au droit et à la justice »
- + 1,5 million d'euros en provenance du programme « Entretien des bâtiments de l'Etat » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

Source : d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

L'augmentation des moyens du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » s'explique par l'évolution de son plafond d'emploi qui passe de 1 449 ETPT en 2011 à **1 822 ETPT en 2012**.

En effet, au titre de **la création des plateformes interrégionales de mutualisation des fonctions support au bénéfice des juridictions et des services déconcentrés du ministère**, le présent programme accueille 381 ETPT supplémentaires en provenance des programmes « Administration pénitentiaire » (148 ETPT), « Justice judiciaire » (157 ETPT) et « Protection judiciaire de la jeunesse » (76 ETPT). En outre, 10 ETPT sont également transférés à partir du programme « Justice judiciaire » dans le cadre de la réforme de l'IGSJ. Ces emplois correspondent aux effectifs de l'Inspection des greffes.

De ce fait, les dépenses de personnel se montent à **119,6 millions d'euros** (contre 100 millions d'euros en 2010, soit une hausse de 19,6 %)

**A périmètre constant**, la masse salariale pour 2012 n'augmente toutefois que de 0,79 million d'euros. Le schéma d'emploi pour l'exercice à venir est en effet en **baisse de 30 ETPT** du fait du non remplacement des départs à la retraite.

Par ailleurs, depuis 2011, l'**Etablissement public du palais de justice de Paris (EPPJP)** relève du présent programme<sup>1</sup>, au même titre que l'agence pour l'immobilier de la justice (APIJ). Ce rattachement présente une logique certaine dès lors que ces deux établissements publics partagent des moyens humains et matériels communs, ainsi que la même équipe de direction. La subvention pour charges de service public accordée à l'EPPJP se monte à 2,4 millions d'euros (sans changement par rapport à 2011), tandis que celle versée à l'APIJ s'élève à 9,3 millions d'euros (- 9,7 %)<sup>2</sup>.

### **C. À QUAND LE REGROUPEMENT DES SERVICES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE SUR UN MÊME SITE ?**

Actuellement, l'administration centrale du ministère de la justice et des libertés est **dispersée sur sept sites parisiens principaux**.

**La réduction du nombre de ces implantations** constitue l'axe principal de la stratégie immobilière de la Chancellerie depuis 2008<sup>3</sup>. Le ministère a déjà quitté une implantation en 2008 (rue de l'Université) ainsi que des locaux (situés place Vendôme) pour des locaux moins onéreux dans le 15<sup>ème</sup> arrondissement (rue Thoreton).

Le ministère souhaite réunir les **1 570 agents** occupant quatre de ses sept implantations sur un site disposant d'une surface utile brute d'environ 30 000 m<sup>2</sup>. A terme, les quelques services qui ne rejoindront pas ce site seront répartis entre le site historique de la place Vendôme et les locaux pris à bail dans le 15<sup>ème</sup> arrondissement (rue Thoreton).

Un tel regroupement peut permettre d'offrir des perspectives de **mutualisation et de rationalisation du fonctionnement des services, tout en permettant de réduire le coût annuel des charges immobilières**.

A cet égard, votre rapporteur spécial rappelle que dans le « top 10 » qu'elle établissait en juin 2009 des loyers parisiens de l'Etat les plus onéreux rapportés à la surface occupée, notre collègue Nicole Bricq classait **la direction des affaires civiles et du sceaux (DACCS) au deuxième rang** avec un montant annuel de 3,1 millions d'euros pour une surface de 3 184 m<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Il était auparavant rattaché au programme « Justice judiciaire ».

<sup>2</sup> Contrairement aux années précédentes, la dotation de l'agence pour 2012 n'intègre plus le paiement de la taxe sur la TVA, à laquelle l'APIJ n'est pas soumise. Un remboursement de la TVA payée à tort les années précédentes interviendra en gestion. L'APIJ est désormais assujettie à la taxe sur les salaires (TS), intégrée à hauteur de 0,6 million d'euros dans le montant de la subvention pour 2012.

<sup>3</sup> Schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), présenté au Conseil de l'immobilier de l'Etat.

(soit un coût au mètre carré de 995 euros)<sup>1</sup>. Cette direction est située boulevard de la Madeleine (7<sup>ème</sup> arrondissement de Paris)<sup>2</sup>.

**Les premières recherches locatives, effectuées en 2010**, n'ayant pas abouti à la désignation du site de regroupement, le secrétariat général du ministère et France Domaine ont défini, au début de l'exercice 2011, un cahier des charges ne se limitant plus à la perspective d'une location et privilégiant plutôt un achat d'immeuble existant ou une vente en l'état futur d'achèvement (VEFA).

Cette consultation a donné lieu à une cinquantaine de propositions différentes. Elles sont toutes actuellement **en cours d'étude** par les services respectifs du secrétariat général du ministère et de France domaine, assistés d'un bureau d'études immobilières.

**Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial<sup>3</sup>, ce projet de regroupement des services devrait aboutir à l'horizon 2014-2015.**

**Votre rapporteur spécial sera attentif au choix qui sera définitivement arrêté dans les mois à venir.**

#### ***D. LE DÉVELOPPEMENT DES SYSTÈMES D'INFORMATION***

L'un des principaux enjeux du présent programme réside dans la poursuite du développement des applications informatiques et des moyens bureautiques au service des juridictions, des services pénitentiaires et de la PJJ, ainsi que de l'administration centrale du ministère de la justice et des libertés. L'action 9 « *Action informatique ministérielle* » est dotée de 102,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de **100,6 millions d'euros** en crédits de paiement (soit une légère baisse de 0,8 %).

La priorité est accordée aux chantiers suivants :

- le déploiement et l'approfondissement de l'application **Cassiopée**, qui correspond à la chaîne applicative supportant le système d'information opérationnel pour le pénal et les enfants (3,4 millions d'euros) ;
- l'amélioration des infrastructures (5,3 millions d'euros) ;
- la plateforme des interceptions judiciaires<sup>4</sup> (9,2 millions d'euros) ;

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport d'information n° 510 (2008-2009).

<sup>2</sup> Son bail, forclus le 11 novembre 2011, ne sera pas reconduit mais sera prolongé pour quelques mois par convention d'occupation précaire (COP), avant que la DACS ne rejoigne la place Vendôme.

<sup>3</sup> Audition d'Emmanuel Rébeillé-Borgella, secrétaire général du ministère de la justice et des libertés, le 10 novembre 2011.

<sup>4</sup> Cette plateforme devrait entrer en marche en 2013.

- la refonte de l'application de gestion informatisée des détenus en établissement (GIDE)<sup>1</sup> pour un coût de 3,6 millions d'euros (projet GENESIS) ;

- l'évolution du casier judiciaire, en phase avec celle de la chaîne pénale (1,2 million d'euros).

#### ***E. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME : LE DÉPLOIEMENT DE CASSIOPÉE EN COURS DE FINALISATION***

Dans le projet annuel de performances du présent programme, il est rendu compte de l'objectif 1 « *Prendre rapidement les textes d'application nécessaires pour l'adaptation du droit à l'évolution de la société* » via l'indicateur 1.1 « **Taux de publication des décrets d'application des lois** ». En prévision actualisée pour 2011, le taux de publication des décrets d'application des lois dans les douze mois suivant la date de publication de ces lois au Journal officiel s'élève à 100 % au civil, mais n'est que de **50 % au pénal** (contre une réalisation de 87 % en 2010). L'objectif pour 2012 est fixé à 100 % au civil comme au pénal.

**Les indicateurs de retard et de coût pour les opérations conduites par le ministère de la justice et des libertés** distinguent les opérations réalisées dans le domaine de l'immobilier judiciaire et dans celui de l'immobilier pénitentiaire. Pour les premières, vingt-quatre projets seront réalisés en 2011, dont deux connaîtront un retard et cinq un dépassement de coût (pour un surcoût total de 1,3 % rapporté à l'ensemble des opérations en faveur de la justice judiciaire). Pour les secondes, on compte vingt-huit projets immobiliers en 2011, dont douze subissent des retards et onze un dépassement de coût (pour un surcoût total de 3,4 % rapporté à l'ensemble des opérations « pénitentiaires »).

La performance dans la conduite des grands projets informatiques est mesurée par le taux de déploiement de **Cassiopée** dans les juridictions. Or, alors que l'objectif affiché pour 2011 était de 100 %, la prévision actualisée fait état d'un taux moins élevé : 95,8 %.

Concernant Cassiopée, il convient de rappeler que, après une phase pilote intervenue en 2008, la généralisation a démarré en avril 2009 au rythme d'environ trois à quatre « petites ou moyennes » juridictions par semaine (davantage de temps d'accompagnement étant consacré aux TGI de taille plus importante). Au 1<sup>er</sup> août 2011, 147 TGI étaient ainsi équipés de Cassiopée (ce qui représentait en fait un total de 166 juridictions, en tenant compte des absorptions résultant de la réforme de la carte judiciaire). Le déploiement en province étant désormais achevé depuis la fin du premier semestre 2011,

---

<sup>1</sup> Dans chaque établissement pénitentiaire, cette application permet d'assurer la gestion des services qui règlent la vie d'une personne en détention : le greffe, la détention, les comptes nominatifs, la gestion des SPIP et celle des activités, du travail et de la formation. Le système informatique gère et contrôle ces cinq domaines **de l'entrée du détenu à sa sortie**.

**le ministère s'est engagé depuis dans la phase suivante : l'implantation du système dans les sept plus grands TGI de la région parisienne** (Evry, Versailles, Pontoise, Nanterre, Bobigny, Créteil et Paris), ainsi que dans les départements d'outre-mer (dans le cas de Mayotte le déploiement est toutefois conditionné par les débits disponibles sur le réseau). En l'état actuel de la planification, les opérations de déploiement devraient donc être normalement complètement terminées à la fin de l'année 2012, à l'exception des juridictions de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Pour des raisons à la fois techniques et fonctionnelles.*



**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE  
RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 335  
« CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE »**

- Votre rapporteur spécial se félicite de la création du programme « Conseil supérieur de la magistrature » à l'occasion du présent projet de loi de finances. Cette création répond au vœu exprimé par votre commission et permet de conforter l'indépendance du Conseil.

- Ce progrès ne doit toutefois pas pâtir, dans sa mise en œuvre pratique, des **aléas liés aux contraintes de l'architecture du système Chorus**.

- Le programme « Conseil supérieur de la magistrature » est doté de 3,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 27,6 % par rapport à 2011) et de **3,5 millions d'euros** en crédits de paiement (+ 20,7 % par rapport à 2011) pour l'exercice 2012.

- Le budget du Conseil pour 2012 tient compte du **futur déménagement** de cette institution et d'un nouveau bail, qui reste à trouver.

- Le CSM bénéficiera en 2012 de **la création de 3 ETPT supplémentaires, en phase avec la montée en charge de son activité**.

- **Ses missions se prêtent mal à la mesure de la performance**, telle que l'entend la LOLF. On peut toutefois indiquer que le délai de traitement des plaintes des justiciables se voit fixer une cible de 120 jours en 2012.

## VII. LE PROGRAMME 335 « CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE »

### *A. L'INDÉPENDANCE CONFORTÉE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE (CSM)*

Ainsi que l'a rappelé votre rapporteur spécial *supra*, le programme 335 « Conseil supérieur de la magistrature » représente **une innovation dans la maquette budgétaire** présentée à la Représentation nationale dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012. En effet, jusqu'à présent, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) ne correspondait qu'à une action au sein du programme « Justice judiciaire ».

Le choix initialement fait par l'Exécutif pouvait s'expliquer par des contingences liées à la LOLF, **la surface financière réduite du budget de cette institution** (2,9 millions d'euros pour 2011) n'incitant pas à la création d'un programme spécifique.

Pour autant, il pouvait également sembler **paradoxal de soumettre les décisions budgétaires prises concernant le CSM à l'aval du responsable du programme « Justice judiciaire », soit le directeur des services judiciaires**. Telle était pourtant la logique induite par l'effet combiné de la LOLF et du choix initial de l'Exécutif.

L'article 9 de la **loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010** relative à l'application de l'article 65 de la Constitution précisant que « *l'autonomie budgétaire du Conseil supérieur est assurée dans les conditions déterminées par une loi de finances* », la création du présent programme permet de mettre en œuvre la disposition votée par le législateur organique afin d'assurer l'autonomie budgétaire de cette institution et donc, au final, de **conforter l'indépendance du CSM**.

**Votre rapporteur spécial se félicite de cette création et rappelle qu'elle correspondait à un vœu exprimé depuis 2010 par votre commission.**

**Ce progrès dans l'indépendance budgétaire du CSM ne doit toutefois pas souffrir, dans sa mise en œuvre pratique, des aléas liés aux contraintes de l'architecture du système d'information financière Chorus.** Il apparaît en effet que, du fait de sa faible surface financière, le CSM serait rattaché à la plateforme Chorus de la direction des services judiciaires (DSJ), de même d'ailleurs que la Cour de cassation.

**Votre rapporteur spécial sera attentif à ce que le CSM ne soit pas dépossédé, dans les faits, d'une autonomie budgétaire dont le Conseil jouit de droit.**

## **B. UN PROGRAMME MONO-ACTION**

Le programme « Conseil supérieur de la magistrature » présente la spécificité de ne comporter qu'une seule action, l'action 1 « *Conseil supérieur de la magistrature* ». Cette spécificité tient à la **particularité de la mission de cette institution**, résumée par trois « défis » dans la présentation stratégique proposée par le projet annuel de performances.

Le premier défi consiste à contribuer à la continuité du fonctionnement de l'institution judiciaire par des **nominations rapides et de qualité**. Le CSM s'assure de la haute qualité des nominations de magistrats, selon des critères de professionnalisme et d'adéquation du profil à la fonction. Il veille à ce que ces nominations interviennent dans un délai réduisant au maximum le temps de vacance d'un poste.

A cet égard, la mise en oeuvre de la réforme de l'article 65 de la Constitution par la loi n° 2008-274 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République, offre au Conseil des possibilités nouvelles, marquées par le pouvoir qui lui est dorénavant confié de fixer son propre ordre du jour. L'année 2012 devrait ainsi être marquée par cette **souplesse de fonctionnement**, propre à réduire des délais de vacances de postes parfois importants.

Le second défi est d'**assurer la transparence de l'exercice de l'autorité judiciaire tout en garantissant le respect de son indépendance**. De ce point de vue, la présentation stratégique du présent programme précise qu'*« il est nécessaire que le dispositif de traitement des plaintes des justiciables, résultant de la réforme constitutionnelle, permette un traitement dans un délai raisonnable de ces réclamations »*.

Le troisième défi, pour garantir la continuité du fonctionnement de l'institution judiciaire et la transparence de son exercice, correspond à la volonté d'**assurer un niveau élevé d'activité des membres du CSM en optimisant la gestion de l'institution**.

## **C. UN BUDGET DE 3,5 MILLIONS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2012**

Le programme « Conseil supérieur de la magistrature » est doté de 3,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (soit + 27,6 % par rapport à 2011) et de **3,5 millions d'euros** en crédits de paiement (soit + 20,7 % par rapport à 2011) pour l'exercice 2012.

L'écart entre le montant des autorisations d'engagement et celui des crédits de paiement s'explique par la nécessité de couvrir la différence entre le futur bail du CSM et celui en cours. En effet, au terme de la convention d'occupation des locaux actuellement occupés sur l'avenue de Ségur, **il est prévu que le CSM déménage au 1<sup>er</sup> avril 2012**. Le coût de ce déménagement est prévu à 30 000 euros. Le coût du futur loyer ne peut qu'être estimé à ce

stade et il est évalué à 430 588 euros (sur la base d'un loyer annuel de 574 118 euros), ce montant venant en complément sur 2012 des 15 000 euros que devra également acquitter l'institution pour les locaux occupés jusqu'au mois de mars 2012.

Hors loyer, **le budget de fonctionnement** du CSM s'élève pour 2012 à 556 087 euros, soit un montant inchangé par rapport à 2011.

**Les dépenses de personnel** progressent, en revanche, de 25 % en passant de 2 millions d'euros en 2011 à 2,5 millions d'euros en 2012. Ces dépenses représentent une part importante du budget total du CSM (71,4 %). Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial lors de l'audition du responsable du présent programme, Vincent Lamanda, président du CSM et Premier président de la Cour de cassation<sup>1</sup>, elles se décomposent en 1,2 million d'euros de rémunérations pour les membres du Conseil et 1,3 million d'euros de rémunération pour les personnels du secrétariat général du CSM.

Le plafond d'emploi de l'institution est fixé à **22 ETPT**, soit 9 ETPT supplémentaires par rapport à 2011. Cette augmentation provient d'un transfert de 6 ETPT, précédemment portés par l'action 3 « *Cassation* » du programme « Justice judiciaire » mais qui exerçaient déjà de fait leur mission pour le compte du CSM. Par ailleurs, **la création de 3 ETPT (un secrétaire général adjoint, un greffier et deux agents non titulaires recrutés pour six mois) résulte de la décision de renforcer le Conseil** afin de mettre en oeuvre, dans les meilleures conditions, la loi organique précitée du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution (du fait de cette réforme, le CSM est passé de quinze à vingt deux membres, il a créé un département disciplinaire ainsi qu'un département de gestion des plaintes du justiciable<sup>2</sup>).

#### ***D. LA PERFORMANCE DU CSM EST-ELLE MESURABLE ?***

Ainsi que le souligne la présentation stratégique du programme figurant dans le projet annuel de performances, « *le Conseil supérieur de la magistrature exerce principalement une mission de conseil de l'Etat, mission qui se prête difficilement à une mesure de performance. L'indicateur le plus pertinent pour mesurer sa performance serait en effet un indicateur de qualité des nominations, lequel est difficile à construire et à documenter. Aussi, les indicateurs [de performance] ne reflètent que partiellement et donc imparfaitement la mission principale du Conseil* ».

**Trois indicateurs** ont néanmoins été retenus.

---

<sup>1</sup> Audition du 10 novembre 2011.

<sup>2</sup> Actuellement, le CSM reçoit en moyenne une trentaine de plaintes par mois, selon son président.

Le premier mesure le « *délai utile d'examen des propositions de nomination du garde des Sceaux* » et la prévision pour 2012 s'établit à 90 jours, tant pour les magistrats du siège que pour ceux du parquet. Le délai utile commence à courir à compter du moment où le délai de recours contre les propositions de nomination est expiré. Il s'agit ainsi d'atteindre un délai d'examen des propositions formulées par le garde des Sceaux respectant la nécessité d'assurer un traitement approfondi de la demande, tout en permettant que la proposition soit examinée dans un délai réduit, de nature à éviter des vacances de postes.

Le deuxième indicateur s'attache à rendre compte du « *délai de traitement des plaintes des justiciables* », avec une cible de 120 jours pour 2012.

Le troisième et dernier indicateur met en évidence la « *dépense de fonctionnement par membre* » qui devrait être, selon la prévision, de 46 894 euros en 2012.



## VIII. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- La mission « Justice » est dotée, dans le projet de loi de finances pour 2012, de **7,42 milliards d'euros de crédits de paiement** (hors fonds de concours), soit **une progression de 3,5 %**. Ses autorisations d'engagement passent de 8,957 milliards d'euros à 9,795 milliards, soit une hausse de 9,3 %.

- **Cette progression des dotations ne saurait cependant, à elle seule, suffire à porter un jugement positif sur le projet de budget de cette mission.**

- **La trajectoire budgétaire** de la présente mission souffre d'un léger dépassement (41 millions d'euros, soit 0,7 % des crédits de paiement prévus) de l'autorisation accordée par la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

- **La vétusté de certains établissements pénitentiaires ainsi que la surpopulation carcérale** (le taux moyen d'occupation des prisons est de 115,4 %) demeurent des sujets de vive préoccupation.

- Les efforts afin d'accroître les effectifs de magistrats n'ont de sens que s'ils s'accompagnent d'un effort encore plus important en faveur des greffiers, afin de **ramener le ratio entre leur nombre et celui des magistrats (actuellement égal à 0,92) à un niveau plus satisfaisant.**

- Pour 2012, l'enveloppe allouée aux **frais de justice** s'élève à **470 millions d'euros**. Alors que ce poste de dépenses redémarre à la hausse depuis 2009, le montant inscrit en PLF amène à **s'interroger sur la sincérité du budget proposé pour le programme « Justice judiciaire »**.

- La réorganisation de la **protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)** s'accompagne, sous l'empire de la révision générale des politiques publiques (RGPP), de réductions d'emplois importantes. Soumettant les services de cette direction à rude épreuve, **cette logique de suppression des postes remet en cause la qualité du travail des équipes sur le terrain.**

- **Le coût de l'accès à la justice n'a cessé de s'alourdir au cours de la période récente.** La multiplication des taxes à la charge du justiciable (droits de plaidoirie, contribution pour l'aide juridique, droit devant être acquitté lors de l'introduction d'une instance en appel) porte atteinte au principe d'égalité devant la justice, en élevant une barrière invisible, mais bien réelle, à l'entrée des prétoires.

## **A. SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE ET BONNE ADMINISTRATION ?**

Ces deux questions viennent à l'esprit à la suite de l'analyse du programme 166 « Justice judiciaire » de ce projet de budget.

### **1. Nouvelles dépenses et complexité**

Lors de son audition, la directrice des services judiciaires, Véronique Malbec, a rappelé que le nombre de magistrats en juridiction est passé de 7 633 en 2005, à 7 995 en 2007 et à 8 269 en 2009.

Nous ne pouvons que nous réjouir de cette évolution, tout comme de celle intéressant le rapport greffier-magistrat : de 0,86 en 2010, il passe à 0,92 en 2011. Les prévisions sont les suivantes : 0,94 en 2012, 0,99 en 2013 et 1,03 en 2014. Soit 7 433 greffiers en 2011, 7 637 en 2012, 7 999 en 2013, 8 242 en 2014. Regrettons le retard mis à atteindre le rapport d'« un pour un ». Il complique la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Alors que la recherche d'économies est à l'ordre du jour, que faut-il penser du coût de l'introduction des jurés populaires en correctionnelle ?

Le tableau ci-dessous livre les estimations de la directrice des services judiciaires (pour les futures expériences conduites à Toulouse et à Dijon).

#### **Le coût de l'expérimentation des jurés populaires**

*(en euros)*

<b>Rémunération des jurés</b>	<b>Toulouse</b>	<b>Dijon</b>
- <i>sans indemnité journalière</i>	147 000	94 536
- <i>avec indemnités journalières</i>	282 000	181 000
- <i>rémunération des magistrats</i>	394 000	192 000
- <i>rémunération des vacataires</i>	26 340	21 952
- <i>frais postaux</i>	19 555	19 555

*Source : direction des services judiciaires*

Au moment où la simplification est invoquée par le Président de la République, est-il opportun de passer de deux types de formations correctionnelles à cinq. A ce sujet, le Président de l'Union des syndicats de la magistrature (USM), dans son discours précité ajoutait : « *Cinq, sans compter les audiences relais en matière de comparution immédiate, avec toutes les difficultés en terme d'audience, de salles et d'erreurs d'aiguillages, sources de ralentissement et de dysfonctionnements* ».



## **2. Le coût d'accès à la justice**

Il demeure un sujet d'importance car il commande le principe d'égalité.

L'imposition d'une taxe de 35 euros, sous peine d'irrecevabilité, avant toute assignation en matière civile, sociale et commerciale, couplée à 150 euros pour l'appelant et l'intimé en appel, est une atteinte au principe d'égalité et de gratuité. Le principe d'une mise à contribution des contrats d'assurance-recours continue de nous paraître juste.

Le budget du programme « Accès au droit et à la justice » passe de 331,3 millions d'euros en 2011 à 354,8 millions d'euros en 2012. Est-ce suffisant lorsque l'on prévoit une progression des admissions de 930 000 en 2011 à 948 000 en 2012 !

## **3. Les frais de justice**

Dans son rapport spécial sur la mission « Justice » en loi de finances pour 2011, notre collègue Roland du Luart notait « *un inquiétant redémarrage de la dépense depuis 2009* » et évoquait pour 2011 « *un problème de sincérité budgétaire* ». En 2009, la dotation initiale se montait à 409 millions d'euros et la consommation finale s'est élevée à 432,5 millions d'euros, soit une progression de 7,7%. En 2010, les frais de justice totalisaient 467,8 millions d'euros (+ 8,2 %). Pour 2011, les crédits ont été portés à la fin du mois d'août à 462,7 millions d'euros, 383,9 millions d'euros sont payés à ce jour. Mais sur 2011, il y a eu un report de 100 millions d'euros. Il en serait de même, au minimum, en 2012. Rappel : l'enveloppe 2012 est de 470 millions d'euros.

Outre ce qui figure dans le corps du présent rapport, voici nos principales observations :

- le législateur, lorsqu'il officie, doit avoir à l'esprit les conséquences financières que la loi peut entraîner. Ainsi, le contentieux médical peut générer des dépenses importantes découlant de l'intervention des experts médicaux ;

- la qualité d'une bonne justice, le principe d'égalité peuvent avoir une incidence sur les frais de justice qui sont inséparables de notre système judiciaire. Le bon fonctionnement de celui-ci ne peut être perturbé par des retards de paiement des experts qui concourent à la manifestation de la vérité.

Ces observations ne doivent pas empêcher que diverses mesures annoncées soient effectives – sans qu'elles portent atteinte à la liberté de prescription des magistrats : négociations et contrôles, réforme du circuit de paiement. Il est d'ailleurs légitime de s'interroger sur leur retard.

#### **4. Un impératif**

Au nom de la bonne administration, il importe que le ministère se dote des moyens nécessaires au contrôle du partenariat public-privé. Le coût des loyers découlant de celui-ci passe de 80 millions d'euros en 2011 à 114 millions d'euros en 2012.

Des mises en commun ministérielles, une agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) active, un dialogue étroit avec les administrations déconcentrées s'imposent. La renonciation systématique de l'Etat à sa qualité de propriétaire n'est pas nécessairement à terme une condition d'économie. D'une manière générale, l'Etat semble manquer d'une politique foncière immobilière. A-t-on épuisé les voies de la délocalisation ?

### ***B. UNE APPROCHE RÉPRESSIVE INFLATIONNISTE***

#### **1. L'inflation législative**

Elle se fait tout d'abord par la multiplicité des lois votées successivement et dans la précipitation.

Citons plus spécialement pour la présente année, à titre d'exemples :

- la loi relative à l'exécution des décisions de justice et aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées ;
- la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure ;
- la loi relative à la garde à vue ;
- la loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs.

Pour éclairer ce mouvement, il conviendrait d'ajouter certaines propositions de loi telles que celle visant à instaurer un service citoyen pour les mineurs délinquants.

Nous devons nous interroger sur l'initiative législative.

M. Guy Carcassonne<sup>1</sup>, écrivait dans le numéro 115 de la revue « Pouvoirs » en 2005 : « *Un fait divers, une émotion quelconque mais aussi un problème tangible provoquent une démanègeaison législative plus ou moins rapide. La loi est une réponse à défaut d'être une solution. On légifère d'abord puis, rarement et seulement si l'on n'a rien de plus rentable à faire, on réfléchit ensuite* ».

M. Gilles Finchelstein<sup>2</sup>, dans un essai intitulé « *La dictature de l'urgence* » écrit très justement que c'est bien souvent le « « 20 heures »

---

<sup>1</sup> Professeur de droit public à l'université de Paris X.

<sup>2</sup> Directeur de la fondation Jean Jaurès.

*télévisé qui relatant un fait divers entraîne la procédure législative : c'est moins la loi qui fait l'évènement que l'évènement qui fait la loi* ». L'urgence peut aboutir à de graves erreurs : confondre par exemple polygamie et adultère !

J'en veux pour preuve les interrogations que l'on peut avoir sur l'effectivité de nos lois. Saisit-on bien la suite des moyens qu'il faut pour faire vivre une loi ? Nous ne cessons de demander au juge pénal.

## **2. L'inflation des annonces pénitentiaires**

Nous retrouvons cette approche répressive inflationniste dans l'actuelle politique pénitentiaire avec la surcharge des prisons (64 726 personnes incarcérées pour 56 081 places opérationnelles). Le taux de surpopulation atteignait au 1<sup>er</sup> juillet dernier 115,4 % (110,1 % au 1<sup>er</sup> juillet 2010).

Que penser des annonces successives du Président de la République ?

Nous avons entendu le Président de la République annoncer le programme « 13 200 » places pénitentiaires supplémentaires. Quelques mois après, 11 000 places venaient s'y ajouter. Le 22 juin 2009, voilà un autre chiffre de 5 000. Début 2011, il était question de 60 000 places de prisons pour 2017. Après « Pornic » nous étions à 70 000. Le 13 septembre 2011, le Président de la République annonce, pour l'horizon 2017, 80 000 places. Mais il conviendrait de différencier ces places.

Nous connaissons l'état de nos prisons mais comment conjuguer, avec cette méthode, programmation de réhabilitation et construction neuve, comment conjuguer construction neuve et maîtrise foncière ? Nous nous éloignons de la rigueur de gestion prospective, du principe de la pluriannualité du plan. Tout n'est pas « soluble » dans l'enfermement. L'après-prison existe, il faut le prendre en considération, même si l'opinion n'y est pas sensible.

Pour rester dans le même registre, souhaitons :

- que le « transfert des transfèrements », décidé en 2006 et appliqué progressivement en 2011, soit correctement géré en prenant le temps du recrutement, de la formation des agents préposés, du dialogue entre le personnel de la pénitentiaire et les magistrats sans oublier le juste transfert des postes (le ministère de la justice estime lui-même que les 800 ETPT transférés sont insuffisants) ;

- que le nombre d'agents du service pénitentiaire d'insertion et de probation affecté au service des bracelets électroniques soit suffisant. Ces agents chargés de l'enquête de la faisabilité ainsi que du contrôle du respect des obligations travaillent dans des conditions très tendues.

### **C. LA DÉTRESSE DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE**

Nous ne reprenons pas ici les observations générales sur la RGPP, mais la situation de la protection judiciaire de la jeunesse autorise l'insistance.

Désespoir et désespérance résument l'état d'esprit des acteurs de ce secteur auquel nous devons rendre hommage.

Commençons par dénoncer une communication qui tourne le dos à la réalité. Une fois de plus, c'est le discours répressif qui sollicite l'opinion : faut-il pourtant rappeler que sur les 110 000 adolescents confiés à la protection judiciaire de la jeunesse, 95 % sont en milieu ouvert.

Pourquoi faut-il que le ministre de l'intérieur, dans son commentaire du « Livre blanc sur la sécurité publique »<sup>1</sup> s'en prenne exclusivement à une approche judiciaire des mineurs en mettant en cause « *la lenteur de la justice* » par rapport aux actes commis « *par des mineurs qui doivent être remis dans le droit chemin le plus tôt possible* ».

Revenant sur la responsabilité des parents et de la famille, il « *souhaite créer une contravention à l'égard des parents qui laissent leurs enfants de moins de 13 ans seuls dans la rue la nuit après 23 heures. Le montant doit être dissuasif : 150 euros par exemple. Si cela ne suffit pas à provoquer une prise de conscience des parents, je souhaite qu'ils s'engagent par la signature d'un contrat de responsabilité parentale avec suspension possible des allocations familiales en cas de non respect des termes de ce contrat* ».

Le service de la protection judiciaire de la jeunesse a vu ses postes diminuer de 420 en trois ans. En 2012, il devra compter 106 postes en moins. Nous retrouvons aussi le phénomène de sous-budgétisation.

Au cours de l'année 2011, 40 à 50 contrats de personnel spécialisé n'ont pas été renouvelés faute de moyens, pour rentrer dans l'enveloppe des crédits budgétaires.

Pour le secteur associatif habilité, le report de charge reste une procédure habituelle : 27 millions d'euros pour la période 2009-2010, 34 millions d'euros pour la période 2010-2011 (soit un mois de fonctionnement) et enfin 40 millions d'euros pour la période 2011-2012.

Acteur historique majeur, ce secteur gère 1 293 établissements (le public en gère 273). Ses représentants estiment qu'entre 2008 et 2012, leurs subventions ont baissé de 21 %, soit une diminution de 60 millions d'euros. Ils constatent un décalage entre les besoins et les moyens, l'affichage politique et la réalité, l'inflation législative répressive et la nécessité de renforcer la dimension élective au profit des jeunes. Dans l'immédiat, beaucoup d'associations n'ont pas encore reçu d'accord budgétaire pour 2011. Un sixième du budget de certaines associations ne serait pas financé.

---

<sup>1</sup> *Le Monde* du 27 octobre 2011.

Les représentants du secteur associatif habilité expriment des craintes quant aux procédures d'harmonisation « public-privé ». Ces craintes portent sur la définition des éléments comparatifs, sur le coût des mesures d'investigation, sur l'évolution du coût moyen de fonctionnement des CEF qui passerait de 594 euros en 2011 à 575 euros en 2012 (après avoir été de 642 euros en 2007).

Ce passage de 594 euros à 575 euros s'obtiendrait par une amélioration du taux d'occupation, une diminution des dotations de fonctionnement (- 2,5% en 2012, comme en 2011), un encadrement de 24 ETPT pour 12 places (au lieu de 26-27 ETPT dans certains CEF associatifs).

Le ministère prévoit de créer 20 CEF supplémentaires (45 existent aujourd'hui). C'est donc la preuve que celui-ci refonde la protection judiciaire de la jeunesse sur le pénal.

Le CEF peut-il tout faire ? N'y-a-t-il pas un risque de dévoiement ?

Certains estiment que nous n'avons pas besoin de 20 CEF supplémentaires et qu'il faudrait faire fonctionner ceux qui existent.

Pour conclure :

- une durée moyenne de séjour en CEF est nécessaire pour tenter de diminuer la récidive. Les spécialistes estiment cette « bonne » durée à sept mois (et non à quatre ou cinq mois) ;

- par rapport à l'enfermement, il doit y avoir un amont et un aval. Dans certaines directions régionales, il a été dit qu'il n'y avait plus de budget d'accompagnement du jeune placé en extérieur ;

- les associations, lorsqu'il s'agit de jeunes majeurs, ne travaillent plus dans un cadre contractuel (contrairement à ce qui se passe pour les mineurs) ;

- enfin, il faut veiller à la réduction du délai de prise en charge par l'administration de la protection judiciaire. Il peut s'écouler 20-25 jours entre la sortie de chez le juge et la rencontre d'un éducateur. Cette « zone grise » est à risque.

#### ***D. UNE AUTONOMIE À PARFAIRE : CELLE DU CSM***

Avec la constitution du programme 335, le Conseil supérieur de la magistrature acquiert son autonomie budgétaire. La diversité des primes en fonction de l'origine institutionnelle des personnels souligne un mal chronique de notre organisation générale.

Votre rapporteur spécial n'a pas à se prononcer sur les attributions et les modalités du fonctionnement dudit Conseil. Il est toutefois dans son rôle de tirer des conclusions du principe d'autonomie.

D'une part, une localisation hors des dépendances de l'Elysée conforte cette autonomie. Simplement si l'actuelle situation – rue de Ségur – présente des avantages financiers (le CSM ne paie que des charges), il faut savoir qu'elle est temporaire et doit se terminer à l'été 2012. Il faut donc qu'un nouveau lieu d'accueil soit trouvé. Il n'est pas certain que le CSM puisse, dans le calendrier exposé par son Président, trouver une solution qui dépendrait d'une « opération tiroir » gérée par France Domaine pour le compte du ministère de la justice.

D'autre part, la gestion informatique comptable dépendant du ministère de la justice, le Président du CSM y voit une « *reprise en main inadmissible* » avec pour conséquence un retard de paiement pour les entreprises ayant contracté avec le CSM. Sur les 478 842 euros engagés, 227 798 auraient été payés.

Le Président du CSM regrette que l'on oppose une question technique à l'exercice d'une réelle autonomie.

#### ***E. L'INSUFFISANCE DU DIALOGUE SOCIAL***

Votre rapporteur spécial connaît les difficultés habituelles du dialogue social en général, mais il existe incontestablement des incompréhensions. Nous avons pu le constater en comparant les statistiques des uns et des autres, que ces documents intéressent les personnels, les emplois créés ou supprimés, les vacances de postes, la fermeture ou l'ouverture d'établissement. De même, il a entendu des remarques concernant l'architecture, le fonctionnement des nouveaux établissements pénitentiaires ; la qualité d'un service public dépend aussi des relations établies entre ses acteurs, en interne comme en externe.

Des attentes ont été exprimées. Le ministre a connaissance de celles que lui a transmises le secteur associatif habilité et qui portent plus spécialement sur le report de charges, la réduction d'encadrement des CEF, la consolidation des CEF existants...

Ce secteur associatif habilité demande qu'une instance de concertation auprès du garde des Sceaux, permette d'approfondir la politique associative du ministère de la justice.

## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### ARTICLE 52

*(Art. 54 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009)*

#### **Prorogation de deux années de la taxe finançant le fonds d'indemnisation des avoués**

**Commentaire : le présent article propose de proroger de deux ans la taxe finançant le fonds d'indemnisation des avoués.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

**La loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel** a supprimé l'obligation de recourir à un avoué pour suivre une procédure d'appel.

Se traduisant par la fusion des professions d'avocat et d'avoué, elle entraîne **deux conséquences principales pour les avoués** :

- d'une part, elle les prive du droit de présenter leur successeur à l'agrément du garde des Sceaux<sup>1</sup> ;

- d'autre part, elle les prive du monopole de la postulation devant les cours d'appel et les conduit, sauf renonciation de leur part, à exercer leur activité en concurrence avec les avocats devant l'ensemble des juridictions.

La suppression du monopole des avoués donne lieu à une **indemnisation** qui comprend deux volets :

- une indemnité au titre du préjudice correspondant à la perte du droit de présentation, le cas échéant majorée de façon à couvrir dans tous les cas le montant de l'apport personnel consenti et le montant du capital restant dû au titre des emprunts contractés aux fins d'acquisition de l'office (estimée à environ **252 millions d'euros** au total) ;

- le remboursement des indemnités de licenciement et des sommes dues en application de la convention conclue au titre du reclassement des salariés licenciés (estimé à environ **52 millions d'euros**).

Les conséquences financières de cette réforme sont ainsi évaluées à environ **304 millions d'euros**.

---

<sup>1</sup> Jusqu'alors, ce droit leur était reconnu par l'article 91 de la loi du 28 avril 1816 sur les finances et il était cédé, dans le cadre d'un traité de cession, en fonction du produit économique retiré de l'exploitation du monopole.

Un fonds d'indemnisation, doté de la personnalité morale, assure la prise en charge des indemnités et le remboursement au prêteur des emprunts en cours.

Afin de contribuer au financement d'une partie de cette réforme, **un droit de 150 euros, dû par chacune des parties à l'instance d'appel**, a été institué par l'article 54 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009, codifié à l'article 1635 *bis* P du CGI.

Votre rapporteur spécial renvoie *supra* (Partie V. C. 3) pour la description détaillée de ce droit et ses conséquences sur le justiciable.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article propose de **proroger de deux ans la taxe finançant le fonds d'indemnisation des avoués**, soit jusqu'au 31 décembre 2020.

**L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.**

## **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Ce droit devait à l'origine s'appliquer aux appels interjetés **entre le 1<sup>er</sup> janvier 2011 et le 31 décembre 2018**.

Sa perception était **toutefois conditionnée par la création effective du fonds d'indemnisation de la profession d'avoués près les cours d'appel**. En effet, ce droit est affecté au fonds.

Or, le fonds **n'a finalement été créé que par l'article 19 de la loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011** portant réforme de la représentation devant les cours d'appel.

Dès lors, **le droit de 150 euros ne s'appliquera qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012**.

Par ailleurs, les simulations effectuées par le Gouvernement mettent en lumière une insuffisance de financement de la réforme.

Le présent article vise donc à **tirer les conséquences du retard pris dans la création du fonds d'indemnisation et de la sous évaluation initiale du coût de la réforme**.

**Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.**



*ARTICLE 52 bis*  
*(Art. 800-1 du code de procédure pénal)*

**Frais de justice à la charge des personnes morales**

**Commentaire : le présent article propose de mettre les frais de justice à la charge des personnes morales déclarées pénalement responsable d'une infraction.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

En application de l'article 800-1 du code de procédure pénale, **les frais de justice criminelle, correctionnelle et de police sont à la charge de l'Etat** et sans recours envers les condamnés.

Ce principe ne souffre qu'**une exception**. Celle-ci renvoie au cas où la constitution de partie civile a été jugée abusive ou dilatoire (articles 177-2 et 212-2 du code de procédure pénale). Dans ce cas, les frais de justice correspondant aux expertises ordonnées à la demande de cette partie peuvent être mis à sa charge par le juge d'instruction ou la chambre de l'instruction.

Cette exception ne s'applique toutefois pas en matière criminelle ni en matière de délits contre les personnes prévus par le livre II du code pénal **ou lorsque la partie civile a obtenu l'AJ**.

**II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a **adopté à l'unanimité** le présent article additionnel, qui propose de **mettre les frais de justice à la charge des personnes morales déclarées pénalement responsables d'une infraction**.

**III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Lorsque leur responsabilité est engagée, **les personnes morales** encourent des peines d'amende égales au quintuple de celles prévues pour les personnes physiques. Les personnes morales disposent en outre d'une capacité contributive supérieure à celle des personnes physiques.

Par ailleurs, **votre rapporteur spécial a souligné *supra* (Partie II. E) le redémarrage des frais de justice depuis 2009 et l'impératif de parvenir à mieux maîtriser ce poste de dépense (470 millions d'euros prévus pour 2012).**

Le dispositif proposé par le présent article additionnel s'inscrit dans cette **volonté d'endiguer le dérapage** des frais de justice.

Toutefois, la rédaction retenue par l'Assemblée nationale **traite indifféremment les entreprises qui ont cherché à réaliser un profit et les personnes morales à but non lucratif**. Elle serait donc susceptible de mettre en grande difficulté des structures, comme les syndicats ou certaines associations, condamnées du fait de l'action de leurs dirigeants et au détriment de leurs adhérents, qui ne disposent pas forcément d'un patrimoine conséquent et qui n'ont en principe pas été motivées, dans leur action, par la recherche d'un profit.

Votre rapporteur spécial vous propose donc un **amendement** tendant à limiter l'application de la règle selon laquelle les frais de justice pénale sont mis à la charge de la personne morale condamnée, **aux seules personnes morales à but lucratif**.

**Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.**

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 52 bis (nouveau)*  
*(Art. 1635 bis Q du code général des impôts)*

**Suppression de la contribution pour l'aide juridique**

**Commentaire : le présent article propose de supprimer la contribution pour l'aide juridique.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 54 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative 2011 a instauré une contribution pour l'aide juridique à la charge de chaque justiciable qui intente une procédure en matière civile et administrative. Cet article est codifié à l'article 1635 *bis* Q du code général des impôts (CGI).

Cette contribution s'élève à **35 euros**.

Elle est entrée en application à compter du **1<sup>er</sup> octobre 2011**.

Elle n'est **pas due** lorsque la partie est bénéficiaire de l'AJ et dans le cas de certaines procédures comme, par exemple, les procédures devant le juge des libertés et de la détention (JLD), les procédures de traitement des situations de surendettement des particuliers, les procédures de redressement et de liquidation judiciaires, les recours introduits devant une juridiction administrative à l'encontre de toute décision individuelle relative à l'entrée, au séjour et à l'éloignement d'un étranger sur le territoire français ainsi qu'au droit d'asile. Elle n'est pas non plus exigible pour les affaires pénales.

Lorsque l'instance est introduite par un auxiliaire de justice, elle doit être **acquittée** par voie électronique, et, lorsque l'instance est introduite sans auxiliaire de justice, elle est acquittée par le justiciable sous la forme d'un droit de timbre (mobile ou dématérialisé).

**II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Votre rapporteur spécial vous propose un **amendement portant article additionnel visant à supprimer la contribution pour l'aide juridique**.

En effet, au cours de la période récente, le coût de l'accès à la justice a subi un **alourdissement très significatif et préoccupant**. Plusieurs mesures y ont contribué : la mise à la charge du justiciable du droit de plaidoirie (**8,84 euros**), du paiement d'une contribution pour l'aide juridique (**35 euros**), ainsi que d'un droit devant être acquitté lors de l'introduction d'une instance en appel (**150 euros**).

Or, l'accès à la justice constitue un droit fondamental. Tout renchérissement du coût de cet accès porte en lui une remise en cause du principe d'égalité devant la loi, en dissuadant les publics les plus démunis et les plus fragiles de faire valoir leurs droits.

Votre rapporteur spécial propose donc à votre commission de supprimer la contribution de **35 euros** pour l'aide juridique.

**Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article additionnel.**

**AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR  
VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

SECONDE PARTIE  
MISSION JUSTICE

N°	1
----	---

---

**A M E N D E M E N T**

présenté par  
M. HERVÉ  
au nom de la commission des finances

---

ARTICLE 52 BIS

Alinéa 5, première phrase

Après les mots :

personne morale

insérer les mots :

à but lucratif

**OBJET**

Cet amendement tend à limiter aux seules personnes morales à but lucratif l'application de la règle selon laquelle les frais de justice pénale sont mis à la charge de la personne morale condamnée.

En effet, la rédaction retenue par l'Assemblée nationale traite indifféremment les entreprises qui ont cherché à réaliser un profit et les personnes morales à but non lucratif. Elle serait susceptible de mettre en grande difficulté des structures, comme les syndicats ou certaines associations, condamnées du fait de l'action de leurs dirigeants et au détriment de leurs adhérents, qui ne disposent pas forcément d'un patrimoine conséquent et qui n'ont en principe pas été motivées, dans leur action, par la recherche d'un profit.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

SECONDE PARTIE  
MISSION JUSTICE

N°

2

---

---

## A M E N D E M E N T

présenté par  
M. HERVÉ  
au nom de la commission des finances

---

### ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 52 BIS

Après l'article 52 *bis*, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I.- L'article 1635 *bis* Q du code général des impôts est abrogé.

II.- A.- Les deuxième et troisième alinéas de l'article 21-1 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques sont supprimés.

B.- L'article 28 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique est ainsi rédigé :

« *Art. 28.-* La dotation due au titre de chaque année donne lieu au versement d'une provision initiale versée en début d'année et ajustée en fonction de l'évolution du nombre des admissions à l'aide juridictionnelle. Elle est liquidée en fin d'année sur la base du nombre des missions achevées. »

III.- La perte de recettes pour le Conseil national des barreaux résultant de la suppression de la contribution pour l'aide juridique est compensée à due concurrence par la création et l'affectation d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

### OBJET

Cet amendement tend à supprimer la contribution pour l'aide juridique créée par le premier collectif budgétaire pour 2011, afin de financer la réforme de la garde à vue.

Au cours de la période récente, le coût de l'accès à la justice a en effet subi un alourdissement très significatif et préoccupant. Plusieurs mesures y ont contribué :

- la mise à la charge du justiciable du droit de plaidoirie (8,84 euros), en application de l'article 74 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 ;

- la création d'une contribution pour l'aide juridique (35 euros), en application de l'article 54 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative 2011 ;

- un droit devant être acquitté lors de l'introduction d'une instance en appel (150 euros), en application de l'article 54 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

Face à cette accumulation de nouvelles taxes pesant sur le justiciable, il faut rappeler que l'accès à la justice constitue un droit fondamental. Tout renchérissement du coût de cet accès porte en lui une remise en cause du principe d'égalité devant la loi, en dissuadant les publics les plus démunis et les plus fragiles de faire valoir leurs droits.





## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### I. MODIFICATIONS DES CRÉDITS

#### A. À TITRE RECONDUCTIBLE

En **première délibération**, l'Assemblée nationale a **minoré de 20 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement les crédits de la mission « Justice », au titre de la contribution de cette mission à l'effort supplémentaire d'un milliard d'euros annoncé par le Premier ministre, le 24 août 2011.

Cette réduction de crédits est répartie comme suit :

- une minoration de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme « Justice judiciaire » ;
- une minoration de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme « Administration pénitentiaire ».

Par ailleurs, toujours en première délibération, l'Assemblée nationale a **redéployé 20 millions d'euros** au sein de la mission « Justice », afin de financer le plan d'informatisation du ministère de la justice et des libertés.

Ce redéploiement s'est traduit par :

- une minoration de 20 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme « Administration pénitentiaire » ;
- une majoration de 20 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice ».

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **minoré de 15 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement les crédits de la mission « Justice », au titre des mesures d'économies supplémentaires annoncées par le Premier ministre le 7 novembre 2011 dans le cadre du plan de retour à l'équilibre des finances publiques.

Cette réduction de crédits est répartie comme suit :

- une minoration de 7,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme « Justice judiciaire » ;
- une minoration de 6,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme « Administration pénitentiaire » ;

- une minoration de 0,6 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » ;

- une minoration de 0,2 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » ;

- une minoration de 3 631 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme « Conseil supérieur de la magistrature ».

### ***B. À TITRE NON RECONDUCTIBLE***

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible, de 126 000 euros** les crédits de la mission « Justice » en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Ces crédits se répartissent comme suit :

- une majoration de 3 500 euros du titre 6 de l'action n° 2 « *Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice* » du programme « Administration pénitentiaire » ;

- une majoration de 5 500 euros du titre 6 de l'action n° 2 « *Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité* » du programme « Accès au droit et à la justice » ;

- une majoration de 25 000 euros du titre 6 de l'action n° 3 « *Aide aux victimes* » du programme « Accès au droit et à la justice » ;

- une majoration de 42 000 euros du titre 6 de l'action n° 4 « *Médiation familiale et espaces de rencontre* » du programme « Accès au droit et à la justice » ;

- une majoration de 50 000 euros du titre 6 de l'action n° 3 « *Evaluation, contrôle, études et recherche* » du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice ».

### ***C. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DES CRÉDITS***

Le solde de ces modifications **aboutit à diminuer, globalement, les crédits de paiement de la mission « Justice » de 34,874 millions d'euros.**

## **II. ARTICLE RATTACHÉ ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a introduit l'article 52 *bis* dont l'objet est de **mettre les frais de justice à la charge des personnes morales déclarées pénalement responsables d'une infraction.**

Cet article additionnel est commenté ci-dessus, dans la rubrique « Examen des articles rattachés ».



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 16 novembre 2011, sous la présidence de Mme Fabienne Keller, vice-présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Edmond Hervé, rapporteur spécial, sur la mission « Justice ».**

### EXAMEN DU RAPPORT SPÉCIAL

**M. Edmond Hervé, rapporteur spécial.** – La mission « Justice » est dotée de 7 420 millions de crédits de paiement, soit une augmentation de 3,5 %. Les dépenses de personnel représentent 60 %, en progression de 2,9 %. La révision générale des politiques publiques (RGPP) s'applique bien évidemment à la justice : il y a donc une réduction de 400 ETPT. Pour la période 2011 – 2013, cette réduction portera sur 1 726 ETPT.

Pour le programme « Justice judiciaire », les crédits de paiement se montent à 2 978 millions, soit une augmentation de 0,6 %. La part du pénal est majoritaire avec 51,6 % des crédits.

L'administration pénitentiaire totalise 35 511 ETPT, soit une augmentation de 4 564 postes, mais il n'y a que 145 créations nettes de postes pour 2012 puisqu'au cours des deux dernières années, dix établissements pénitentiaires ont été ouverts.

Les crédits de la protection judiciaire se montent à 772,6 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 2 %, tandis que ceux consacrés à l'accès au droit et à la justice se montent à 354,8 millions d'euros, soit plus 7,1 %.

Nous avons voulu que le budget du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) soit autonome. Au nom de cette autonomie, le CSM a quitté le Palais de l'Élysée pour s'installer rue de Ségur, mais il doit déménager au cours de l'année prochaine sans que nous sachions pour l'instant quelle sera sa nouvelle adresse. Si le président du CSM décide des engagements de crédits, l'effectivité des paiements continue à s'opérer par l'informatique du ministère de la justice, ce qui génère des retards. Alors que 478 842 euros ont été engagés, seuls 227 798 euros ont été payés. Cela pénalise les agences de voyages, car les membres du CSM ne sont pas tous parisiens et ils se déplacent dans toute la France.

J'en arrive à mes observations générales. Je m'interroge sur la politique, les moyens, la gestion et la transparence de ce ministère. Je suis frappé par la sous-estimation budgétaire. Ainsi en est-il des frais de justice qui concernent les dépenses occasionnées par les demandes d'expertise et de contrôle et qui participent au principe de vérité. En 2011, ces frais de justice étaient fixés à 436,4 millions d'euros et il a fallu, fin août, réévaluer ce montant pour atteindre 462,7 millions d'euros. Pour 2011, les retards de

paiement, et donc le report de charge, seront de l'ordre de 100 millions d'euros. En 2012, le budget consacré aux frais de justice prévoit 470 millions d'euros, soit une augmentation de 2,3 %. La dépense moyenne par affaire pénale devrait être, pour 2011, de 250 euros (contre 288 euros en 2010). Sur la suggestion de notre collègue Roland du Luart, notre commission avait commandé une enquête à la Cour des comptes sur les frais de justice. Si notre droit de tirage nous le permet, il serait bon que nous puissions commander un nouveau rapport sur cette question. On oppose souvent la procédure accusatoire à la procédure inquisitoire : lorsqu'on évoque les frais de justice, nous sommes à la frontière de ces deux systèmes. En outre, des frais de justice dépendent les investigations nécessaires et la garantie des droits de la défense.

J'en viens au budget alloué à la réforme de la carte judiciaire et qui, d'après le ministère, a été surévalué. Ce budget ne comprend pas le projet de réaménagement du TGI de Paris, dont le coût est estimé à 623,5 millions.

J'ai été choqué de constater que l'allocation mensuelle pour les incarcérés indigents était de 20 euros.

Venons-en à la dotation du secteur associatif habilité. La protection judiciaire de l'enfance est dans une situation dramatique, alors que le monde associatif gère près des trois-quarts des établissements. Du fait d'une sous-estimation systématique, les reports de charge d'année en année sont récurrents. Entre 2009 et 2010, 27 millions d'euros, entre 2010 et 2011, 34 millions d'euros, soit un mois de fonctionnement de ce secteur associatif, entre 2011 et 2012, 40 millions d'euros de report. En 2011, il y a eu de très nombreux contrats d'agents spécialisés privés qui, au cours de l'été, n'ont pas été reconduits faute de moyens. En outre, vingt centres éducatifs fermés ont été créés : le prix par journée est de 575 euros pour 2012, contre 642 euros en 2007 et 594 euros en 2011. Pour parvenir à réduire les coûts, on diminue l'encadrement. Les subventions du secteur associatif habilité ont régressé de 21 %. A l'heure où je vous parle, beaucoup d'associations n'ont pas reçu d'accord budgétaire définitif pour 2011.

Ce budget est également marqué par la RGPP. Le ministère reconnaît le risque de sous-encadrement lors des transfèremments des détenus qui était auparavant effectué par la gendarmerie ou la police. Progressivement, le secteur pénitentiaire prend la relève, mais avec difficulté. Le nombre d'agent du service pénitentiaire d'insertion et de protection (SPIP) affecté au service du bracelet électronique est également insuffisant.

Le ratio idéal entre les magistrats et les greffiers serait de un pour un, mais il ne sera atteint qu'en 2014, ce qui perturbe la fonction magistrale.

La protection judiciaire de la jeunesse a perdu en trois ans 420 postes et, en 2012, 106 postes supplémentaires seront supprimés.

Je m'interroge sur les annonces successives du président de la République sur la création de places en prison : début 2011, promesse

de 60 000 places en 2017. Après Pornic, il fut question de 70 000 places. Enfin, le 13 septembre, 80 000 places pour 2017 étaient annoncées.

L'Etat ne dispose pas de programme pluriannuel foncier immobilier et j'ai des doutes sur les partenariats publics privés alors que les coûts de loyer ne cessent d'augmenter.

La justice est complexe, mais le Parlement a une part de responsabilité, notamment lorsqu'il vote des lois complexes. Avec les jurys populaires en correctionnelle, nous passerons de deux types de formation correctionnelle à cinq.

Si l'enfermement n'est pas contestable, il faut avoir conscience qu'il y a un avant et un après. Or, 95 % des jeunes qui dépendent de la protection judiciaire de la jeunesse sont en milieu ouvert. Sur le coût d'accès à la justice, je proposerai l'annulation de la taxe de 35 euros. Enfin, je reste marqué par la grande insuffisance du dialogue social dans ce ministère.

**Mme Marie-France Beaufile.** – J'ai passé une journée au tribunal de Tours et j'ai assisté au travail des juges pour enfants. Je suis assez inquiète sur les moyens dont ils disposent pour faire un travail de qualité. Lorsqu'un enfant est signalé, le juge, qui est surchargé, est dans l'incapacité de rencontrer la famille rapidement.

Je déplore que les moyens mis à la disposition de la protection de l'enfance et de la protection judiciaire de la jeunesse soient trop faibles. Ce secteur est probablement le moins bien traité de la justice.

M. le rapporteur spécial estime que nous atteindrons le ratio d'un greffier pour un magistrat en 2014. Le personnel du tribunal de Tours n'en est pas persuadé. Or, lorsqu'un juge travaille sans greffier, les décisions prennent beaucoup de retard.

**M. François Trucy.** – Je félicite notre rapporteur spécial d'avoir si rapidement pris la mesure de ce budget. Il a raison de rappeler l'insuffisance des crédits en matière de frais de justice. C'est d'autant plus grave que les expertises scientifiques sont de plus en plus coûteuses. Or, elles sont nécessaires pour permettre aux magistrats de fournir un travail irréprochable. Je rappelle que M. du Luart avait publié un rapport d'information sur ce problème lancinant.

**M. Jean Germain.** – Ce budget est particulièrement important. L'augmentation des crédits, même si elle est encore insuffisante, n'en est pas moins réelle.

La détention doit amener la personne condamnée à mieux apprécier sa responsabilité et à préparer sa réinsertion. Or, pour avoir visité un certain nombre d'établissements pénitentiaires en région Centre, je considère que beaucoup reste à faire. La judiciarisation de la société nous impose d'améliorer notre système carcéral, qui n'est pas digne d'un grand pays.

La réforme de la carte judiciaire est faite. Il faut maintenant s'attacher à donner satisfaction aux justiciables tout en réalisant des économies. Le nombre de cités judiciaires reste insuffisant, surtout en province, alors qu'elles permettent de mutualiser les moyens matériels et humains.

Notre justice va au devant de graves problèmes si le nombre de greffiers n'augmente pas. Nombre de procédures traînent, faute de personnel, et elles risquent d'être entachées d'illégalité voire même de nullité. La judiciarisation de la société sans greffiers, c'est un peu comme l'augmentation des mutations immobilières sans notaires.

Enfin, je pourrais dire beaucoup de choses sur la politique pénale, mais je sortirais du cadre de ce rapport budgétaire.

**M. Albéric de Montgolfier.** – Je partage les propos de Jean Germain sur l'augmentation des crédits mais aussi sur les immenses besoins de la justice. Nos conditions pénitentiaires ne sont parfois pas dignes d'un grand pays. Le transfèrement des détenus est progressivement pris en charge par le ministère de la justice afin de remplacer les forces de police et de gendarmerie. Où en est-on exactement ? S'agit-il simplement de vases communicants ou bien est-on parvenu à faire des économies ?

**M. Yannick Botrel.** – Je ne me résous pas à la réforme de la carte judiciaire qui s'est traduite, entre autres, par la fermeture arbitraire d'un certain nombre de tribunaux de grande instance. Ainsi, celui de Guingamp a-t-il cessé de fonctionner alors que des travaux considérables venaient d'y être effectués. Cette réforme a éloigné le justiciable de la justice et impose des déplacements importants. La durée des audiences étant imprévisible, certains justiciables sont obligés de repartir sans avoir vu leur affaire jugée. Est-il possible de dresser le bilan de cette réforme ? Comment rendre la justice plus accessible à nos concitoyens ?

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – Je remercie notre rapporteur pour sa présentation claire. Nous avons voté cette année des réformes qui n'entreront définitivement en vigueur qu'en 2012, je pense notamment à la loi prévoyant la disparition de la profession d'avoué. Je n'ai pas vu de répercussion de cette réforme sur les délais moyens de traitement des affaires devant les cours d'appel, mais peut être pourrez-vous nous en dire plus.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Je remercie M. Hervé pour ce travail remarquable.

Dans des fonctions antérieures, j'avais produit un rapport sur la gestion de l'immobilier de l'Etat, et j'avais consacré un long développement sur la gestion aventureuse du ministère de la justice s'agissant de son parc, notamment à Paris. M. Hervé a évoqué le projet de regroupement de l'administration centrale sur un seul site et il a également fait remarquer que le volet immobilier de la réforme de la carte judiciaire a été surestimé mais qu'il n'intègre pas la cité judiciaire de Paris, dont le coût dépasserait 600 millions



d'euros. Pouvez-vous nous en dire plus sur cette opération qui serait faite en partenariat public privé ?

J'en viens à la page 35 de votre rapport sur les établissements pénitentiaires. Le SPIP est très important. Je me rends assez régulièrement dans les établissements pénitentiaires. Vous écrivez que « face à l'accroissement de la charge de travail pesant sur les SPIP, (vous estimez) nécessaire de porter les effectifs de ces services à un niveau permettant le maintien de la qualité des missions accomplies ». Compte tenu des annonces du président de la République sur le relèvement de 60 000 à 80 000 du nombre des places dans les prisons, nous risquons de graves problèmes dans les établissements pénitentiaires si les SPIP ne suivent pas. En outre, l'individualisation des cellules ne règle pas les problèmes de fond des établissements, car l'isolement peut avoir de graves conséquences.

J'aimerais aussi que notre rapporteur spécial se penche sur les tribunaux qui ont à gérer, en plus des affaires courantes, les centres de rétention administrative. La Cour des comptes avait examiné l'année dernière le centre de Roissy, situé au Mesnil-Amelot et donc en Seine-et-Marne. Aussi, le tribunal de grande instance de Meaux doit-il gérer les arrêtés d'expulsion commis par les préfets. Les magistrats, qui sont souvent des femmes, doivent assurer de multiples audiences en semaine, mais aussi le week-end. Quelles en sont les conséquences pour le fonctionnement de la justice classique ?

**Mme Fabienne Keller, présidente.** – Le coût des centres éducatifs fermés est extrêmement élevé : 600 euros par jour, soit 18 000 euros par mois. Pour les établissements publics d'insertion de la défense (EPIDe), il en coûte 15 000 euros par jeune et par an.

J'aimerais que nous fassions le point sur la loi relative aux personnes faisant l'objet de soins psychiatriques. Les hôpitaux n'ont pas les moyens matériels de transférer les patients lorsque les juges souhaitent les entendre, et les tribunaux n'envisagent pas de déplacer leurs juges dans les hôpitaux. Le problème est similaire à celui rencontré pour les transfèrements. Il serait bon d'évaluer rapidement le système qui est en train de se mettre en place.

Page 31 de votre rapport, vous indiquez que les autorisations d'engagement du plan immobilier se montent à 1,8 milliard d'euros. L'effort de rattrapage est donc important, mais la situation le justifiait.

**M. Edmond Hervé, rapporteur spécial.** – Ce rapport, qui doit embrasser tous les problèmes, a bien évidemment un caractère un peu artificiel. Il serait utile que nous publiions des rapports thématiques sur tel ou tel sujet, à condition que l'on prenne le temps d'aller sur le terrain. J'ai rédigé un rapport sur la décentralisation et j'ai beaucoup appris en ayant visité dix-sept départements.

Dans mon rapport, j'ai fait référence au travail de Mme Bricq sur l'immobilier de l'Etat. Je persiste à estimer qu'à Paris, comme en province, nous manquons de plans immobiliers fonciers. Il ne suffit pas de dire que

l'enveloppe budgétaire destinée à la construction de prisons augmente, encore faut-il du foncier ! Certains maires, prompts à réclamer des emplois, se font beaucoup plus discrets dès lors qu'il est question de construire un établissement pénitentiaire dans leur commune. Dans ma ville, j'ai accueilli en plein centre une centrale pour femmes et je tiens à ce qu'elle y demeure.

Il est vrai qu'à Paris, un problème se pose : a-t-on épuisé toutes les voies de délocalisation ?

Quand les élus locaux arrêtent des plans d'aménagement, ils devraient dialoguer avec l'Etat pour étudier les impacts fonciers de la politique voulue par l'administration centrale.

Entre la décision de placement prise par le juge d'un jeune et sa mise en œuvre effective, le délai peut atteindre vingt-cinq jours, Mme Beaufils. Je vous rassure : en Bretagne, le délai est d'une heure. Mais quand un jeune attend près d'un mois, cette période, qualifiée de zone grise, est extrêmement dangereuse car c'est le temps de la récidive.

Plusieurs d'entre vous se sont interrogés sur le nombre de greffiers. Je m'en tiens à ce que m'a dit la directrice des services judiciaires, mais je rappelle aussi que l'on nous avait promis il y a quelques temps que le ratio de un pour un serait atteint en 2011. Or, le manque de greffiers perturbe les rendez-vous, les audiences...

La France compte 56 081 places de prison pour 64 726 personnes incarcérées. Je vous renvoie à l'annexe de mon rapport qui dresse le bilan, prison par prison, de la situation. En haut lieu, on est parfois très sévère à l'égard des collectivités locales, mais c'est oublier un peu vite que la peine a aussi une fonction d'insertion. Or, quand une personne sort de dix ans d'emprisonnement, c'est la mairie qui l'accueille dans un HLM et qui organise son suivi psychologique, ce qui coûte très cher.

Le ministère affirme que le coût de la réforme de la carte judiciaire a été surévalué, mais il est vrai que l'éloignement de la justice du justiciable pose problème. Pour les constructions de prison, il faut mettre l'accent sur la notion d'équipements intégrés, à savoir un lieu où sont rassemblés différents services. Cette notion demande de l'anticipation, ce dont manque le ministère de la justice.

M. de Montgolfier pourra se reporter à la page 41 de mon rapport qui traite précisément de la question très délicate du transfèrement. Alors que les agents de la pénitentiaire ne portent pas d'armes, le transfèrement l'exige. Certains agents ont ainsi été récusés lors de leur formation car ils n'étaient pas capables physiquement ou psychologiquement de porter une arme. Pour que la pénitentiaire prenne totalement en charge le transfèrement, il faut 800 ETPT, mais aussi des véhicules. Le transfert du parc automobile doit donc être également prévu.

En ce qui concerne les avoués, Mme Des Esgaulx ils ne se sont pas manifestés. Néanmoins, nous examinerons un article relatif au fonds d'indemnisation de cette profession.

La succession des annonces en matière pénitentiaire n'est pas acceptable, car le Gouvernement prouve son incapacité à distinguer les constructions nouvelles des réhabilitations. Je vous renvoie à la page 80 pour le résumé des différentes annonces présidentielles. Le journal télévisé de 13 heures ou de 20 heures ne doit pas monopoliser l'initiative parlementaire ou élyséenne.

En conclusion, je vous propose de rejeter les crédits de cette mission.

**Mme Fabienne Keller, présidente.** – Je mets aux voix la préconisation du rapporteur spécial. 15 voix pour avec les procurations et 16 voix contre. Les crédits sont donc adoptés.

*En conséquence, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Justice ».*

**M. Jean Arthuis.** – A combien devraient se monter les crédits de cette mission pour avoir votre faveur ?

**M. Edmond Hervé, rapporteur spécial.** – La préparation de ce budget doit être précédée d'un travail approfondi avec tous les services et d'un dialogue social qui est à la peine dans ce ministère. Je ne voudrais pas qu'au lendemain de la présidentielle, nous ayons trop de surprises, notamment avec le budget de la justice.

**M. Jean Arthuis.** – Combien de condamnés qui ne sont pas en prison par manque de place ?

**M. Edmond Hervé, rapporteur spécial.** – Vous trouverez la réponse dans mon rapport. Le législateur a une grande part de responsabilité du fait des excès de la pénalisation.

Pour résumer mes propos, vous trouverez en introduction les citations de personnes tout à fait remarquables, le président de l'Union syndicale des magistrats (USM) et le président du Conseil national des barreaux (CNB), qui ne sont pas des gauchistes ...

## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### *Article 52*

**M. Edmond Hervé, rapporteur spécial.** – La loi du 25 janvier 2011 a supprimé la fonction d'avoué et une indemnisation a été prévue à partir d'un droit de 150 euros à la charge de l'appelant. Un fonds devait être créé le 1<sup>er</sup> janvier 2011 et fonctionner jusqu'au 31 décembre 2018. Il ne le sera qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2012 : il vous est donc proposé d'entériner cette date et de proroger la durée de ce fonds jusqu'au 31 décembre 2020.

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 52 du projet de loi de finances pour 2012.*

### *Article 52 bis*

**M. Edmond Hervé, rapporteur spécial.** – L'article 52 *bis* a été introduit par l'Assemblée nationale : les personnes morales déclarées pénalement responsables d'une infraction doivent participer aux frais de justice. Par mon amendement n° 1, je vous propose de réduire le champ de cet article aux seules personnes morales à but lucratif. Vous connaissez les difficultés financières des associations qui risquent de tomber sous le coup d'une pénalité, avec des conséquences terribles pour elles.

**M. Jean Arthuis.** – Le fonctionnement de certaines associations à but non lucratif n'a rien à envier à celui des institutions à but lucratif. Les niveaux de rémunération sont parfois assez généreux, tout comme les conventions collectives... Il suffirait que les autorités qui financent ces conventions interviennent avant leur négociation finale.

**M. Edmond Hervé, rapporteur spécial.** – Je vous propose de voter cet amendement et nous verrons en commission mixte paritaire (CMP) comment les choses se passent.

**M. Jean Arthuis.** – C'est de la monnaie de CMP !

*L'amendement n° 1 est adopté et la commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 52 bis du projet de loi de finances pour 2012 ainsi modifié.*

### *Article additionnel après l'article 52 bis*

**M. Edmond Hervé, rapporteur spécial.** – Mon amendement n° 2 portant article additionnel après l'article 52 *bis* du projet de loi de finances pour 2012 supprime la contribution de 35 euros pour l'aide juridictionnelle afin de rétablir la gratuité d'accès à la justice, un principe quelque peu écorné ces derniers temps.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – La création de ce ticket modérateur dans le premier collectif budgétaire pour 2011 avait suscité un vif débat sur tous les bancs du Sénat. Mme Des Esgaulx connaît bien le sujet... Autre raison de le supprimer : les avocats, à qui l'on a confié la gestion de cette contribution, sont vent debout contre.

*L'amendement n° 2 est adopté.*

**M. Edmond Hervé, rapporteur spécial.** – J'ai souhaité une enquête de la Cour des comptes sur les frais de justice. Quelle suite est donnée à cette proposition ?

**Mme Fabienne Keller, présidente.** – La commission, qui approuve votre démarche de terrain, particulièrement sensible dans votre rapport, adressera une demande à la Cour des comptes en ce sens au titre de l'article 58-2° de la LOLF.

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission des finances a décidé :**

**- de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Justice », après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale ;**

**- de confirmer sa décision de proposer l'adoption sans modification de l'article 52, l'adoption avec modification de l'article 52 *bis* (nouveau) et l'adoption d'un article additionnel après l'article 52 *bis*.**



## **ANNEXES**

## ANNEXE 1

### Taux d'occupation des établissements pénitentiaires (au 1<sup>er</sup> juillet 2011)

Type d'établissement	Nom de l'établissement	Direction interrégionale	Places opérationnelles	Nombre de détenus	Taux d'occupation
Centre de détention	Uzerche	Bordeaux	600	523	87,2 %
	Neuvic	Bordeaux	400	382	95,5 %
	Eysses	Bordeaux	301	277	92,0 %
	Bédenac	Bordeaux	173	160	92,5 %
	Mauzac	Bordeaux	360	340	94,4 %
	Villenauxe-la-Grande	Dijon	608	592	97,4 %
	Châteaudun	Dijon	599	572	95,5 %
	Joux-la-Ville	Dijon	602	590	98,0 %
	Bapaume	Lille	601	574	95,5 %
	Val-de-Reuil	Lille	780	768	98,5 %
	Roanne	Lyon	602	516	85,7 %
	Riom	Lyon	164	155	94,5 %
	Casabianda	Marseille	194	179	92,3 %
	Salon-de-Provence	Marseille	651	651	100,0 %
	Tarascon	Marseille	652	648	99,4 %
	Le Port	Outre-mer	560	514	91,8 %
	Melun	Paris	308	288	93,5 %
	Argentan	Rennes	640	619	96,7 %
	Ecrouves	Strasbourg	271	264	97,4 %
	Toul	Strasbourg	429	404	94,2 %
	Montmédy	Strasbourg	328	319	97,3 %
	Saint-Mihiel	Strasbourg	401	334	83,3 %
	Oermingen	Strasbourg	263	259	98,5 %
	Muret	Toulouse	620	579	93,4 %
Saint-Sulpice-la-Pointe	Toulouse	102	69	67,6 %	
<b>Total centres de détention</b>			<b>11 209</b>	<b>10 576</b>	<b>94,4 %</b>
Centre pénitentiaire	Poitiers-Vivonne	Bordeaux	584	526	90,1%
	Mont-de-Marsan	Bordeaux	720	592	82,2%
	Bordeaux Gradignan	Bordeaux	453	659	145,5%
	Châteauroux	Dijon	362	374	103,3%
	Varennes-le-Grand	Dijon	385	396	102,9%
	Lille-Loos-Séquedin	Lille	988	1177	119,1%
	Le Havre	Lille	690	680	98,6%
	Lille-Annoeullin	Lille	209	200	95,7%
	Château-Thierry	Lille	134	82	61,2%
	Laon	Lille	395	509	128,9%
	Longuenesse	Lille	596	760	127,5%



Type d'établissement	Nom de l'établissement	Direction interrégionale	Places opérationnelles	Nombre de détenus	Taux d'occupation
Centre pénitentiaire	Maubeuge	Lille	400	478	119,5%
	Liancourt	Lille	715	780	109,1%
	Bourg-en-Bresse	Lyon	688	667	96,9%
	Aiton	Lyon	430	474	110,2%
	Moulins Yzeure	Lyon	272	255	93,8%
	Saint-Quentin-Fallavier	Lyon	430	487	113,3%
	Aix-Luynes	Marseille	695	792	114,0%
	Marseille-Les-Baumettes	Marseille	1389	1805	129,9%
	Avignon le Pontet	Marseille	652	723	110,9%
	Toulon-la-Farède	Marseille	586	691	117,9%
	Borgo	Marseille	241	247	102,5%
	Saint-Denis	Outre-mer	573	476	83,1%
	Nouméa	Outre-mer	218	428	196,3%
	Faa'a Nuutania	Outre-mer	171	432	252,6%
	Ducos	Outre-mer	570	830	145,6%
	Baie-Mahault	Outre-mer	504	658	130,6%
	Remire-Montjoly	Outre-mer	538	629	116,9%
	Saint-Pierre-et-Miquelon	Outre-mer	8	2	25,0%
	Fresnes	Paris	1 640	2 500	152,4%
	Meaux-Chauconin	Paris	638	826	129,5%
	Rennes-Vezin	Rennes	716	747	104,3%
	Lorient-Ploemeur	Rennes	237	268	113,1%
	Nantes	Rennes	705	790	112,1%
	Rennes	Rennes	298	241	80,9%
	Caen	Rennes	441	400	90,7%
	Nancy Maxéville	Strasbourg	693	656	94,7%
	Metz-Queuleu	Strasbourg	479	613	128,0%
	Béziers	Toulouse	810	862	106,4%
Toulouse-Seysses	Toulouse	705	821	116,5%	
Lannemezan	Toulouse	170	98	57,6%	
Perpignan	Toulouse	538	629	116,9%	
<b>Total centres pénitentiaires</b>			<b>22 666</b>	<b>26 260</b>	<b>115,9%</b>
Centre de semi-liberté	Montargis	Dijon	20	7	35,0%
	Grenoble	Lyon	36	39	108,3%
	Lyon	Lyon	100	138	138,0%
	Corbeil	Paris	77	88	114,3%
	Gagny	Paris	48	94	195,8%
	Melun	Paris	40	33	82,5%
	Maxéville	Strasbourg	58	38	65,5%
	Souffelweyersheim	Strasbourg	53	48	90,6%
	Briey	Strasbourg	25	5	20,0%
	Besançon	Strasbourg	23	15	65,2%
	Montpellier	Toulouse	24	21	87,5%
<b>Total centres de semi-liberté</b>			<b>504</b>	<b>526</b>	<b>104,4%</b>

Type d'établissement	Nom de l'établissement	Direction interrégionale	Places opérationnelles	Nombre de détenus	Taux d'occupation
Etablissement pénitentiaire pour mineurs (EPM)	Quiévrehain	Lille	60	47	78,3%
	Rhône	Lyon	60	34	56,7%
	Marseille	Marseille	60	55	91,7%
	Porcheville	Paris	60	54	90,0%
	Orvault	Rennes	46	35	76,1%
	Lavaur	Toulouse	60	41	68,3%
<b>Total EPM</b>			<b>346</b>	<b>266</b>	<b>76,9%</b>
Maison d'arrêt	Angoulême	Bordeaux	227	164	72,2%
	Rochefort	Bordeaux	51	71	139,2%
	Saintes	Bordeaux	83	106	127,7%
	Tulle	Bordeaux	49	61	124,5%
	Guéret	Bordeaux	37	39	105,4%
	Périgueux	Bordeaux	91	126	138,5%
	Agen	Bordeaux	146	157	107,5%
	Bayonne	Bordeaux	75	94	125,3%
	Pau	Bordeaux	266	165	62,0%
	Niort	Bordeaux	66	88	133,3%
	Limoges	Bordeaux	85	120	141,2%
	Charleville-Mézières	Dijon	29	46	158,6%
	Troyes	Dijon	116	142	122,4%
	Bourges	Dijon	116	149	128,4%
	Dijon	Dijon	185	254	137,3%
	Chartres	Dijon	112	137	122,3%
	Tours	Dijon	141	263	186,5%
	Blois	Dijon	116	164	141,4%
	Orléans	Dijon	105	213	202,9%
	Châlons-en-Champagne	Dijon	314	275	87,6%
	Reims	Dijon	156	217	139,1%
	Chaumont	Dijon	78	104	133,3%
	Nevers	Dijon	118	133	112,7%
	Auxerre	Dijon	90	163	181,1%
	Evreux	Lille	162	210	129,6%
	Douai	Lille	389	636	163,5%
	Dunkerque	Lille	105	137	130,5%
	Valenciennes	Lille	222	351	158,1%
	Beauvais	Lille	117	170	145,3%
	Compiègne	Lille	82	94	114,6%
	Arras	Lille	202	283	140,1%
	Béthune	Lille	180	367	203,9%
	Rouen	Lille	649	614	94,6%
Amiens	Lille	307	528	172,0%	
Montluçon	Lyon	21	33	157,1%	
Privas	Lyon	64	76	118,8%	
Aurillac	Lyon	72	64	88,9%	
Valence	Lyon	137	156	113,9%	
Grenoble	Lyon	233	341	146,4%	

Type d'établissement	Nom de l'établissement	Direction interrégionale	Places opérationnelles	Nombre de détenus	Taux d'occupation
Maison d'arrêt	Saint Etienne-la-Talaudière	Lyon	328	370	112,8%
	Le-Puy-en-Velay	Lyon	36	65	180,6%
	Clermont-Ferrand	Lyon	86	86	100,0%
	Riom	Lyon	114	104	91,2%
	Chambéry	Lyon	68	109	160,3%
	Bonneville	Lyon	98	105	107,1%
	Lyon Corbas	Lyon	690	795	115,2%
	Villefranche-sur-Saône	Lyon	636	559	87,9%
	Digne	Marseille	38	41	107,9%
	Gap	Marseille	37	39	105,4%
	Grasse	Marseille	574	665	115,9%
	Nice	Marseille	363	503	138,6%
	Ajaccio	Marseille	53	53	100,0%
	Saint-Pierre	Outre-mer	121	149	123,1%
	Basse-Terre	Outre-mer	130	148	113,8%
	Majicavo	Outre-mer	105	177	168,6%
	Mata Utu	Outre-mer	3	0	0,0%
	Taiohae	Outre-mer	5	2	40,0%
	Uturoa-Raiatea	Outre-mer	20	18	90,0%
	Paris-La-Santé	Paris	483	692	143,3%
	Bois d'Arcy	Paris	505	814	161,2%
	Versailles	Paris	138	122	88,4%
	Fleury-Mérogis	Paris	2822	3940	139,6%
	Nanterre	Paris	593	900	151,8%
	Villepinte	Paris	588	882	150,0%
	Osny-Pontoise	Paris	580	815	140,5%
	Caen	Rennes	302	418	138,4%
	Saint-Brieuc	Rennes	86	168	195,3%
	Brest	Rennes	254	366	144,1%
	Saint Malo	Rennes	93	117	125,8%
	Angers	Rennes	267	375	140,4%
	Cherbourg	Rennes	46	70	152,2%
	Coutances	Rennes	48	75	156,3%
	Laval	Rennes	73	134	183,6%
	Vannes	Rennes	52	77	148,1%
	Fontenay-le-Comte	Rennes	39	67	171,8%
	La Roche-sur-Yon	Rennes	40	89	222,5%
	Le Mans-Croisettes	Rennes	401	494	123,2%
	Besançon	Strasbourg	276	262	94,9%
	Montbéliard	Strasbourg	41	45	109,8%
	Lons-le-Saunier	Strasbourg	40	50	125,0%
	Bar-le-Duc	Strasbourg	73	80	109,6%
	Sarreguemines	Strasbourg	71	106	149,3%
	Strasbourg	Strasbourg	445	710	159,6%
Colmar	Strasbourg	120	145	120,8%	
Lure	Strasbourg	73	59	80,8%	

Type d'établissement	Nom de l'établissement	Direction interrégionale	Places opérationnelles	Nombre de détenus	Taux d'occupation
Maison d'arrêt	Vesoul	Strasbourg	50	60	120,0%
	Belfort	Strasbourg	39	44	112,8%
	Epinal	Strasbourg	306	267	87,3%
	Mulhouse	Strasbourg	283	323	114,1%
	Foix	Toulouse	64	93	145,3%
	Carcassonne	Toulouse	66	98	148,5%
	Rodez	Toulouse	55	45	81,8%
	Nîmes	Toulouse	192	340	177,1%
	Cahors	Toulouse	59	36	61,0%
	Mende	Toulouse	45	48	106,7%
	Tarbes	Toulouse	69	102	147,8%
	Albi	Toulouse	105	111	105,7%
	Montauban	Toulouse	64	71	110,9%
	Villeneuve-lès-Maguelone	Toulouse	593	630	106,2%
<b>Total maisons d'arrêt</b>			<b>19 838</b>	<b>25 839</b>	<b>130,3%</b>
Maison centrale	Saint-Martin-de-Ré	Bordeaux	460	370	80,4%
	Clairvaux	Dijon	210	148	70,5%
	Saint Maur	Dijon	260	186	71,5%
	Arles	Marseille	158	131	82,9%
	Poissy	Paris	230	225	97,8%
	Ensisheim	Strasbourg	200	199	99,5%
<b>Total maisons centrale</b>			<b>1 518</b>	<b>1 259</b>	<b>82,9%</b>
<b>TOTAL</b>			<b>56 081</b>	<b>64 726</b>	<b>115,4%</b>

Source : ministère de la justice

## **ANNEXE 2**

**Observations des associations représentantes du secteur associatif habilité  
(SAH) sur le programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse »**

## Observations sur le Programme 182 du PLF 2012

Pour analyser ce programme, il est nécessaire de prendre en compte le contexte des trois dernières années durant lesquelles le partenariat entre la PJJ et le secteur associatif habilité (SAH) a été profondément bouleversé. Les principales composantes de ce contexte sont :

- La réforme territoriale et le recentrage du secteur public de la PJJ vers les mesures pénales
- La volonté de la PJJ d'être un « acteur incontournable de la protection de l'enfance » au moment même où elle se désengage du financement et de l'exercice des mesures civiles
- Les ressources budgétaires, désormais déconnectées des besoins exprimés par les magistrats au travers des missions confiées aux secteurs publics et associatifs. La réforme de l'investigation en est une illustration.

### 1. Le budget global de la PJJ

Dans un budget de la justice qui progresse de 4% en 2012, celui de la PJJ augmente seulement de 1,98%, après des diminutions en 2009, 2010 et 2011 (Cf. ci-dessous).

Budget PJJ	2010	2011	2012	Evolution 2012/2010	Evolution 2012/2011
Autorisations d'engagement	770,4 M€	757,6 M€	792,6 M€	2,88%	4,62%
Crédits de paiement	774 M€	757,6 M€	772,6 M€	-0,18%	1,98%

Les pouvoirs publics soulignent régulièrement l'augmentation de la délinquance des mineurs pour expliquer la succession des réformes législatives et la mise en œuvre de dispositifs répressifs. Cependant, les fédérations s'interrogent sur la volonté réelle des pouvoirs publics à répondre de manière efficace et adaptée à la délinquance juvénile au regard du budget alloué à la justice des mineurs.

Par ailleurs, ce programme 182 n'inclut pas la prise en charge d'environ 80.000 mineurs faisant l'objet des alternatives aux poursuites, exercées par des collaborateurs occasionnels (délégués du procureur) et financées par les frais de justice. Selon les champs de compétences de la DPJJ, il serait cohérent que ces mineurs soient suivis par des professionnels compétents, formés et spécialisés, et que leur prise en charge soit intégrée dans le programme 182.

### 2. Le secteur associatif habilité (SAH) sous doté

Comme l'indique la présentation du programme 182, la PJJ finance :

- 264 établissements du secteur public (SP)
- 1293 établissements associatifs dont 344 exclusivement financés par l'Etat.

Ces chiffres illustrent l'importance du SAH dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Alors que le budget de la PJJ progresse de 1,98%, celui du SAH n'augmente que de 0,83%. Le SAH étant structurellement sous doté, l'aggravation du report de charges devient particulièrement alarmante et va imputer fortement les crédits disponibles pour 2012. Pour rappel, fin 2009, le report de charges correspondait à environ 1 mois des crédits de paiement 2010. Fin 2011, il représente environ 2 mois des crédits de paiement 2012, ce qui impactera les moyens disponibles et les réponses apportées aux mineurs et à leur famille.

De plus, cette situation sera aggravée si la PJJ ne peut disposer en totalité de la réserve budgétaire, régulièrement utilisée pour financer des missions extérieures à la justice.

Budget SAH	2008	2009	2010	2011	2012	Evolution 2012/2008	Evolution 2012/2010	Evolution 2012/2011
Autorisations d'engagement	307	277,4	254,2	240	242	-21,17%	-4,80%	0,83%
Crédits de paiement	291,6	263,5	244	228	229,9	-21,16%	-5,78%	0,83%
Report de charges sur n+1	22,9	27,8	34,4	40,9				

La diminution des crédits pour le SAH est donc incompréhensible sachant qu'il assure une grande part de la prise en charge des mineurs délinquants, notamment les plus difficiles<sup>1</sup>.

### 3. Une application budgétaire disparate dans les territoires

A la diminution budgétaire évoquée ci-dessus s'ajoute, depuis 2009, des disparités importantes dans l'application des orientations budgétaires nationales, par les directions interrégionales de la DPJJ (DIR) qui bénéficient, semble-t-il, d'une large autonomie dans la définition de leurs priorités et dans la répartition de leur enveloppe budgétaire.

Parallèlement, nous constatons une modification profonde de la nature du partenariat sachant qu'il existait auparavant un réel équilibre entre les deux secteurs. Aujourd'hui, le secteur associatif devient souvent la variable d'ajustement des activités du secteur public.

Cette évolution interroge la double fonction de la PJJ, d'une part administration qui habilite, finance et contrôle le secteur associatif et d'autre part, opérateur dans un système quasi concurrentiel où les deux concurrents ne sont pas, loin s'en faut, en situation d'égalité.

### 4. La réparation pénale

La situation décrite ci-dessus est illustrée par l'exercice de la réparation pénale des mineurs que le secteur associatif a initiée, expérimentée et développée depuis 1990. Efficace en termes de prévention de la récidive, unanimement appréciée par les élus et les magistrats, cette mesure est de moins en moins financée par les DIR. Le tableau ci-dessous montre clairement que, en volume ou en pourcentage sur l'ensemble, la part des réparations exercées par le SAH diminue significativement ces 3 dernières années.

Mesures terminées	2008	2009	2010
Secteur Public	15 105	16 352	17 949
Secteur Associatif	10 338	10 032	9 251
Total annuel	25 443	26 384	27 200
<b>Part du SAH/Total</b>	<b>41%</b>	<b>38%</b>	<b>34%</b>

Selon les engagements de la PJJ en 2009, la revalorisation de cette mesure devait s'opérer en maintenant le même nombre de mesures. En réalité, la revalorisation a été réalisée à moyens constants, voire en diminution, en réduisant le nombre de mesures et donc au détriment des mineurs pris en charge.

<sup>1</sup> Par exemple, au 1<sup>er</sup> juin 2011, sur 44 CEF 34 relèvent du SAH et 10 du SP.

## **5. Les inquiétudes sur les moyens permettant la mise en œuvre de la MJIE**

Nous constatons que le budget relatif aux investigations diminue régulièrement, soit moins 12% en trois ans, alors que ces mesures exercées par le SAH concernent chaque année 24000 mineurs, civil/pénal confondus et que cette activité constituait un des axes prioritaires du projet stratégique national de la PJJ. Cette situation appelle trois observations.

Concernant la réforme de l'investigation en cours (instauration de la MJIE, mesure judiciaire d'investigation éducative qui se substitue aux mesures existantes), sa tarification génère une perte importante en postes de cadres, d'administratifs et de manière hétérogène en postes dits « cœur de métier » (travailleurs sociaux et psychologues) alors que ceux-ci devaient être préservés. C'est un coup porté aux fonctions organisationnelles qui compromettra la réussite de cette réforme. Autrement dit, les décisions budgétaires produiront le contraire de la qualité exigée.

Cette perte de moyens pour l'investigation est donc triplement contre-productive :

- elle porte atteinte au projet qualitatif souhaité
- en fragilisant ainsi les services, elle favorise un risque d' « accidents » (passer à côté) dans un domaine où l'évaluation du danger requiert un cadre sécurisé
- elle ne permet plus à ce dispositif de jouer son rôle « préventif » : une mesure d'investigation de qualité permet des décisions appropriées et évite très souvent des mesures de protection lourdes économiquement (placements).

Enfin, cette perte de moyens pour le SAH renvoie à la question des indicateurs communs avec les services de la PJJ. Le défaut de transparence de la part du secteur public concernant les chiffres opérationnels (lien entre nombre d'ETP dévolus à l'investigation, capacité affichée et mesures réalisées) ne permet pas d'effectuer un calcul approfondi et comparatif du prix de revient des mesures et ainsi de parvenir à une équité. Cela nuit gravement au travail de complémentarité recherché.

## **6. Le dispositif actuel des CEF en danger**

Le cahier des charges des CEF de 2002 prévoit que « Les mineurs font l'objet de mesures de surveillance et de contrôle permettant d'assurer un suivi éducatif et pédagogique renforcé et adapté à leur personnalité ».

Aujourd'hui, les CEF sont mis en avant dans de nombreux rapports parlementaires et réformes. Cependant, ils sont une alternative à l'incarcération efficace pour certains mineurs, parce que les moyens alloués permettent d'atteindre ces objectifs. Or, les orientations de la PJJ vont conduire à l'effet inverse de celui recherché et menacent fortement ce dispositif :

- La réduction du personnel de 27 à 24 ETP dans les CEF associatifs dans un objectif « d'harmonisation des moyens » et de « maîtrise des dépenses publiques »
- Concomitamment à l'augmentation de la capacité de 10 à 12 mineurs par CEF
- L'ouverture de 20 nouveaux CEF par la transformation de 20 EPE du secteur public.

Ces orientations sont en contradiction avec au moins deux préconisations du récent rapport parlementaire de M. Peyronnet et de M. Pillet :

- Maintien d'un taux d'encadrement élevé dans les CEF
- Maintien de la capacité d'accueil globale des foyers classiques de la PJJ (ne pas augmenter les CEF au détriment des autres prises en charge).

Les CEF constituent une réponse pertinente et ce, d'autant plus, si l'ensemble des éléments de la chaîne pénale fonctionne bien et dispose des moyens nécessaires. Ils ne peuvent être la seule et unique réponse à la délinquance des mineurs et doivent s'inscrire dans un dispositif



global et cohérent. Or, les orientations prises réduisent les réponses en aval et en amont des placements, et portent ainsi atteinte à l'équilibre global de la justice des mineurs.

S'il s'agit d'harmoniser les moyens entre le SP et le SAH, il faut comparer des éléments objectifs et prendre en compte les différences d'organisation entre les secteurs public et associatif (droit du travail, assurance, location, charges sociales...). La réduction des moyens attribués aux CEF associatifs permettrait probablement de contribuer au financement des nouveaux CEF, mais fragilisera gravement ce dispositif.

Dans la présentation du programme 182, la PJJ admet explicitement<sup>2</sup> que la réduction du personnel influe directement sur la qualité de la prise en charge. En cohérence avec ces arguments, il importe que la PJJ renonce à la réduction des effectifs des CEF.

## 7. Adopter de véritables indicateurs d'évaluation

La nature du partenariat ayant profondément changé, il nous paraît cohérent que le secteur public et le secteur associatif soient désormais soumis aux mêmes règles concernant le rendu compte de leur activité. De ce point de vue, les indicateurs actuels induisent, concernant l'analyse des coûts, une regrettable confusion, illustrée au travers des exemples suivants :

- l'indicateur 3.3 (p. 160) revient à comparer des coûts qui ne sont pas comparables, à savoir des mesures de milieu ouvert qui dans un cas nécessitent 2 ou 3 heures d'intervention et dans d'autres plusieurs jours, voire plusieurs semaines.
- Le prix de journée d'un CEF du SAH (p.178), en 2011, est estimé à 575€ et celui du secteur public à 66€ (p.177). Dans le cas du SAH, il s'agit d'un coût complet intégrant la totalité des charges alors que dans le cas du secteur public ne sont comptés ni la charge salariale (environ 80%) ni le lourd investissement immobilier de ces établissements.

A titre indicatif, le rapport Peyronnet-Pillet évalue le prix de journée d'un CEF public avec 24 ETP à 659€ et celui d'un CEF associatif avec 27 ETP à 616€<sup>3</sup>.

En vue d'une évaluation rigoureuse et transparente des politiques publiques, il nous paraît donc nécessaire de différencier les activités du SP et du SAH dans la présentation des indicateurs et de co-construire des indicateurs communs aux deux secteurs. Cela permettra aux parlementaires de mieux évaluer l'utilisation des fonds alloués à la justice des mineurs.

## Conclusion

Partenaires de la protection judiciaire de la jeunesse, profondément engagés au quotidien dans la prise en charge des mineurs délinquants, nos quatre organisations sollicitent solennellement les parlementaires afin que les crédits alloués à la justice des mineurs soient à la hauteur des besoins et surtout des commandes formulées par les pouvoirs publics.

Au cas où le programme 182 et le budget du SAH ne seraient pas réévalués, nous demandons :

- qu'une dotation spécifique compense le report de charges de 41M€
- que les réductions d'encadrement impactant les CEF associatifs soient suspendues
- que la création des 20 CEF de la PJJ soit subordonnée à la consolidation des CEF existants
- que de nouveaux indicateurs permettent une évaluation objectivée des activités
- qu'une cellule de coordination permanente entre la DPJJ et nos organisations contribue à une meilleure harmonisation des politiques mises en œuvre dans les DIR
- qu'une instance de concertation, auprès du Garde des Sceaux, permette d'approfondir la politique associative du ministère de la justice.

<sup>2</sup> Page 160, dans le paragraphe sur l'explication des décisions : « Les leviers existants sur les prix de revient sont donc limités. Sauf à réduire le niveau d'encadrement et, par voie de conséquence, la qualité des prises en charge. »

<sup>3</sup> Ces chiffres sont à analyser au regard de plusieurs facteurs : taux d'occupation et prix de revient notamment.