

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

**(Seconde partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 16

JUSTICE

*Rapporteur spécial : M. Roland du LUART*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Serge Dassault, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, MM. Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555**

**Sénat : 110 (2010-2011)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	7
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION</b> .....	9
A. UNE MISSION À NOUVEAU COMPOSÉE DE CINQ PROGRAMMES .....	9
B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE 4,1 % EN 2011 .....	9
C. UN ACCROISSEMENT DES MOYENS POURSUIVI SUR LA PÉRIODE 2011-2013 : + 3,3 % .....	12
D. LES PROGRÈS ET LES PRIORITÉS DE LA MISSION « JUSTICE » .....	13
1. <i>Des avancées notables</i> .....	13
2. <i>Des difficultés et des points d'interrogation subsistent</i> .....	13
<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 DES CRÉDITS DE PAIEMENT : + 4,4 % .....	20
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. LES FRAIS DE JUSTICE RENOUEMENT AVEC UNE DYNAMIQUE À LA HAUSSE.....	23
1. <i>La dérive des frais de justice au début des années 2000</i> .....	23
2. <i>Une évolution ensuite maîtrisée, sans remise en cause de la « liberté de prescription » du magistrat</i> .....	24
3. <i>Un inquiétant redémarrage de la dépense depuis 2009</i> .....	25
4. <i>Un problème de sincérité budgétaire pour 2011</i> .....	26
F. LE COÛT DE LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE : 62,7 MILLIONS D'EUROS EN 2011 ET 427 MILLIONS D'EUROS AU TOTAL SUR CINQ ANS .....	28
1. <i>Les objectifs de la réforme</i> .....	28
2. <i>Une entrée en application progressive sur trois ans</i> .....	29
3. <i>Un budget de 62,7 millions d'euros pour 2011 entièrement porté par le programme « Justice judiciaire »</i> .....	30
4. <i>Une réforme chiffrée à 427 millions d'euros sur cinq ans</i> .....	31
G. LES INCERTITUDES QUANT À LA RÉFORME DE L'APPEL .....	32
H. UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE LA JUSTICE DES MINEURS DANS LE VOLET PERFORMANCE.....	33

<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 107 « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »</b> .....	37
<b>III. LE PROGRAMME 107 « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »</b> .....	38
A. UN PROGRAMME AXÉ SUR L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE ET LA RÉINSERTION .....	38
B. LE POIDS DE L'ACTION « GARDE ET CONTRÔLE DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE » : 58,3 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT .....	39
C. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT : 4,5 % .....	40
D. LES EFFECTIFS : 34 857 ETPT DONT 25 325 ETPT CONSACRÉS AU PERSONNEL DE SURVEILLANCE .....	41
E. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI PÉNITENTIAIRE .....	42
F. UNE PRESSION MOINS FORTE SUR LES CAPACITÉS D'ACCUEIL DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES.....	43
1. <i>Un taux de surpopulation carcérale à la baisse mais encore de 110,1 %</i> .....	43
2. <i>Le programme de rénovation et de construction d'établissements commence à porter     ses fruits</i> .....	43
3. <i>Les autres facteurs explicatifs de l'amélioration de la situation</i> .....	45
G. UNE AVANCÉE MAJEURE EN MATIÈRE DE TRANSFÈREMENTS : LE TRANSFERT DE CETTE MISSION À L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE.....	46
1. <i>Jusqu'en 2010, une répartition complexe des tâches</i> .....	46
2. <i>Les premières avancées dans le cadre de la RGPP</i> .....	47
3. <i>Le transfert au ministère de la justice de la responsabilité de certains transfèrements     à partir de 2011</i> .....	48
4. <i>Les marges de progrès encore envisageables</i> .....	48
H. LA PRISE EN CHARGE DÉFAILLANTE DES CAS DE PSYCHIATRIE EN MILIEU CARCÉRAL .....	49
1. <i>L'organisation des soins psychiatriques aux détenus</i> .....	49
2. <i>Les insuffisances du dispositif</i> .....	50
3. <i>La recherche de voies d'amélioration</i> .....	50
I. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE : DEUX NOUVEAUX INDICATEURS RELATIFS AUX CONDITIONS DE DÉTENTION .....	52
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 182 « PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE »</b> .....	53
<b>IV. LE PROGRAMME 182 « PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE »</b> .....	54
A. L'INTERACTION AVEC D'AUTRES ACTEURS .....	54
B. LE RECENTRAGE SUR LES MINEURS DÉLINQUANTS .....	54
C. LA RÉFORME DE LA PJJ.....	55
D. LA BAISSÉ DES CRÉDITS DE PAIEMENT : - 2,1 %.....	56
E. UNE PERFORMANCE DIFFICILE À APPRÉHENDER .....	57

<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 101 « ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE »</b> .....	61
<b>V. LE PROGRAMME 101 « ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE »</b> .....	62
A. UN PROGRAMME DOMINÉ PAR LE POIDS DE L’AIDE JURIDICTIONNELLE (AJ).....	62
B. UN BUDGET EN HAUSSE DE 12,4 % AFIN DE COUVRIR LA DÉPENSE SUPPLÉMENTAIRE LIÉE À L’ASSUJETISSEMENT DES MISSIONS D’AJ AU TAUX DE TVA À 19,6 % .....	63
C. LES PROPOSITIONS DE RÉFORME DE L’AJ .....	64
D. L’INSTAURATION D’UN TICKET MODÉRATEUR EN 2011 .....	66
E. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE CENTRÉE SUR L’AJ ET L’AIDE AUX VICTIMES .....	67
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 310 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE »</b> .....	69
<b>VI. LE PROGRAMME 310 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE »</b> .....	70
A. LA GESTION DE L’ADMINISTRATION CENTRALE ET DES PROJETS INFORMATIQUES DU MINISTÈRE .....	70
B. UN BUDGET EN HAUSSE DE 7,3 % POUR TENIR COMPTE DE CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRES .....	71
C. LE DÉVELOPPEMENT DES SYSTÈMES D’INFORMATION .....	73
D. UNE PERFORMANCE EN DEMI TEINTE.....	74
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS</b> .....	77
• <i>ARTICLE 75 (Art. 30 de la loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l’équilibre de la procédure pénale) Report de la collégialité de l’instruction</i> .....	77
• <i>ARTICLE 75 bis (nouveau) Création d’une réserve judiciaire</i> .....	79
<b>AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES</b> .....	81
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	85
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	87



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- La mission « Justice » est dotée, dans le projet de loi de finances pour 2011, de **7,127 milliards d'euros de crédits de paiement** (hors fonds de concours), soit **une majoration de 4,1 %**. Ses autorisations d'engagement passent de 7,365 milliards d'euros à 8,797 milliards, soit une hausse de 19,4 % (après une baisse de 10,2 % en 2010).

- Sur la **période 2011-2013**, les autorisations d'engagement de la mission « Justice » augmenteront de 14,3 % et les crédits de paiement de **3,3 %**. Cette hausse confirme ainsi la priorité qui continuera d'être accordée sur le moyen terme à la présente mission.

- Dans un contexte budgétaire globalement tendu, cette progression des crédits de la mission illustre **l'importance attachée à la justice et la priorité accordée à ses moyens depuis plusieurs années**.

- De ce point de vue, il faut, notamment, relever **l'augmentation de 3,5 % des dépenses de personnel** qui s'élèvent à 4,363 milliards d'euros. Cet accroissement concerne au premier chef le programme « Administration pénitentiaire », qui connaît une évolution de + 6 % de ce poste de dépenses.

- Les efforts afin d'accroître les effectifs de magistrats méritent d'être salués. Mais ils 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 greffiers et celui de magistrats (actuellement égal à 0,86) à un niveau plus satisfaisant**.

- Pour 2011, l'enveloppe allouée aux **frais de justice** s'élève à **459,4 millions d'euros**. Alors que ce poste de dépenses redémarre à la hausse depuis 2009, le montant inscrit en PLF amène votre rapporteur spécial à **s'interroger sur la sincérité du budget proposé pour le programme « Justice judiciaire »**.

- **Le coût de la réforme de la carte judiciaire s'élève à 427 millions d'euros sur cinq ans**. Ce coût de la carte judiciaire **n'intègre pas l'opération de réaménagement du TGI de Paris**.

- Pour 2011, le budget consacré à cette réforme se monte à **62,7 millions d'euros en crédits de paiement** (53,5 millions d'euros en 2010).

- **Concernant la surpopulation carcérale, la préoccupation majeure consiste dans les six établissements dont la densité reste supérieure à 200 % et qui accueillent 1 009 détenus**.

- Depuis 2009, le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » (PJJ) est **recentré sur la prise en charge des mineurs délinquants**. L'action relative aux mesures à l'égard des mineurs délinquants absorbe près des trois quarts des moyens du programme : 74,1 % des crédits de paiement, contre 62,3 % en 2009.

- En 2011, les crédits d'aide juridictionnelle (AJ) devront couvrir **l'assujettissement des rétributions versées aux avocats et aux avoués à un taux de TVA à 19,6 %, contre 5,5 % antérieurement**. Le coût de cette disposition représente 36,7 millions d'euros. Le budget de l'AJ voit ainsi passer sa dotation de 274,8 millions d'euros en 2010 à **312,3 millions**.

*Au 10 octobre 2010, 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 À NOUVEAU COMPOSÉE DE CINQ PROGRAMMES

Pour des raisons techniques liées à la mise en œuvre du système d'information financière Chorus au sein de la mission « Justice », celle-ci s'appuyait, **en 2009 et en 2010**, non pas sur cinq programmes comme par le passé, mais sur six. Le programme 213 « Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus) » côtoyait en effet le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice ».

**A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011**, la mission comprendra à nouveau cinq programmes, le programme 213 « Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus) » étant abandonné en raison de l'achèvement du déploiement de Chorus.

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 4,1 % EN 2011

La mission « Justice » est dotée, dans le projet de loi de finances pour 2011, de **7,127 milliards d'euros de crédits de paiement** (hors fonds de concours<sup>1</sup>), soit **une progression de 4,1 %**. Ses autorisations d'engagement passent de 7,365 milliards d'euros à 8,797 milliards d'euros, soit une hausse de 19,4 % (après une baisse de 10,2 % en 2010).

Dans un contexte budgétaire globalement tendu, la progression des crédits de paiement de la mission illustre **l'importance attachée à la justice et la priorité accordée à ses moyens depuis plusieurs années**.

De ce point de vue, il faut, notamment, relever **l'augmentation de 3,5 % des dépenses de personnel** (titre 2) qui s'élèvent à 4,363 milliards d'euros. Cet accroissement concerne au premier chef le programme « Administration pénitentiaire » qui connaît une évolution de +6 % de ce poste de dépenses.

Au sein de la mission « Justice », **les dépenses de personnel absorbent 61,2 %** de l'ensemble des crédits.

---

<sup>1</sup> Les fonds de concours et les attributions de produit s'élèvent pour la mission « Justice » à 5,96 millions d'euros en 2011.

Dans le cadre de l'analyse des crédits consacrés au budget de la justice, votre rapporteur spécial rappelle, toutefois, que la **progression des dotations ne saurait, à elle seule, suffire à porter un jugement positif sur le projet de budget de cette mission**. La logique de la loi organique n° 2001-649 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) renvoie, en effet, à un impératif de performance. Aussi, l'augmentation continue des moyens budgétaires renforce-t-elle **l'obligation de résultat** incombant aux acteurs de la justice.

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

**Présentation des crédits par programme**

*(en millions d'euros)*

Numéro et intitulé du programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2011 (3)	Total 2011 (2) +(3)	Pourcentage par rapport à l'ensemble de la mission	Plafond d'emplois en ETPT (1) nombre	Plafond d'emplois en ETPT (1) pourcentage
	Ouverts en LFI 2010 (1)	Demandés pour 2011 (2)	Variation 2011/2010 (2) / (1)					
166 Justice judiciaire <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	2 835,070 1 992,223	2 959,680 2 035,302	4,4% 2,2%	1,260	2 960,940 2 035,302	41,5%	31 018	40,91%
107 Administration pénitentiaire <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	2 691,437 1 698,530	2 811,928 1 800,224	4,5% 6,0%	1,400	2 813,328 1 800,224	39,4%	34 857	45,97%
182 Protection judiciaire de la jeunesse <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	774,047 424,935	757,933 428,198	-2,1% 0,8%		757,933 428,198	10,6%	8 501	11,21%
101 Accès au droit et à la justice	294,856	331,313	12,4%		331,313	4,6%	0	0,00%
310 Conduite et pilotage de la politique de la justice <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	248,897 99,720	267,131 100,025	7,3% 0,3%	3,300	270,431 100,025	3,8%	1 449	1,91%
<b>Mission "Justice"</b>	<b>6 844,307</b>	<b>7 127,985</b>	<b>4,1%</b>	<b>5,960</b>	<b>7 133,945</b>	<b>100,0%</b>	<b>75 825</b>	<b>100,00%</b>
<b><i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i></b>	<b>4 215,408</b>	<b>4 363,749</b>	<b>3,5%</b>		<b>4 363,749</b>			

(1) Equivalent temps plein travaillé

Source : d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

**C. UN ACCROISSEMENT DES MOYENS POURSUIVI SUR LA PÉRIODE  
2011-2013 : + 3,3 %**

Sur la **période 2011-2013**, les autorisations d'engagement de la mission « Justice » augmenteront de 14,3 % et les crédits de paiement de **3,3 %**.

Cette hausse confirme ainsi **la priorité qui continuera d'être accordée sur le moyen terme à la présente mission**.

Le tableau ci-dessous détaille cette progression.

**Programmation triennale des crédits de la mission « Justice » (2011-2013)**

*(en millions d'euros)*

Numéro Intitulé du programme	2011		2012		2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
166 Justice judiciaire	4 133,008	2 959,680	3 566,218	2 959,200	2 980,661	2 970,537
107 Administration pénitentiaire	3 270,447	2 811,928	4 743,404	3 004,341	5 669,028	3 031,962
182 Protection judiciaire de la jeunesse	757,933	757,933	757,785	757,785	761,888	761,888
101 Accès au droit et à la justice	388,012	331,312	402,872	354,837	410,074	353,974
310 Conduite et pilotage de la politique de la justice	248,000	267,131	242,284	259,769	236,359	248,226
<b>Total</b>	<b>8 797,402</b>	<b>7 127,986</b>	<b>9 712,564</b>	<b>7 335,933</b>	<b>10 058,012</b>	<b>7 366,588</b>

Source : d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

La progression la plus importante des crédits de paiement sera ainsi enregistrée sur le programme « **Administration pénitentiaire** » (+ 7,8 %), tandis que le programme « Accès au droit et à la justice » verra ses moyens augmenter de 6,8 %. Les programmes « Justice judiciaire » et « Protection judiciaire de la jeunesse » resteront quasi-stables avec, respectivement, + 0,4 % et + 0,5 %. Enfin, le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » subira un recul de 7,1 % de ses crédits de paiement.

#### ***D. LES PROGRÈS ET LES PRIORITÉS DE LA MISSION « JUSTICE »***

##### **1. Des avancées notables**

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

Tout d'abord, comme l'a souligné votre rapporteur spécial 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 tout particulièrement porté leur fruit s'agissant des emplois de magistrat dans le cadre 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 conséquents en faveur de **la rénovation et de la construction d'établissements pénitentiaires**. Les traductions concrètes de cet effort budgétaire conséquent commencent à se faire sentir au regard des conditions de détention.

##### **2. Des difficultés et des points d'interrogation subsistent**

Malgré ces avancées, la mission « Justice » se caractérise aussi par un certain nombre de lacunes et d'interrogations persistantes.

Le principal point « noir » réside dans **la vétusté de certains établissements pénitentiaires ainsi que le grave problème de la surpopulation carcérale**. 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, c'est-à-dire**

---

<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 ».

**facteur de « contagion » de la délinquance**, contraire à l'objectif premier de la peine, à savoir l'amendement du condamné.

**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 malheureusement avec la difficulté de maîtriser la dynamique à la hausse des frais de justice.** Après avoir connu une progression exponentielle analysée par votre rapporteur spécial dans ses rapports d'information sur « *La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion* »<sup>1</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>2</sup>, ces frais avaient 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 deux ans maintenant, les fins d'exercice budgétaire se caractérisent par **des problèmes de paiement dans les juridictions.** Ainsi, par exemple, selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, la Cour d'appel d'Angers souffre actuellement d'un retard de paiement s'élevant à 1,5 million d'euros, qu'une récente délégation de crédits supplémentaires à hauteur de 0,7 million d'euros ne pourra que partiellement couvrir. Dans son ressort, le tribunal de grande instance (TGI) du Mans déplore pour sa part un stock de mémoires pour un montant de 0,45 million d'euros non payés avec, qui plus est, deux mois (novembre et décembre) qui ne sont pas, en l'état, couverts.

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

Au rang des interrogations majeures, **la pérennité du système existant de l'aide juridictionnelle (AJ) demeure sujette à caution.** Ainsi que l'a souligné votre rapporteur spécial dans son rapport

---

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

<sup>2</sup> Sénat, rapport d'information n° 216 (2005-2006) « *Frais de justice : l'impératif d'une meilleure maîtrise* ».

d'information<sup>1</sup>, le dispositif, confronté à un accroissement considérable du nombre des bénéficiaires depuis 1991, court un risque d'asphyxie budgétaire appelant une remise à plat de son mécanisme. Seule une réforme en profondeur pourra permettre de préserver l'esprit même de ce « filet de sécurité » pour les justiciables les plus démunis.

Enfin, les retombées de **la réforme en cours de la carte judiciaire** demeurent encore incertaines. Si l'ensemble des acteurs de la justice s'accordent aujourd'hui à considérer que cette réforme était nécessaire<sup>2</sup>, elle représente, pour l'heure, un coût important pesant sur le budget de l'institution. La rationalisation des moyens de la justice sur l'ensemble du territoire doit toutefois, à terme, se traduire par une efficacité accrue du service public de la justice.

---

<sup>1</sup> *Sénat, rapport d'information n° 23 (2007-2008) : « L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle ».*

<sup>2</sup> *Aucune réforme de structure n'avait été engagée depuis 1958.*



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

- Le programme « Justice judiciaire », hors fonds de concours, s'appuie sur **4,133 milliards d'euros d'autorisations d'engagement**, soit une augmentation considérable de 43,6 % par rapport à 2010. Cette hausse résulte essentiellement de la nécessité de tenir compte des autorisations d'engagement destinées au **financement de la construction de palais de justice dans les années à venir**.

- **Les crédits de paiement s'élèvent à 2,959 milliards d'euros, soit une hausse de 4,4 %.**

- **Les créations nettes d'emploi se montent à 127 ETPT, pour un plafond d'emploi fixé à 31 018 ETPT.**

- Les efforts afin d'accroître les effectifs de magistrats n'ont cependant 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 greffiers et celui de magistrats (actuellement égal à 0,86) à un niveau plus satisfaisant**.

- Pour 2011, l'enveloppe allouée au titre des frais de justice s'élève à **459,4 millions d'euros**. Les charges restant à payer devraient toutefois représenter près de **100 millions d'euros** à la fin de l'exercice budgétaire 2010, ce montant correspondant à environ deux mois d'activité des juridictions. Il apparaît donc que **la sous-budgétisation constatée en 2009 et 2010 se poursuit en 2011, remettant en cause le principe de sincérité budgétaire au sein de la mission « Justice »**.

- **Le coût de la réforme de la carte judiciaire s'élève à 427 millions d'euros sur cinq ans.**

- Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2011 afin de financer, sur le programme « Justice judiciaire », les mesures liées à la mise en œuvre de cette réforme se montent à 34,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (104,8 millions d'euros en 2010) et **62,7 millions d'euros en crédits de paiement** (53,5 millions d'euros en 2010).

- 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 le casier judiciaire national, les moyens du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), 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 (68,8 %) constituent la part prépondérante de ce programme.**

L'année 2011 doit confirmer **les bonnes habitudes prises par les gestionnaires**, dans la continuité de la mise en œuvre de la LOLF dans les juridictions.

La logique de performance s'accompagne, en particulier, d'un objectif de renforcement de la **maîtrise des délais de traitement des affaires civiles et pénales**, afin de répondre au mieux aux attentes du justiciable.

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

Au final, la LOLF doit continuer de favoriser, au sein de l'institution judiciaire, **une culture de gestion compatible avec l'indépendance de l'autorité judiciaire**. Il s'agit de dégager ainsi plus de moyens en faveur d'une justice plus efficace, plus proche et plus rapide, conformément aux aspirations de nos concitoyens.

**Votre rapporteur spécial est persuadé que cette diffusion d'une culture de gestion est un levier essentiel du bon fonctionnement de la justice.**

### **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 51,8 % des crédits de paiement** du présent programme, tandis que le contentieux civil en représente 45,4 %.

---

<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 par action

(en millions d'euros)

Actions	Crédits de paiement pour 2011	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2011	Part dans le programme
1 - Traitement et jugement des contentieux civils	910,7	30,8%	1 380,7	45,4%
2 - Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	1 026,5	34,7%	1 574,9	51,8%
3 - Cassation	66,7	2,3%	68,1	2,2%
4 - Conseil supérieur de la magistrature	2,9	0,1%	2,9	0,1%
5 - Enregistrement des décisions judiciaires	14,0	0,5%	16,1	0,5%
6 - Soutien	829,9	28,0%	0,0	0,0%
7 - Formation	81,5	2,8%	0,0	0,0%
8 - Support à l'accès au droit et à la justice	28,7	1,0%	0,0	0,0%
Ensemble	2 960,9	100,0%	3 042,7	100,0%

+ 81,8 millions d'euros \*

\* + 112 millions d'euros provenant du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice »  
 - 30,3 millions d'euros allant vers le programme « Accès au droit et à la justice »  
 + 0,1 million d'euros provenant 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 2011

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 ».

<sup>1</sup> Cette action s'appuie au total sur 15 ETPT de magistrats et 557 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).

### **C. LA PROGRESSION DES CRÉDITS DE PAIEMENT : + 4,4 %**

Le présent programme compte, hors fonds de concours<sup>1</sup> **4,133 milliards d'euros d'autorisations d'engagement**, soit une augmentation considérable de 43,6 % par rapport à 2010.

Toutefois, cette hausse résulte essentiellement de la nécessité de tenir compte des autorisations d'engagement destinées au **financement de la construction de palais de justice**, notamment celui de Paris, réalisée dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP). Ces opérations d'investissement sont programmées à hauteur de 1,203 milliard d'euros.

Une fois neutralisé l'« effet palais de justice », la hausse des autorisations d'engagement n'est plus que de **1,8 %**.

**Les crédits de paiement s'élèvent à 2,959 milliards d'euros, soit une hausse de 4,4 %.**

**Les dépenses de personnel (titre 2) connaissent une augmentation de 2,2 %** et s'élèvent, au total, à 2,035 milliards d'euros. Ce montant correspond à un plafond d'emploi fixé à **31 018 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT)**, soit 1 365 ETPT en plus par rapport à 2010.

L'évolution à la hausse du plafond d'emploi s'explique essentiellement par un nouveau mode de décompte au sein de l'application Chorus pour les non titulaires (juges de proximité, assistants de justice, contractuels saisonnier...). **Les créations nettes d'emploi** ne se montent ainsi qu'à **127 ETPT**.

Ces créations nettes correspondent à la disparition de 76 ETPT de magistrats et de 196 ETPT de personnels de catégorie C administratifs et techniques, en contrepartie de **la création de 399 ETPT dans les métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif**.

**Les dépenses de fonctionnement (titre 3) augmentent de 8,7 %** entre 2010 et 2011 et se montent à 752,2 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 2011 de 460 millions d'euros en crédits de paiement (395 millions d'euros en loi de finances pour 2010).

**Les dépenses d'investissement (titre 5) enregistrent, pour leur part, une augmentation de 17,9 millions d'euros, soit + 12,7 %.** Ils se répartissent en 118,5 millions d'euros au titre de l'investissement hors réforme de la carte judiciaire et 40,5 millions d'euros au titre des dépenses d'investissement liées à la carte judiciaire.

---

<sup>1</sup> 1,2 million d'euros, principalement au titre de participations diverses aux dépenses de réception, de formation et de fonctionnement des tribunaux de commerce.

<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.

Concentrés sur l'action 6 « *Soutien* », **les crédits d'investissement hors carte judiciaire** (poursuite d'opérations de constructions neuves, d'extension et de restructuration, accessibilité des locaux aux handicapés, travaux de désamiantage...) sont ventilés de la manière suivante :

- 24,5 millions d'euros pour les opérations conduites par l'agence pour l'immobilier de la justice (APIJ) ;

- 94 millions d'euros pour des opérations suivies au niveau déconcentré.

Par ailleurs, l'action 6 « *Soutien* » porte l'ensemble des dépenses d'intervention (titre 6) du programme « Justice judiciaire ». D'un montant de 13,1 millions d'euros, ces dépenses se ventilent entre une enveloppe de **8 millions d'euros au titre de l'aide apportée aux avocats dont le barreau est supprimé dans le cadre de la réforme judiciaire**, une subvention de 1,9 million d'euros au Conseil national des barreaux (CNB) pour la formation des élèves avocats et une participation de 3,2 millions d'euros au fonctionnement de l'établissement public d'exploitation du livre foncier informatisé<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 durablement « défavorable » aux greffiers, comme en atteste le tableau suivant.

---

<sup>1</sup> Une dotation additionnelle de 2,2 millions d'euros par rapport à 2010 est nécessaire afin de mettre en cohérence les moyens alloués au niveau réel des dépenses constatées, dans le respect du dispositif de financement arrêté par convention.

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

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

	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Greffiers (a)</b>	6 915	6 942	7012	7059	7079
<b>Magistrats (b)</b>	7 891	7950	8113	8195	8185
<b>Ratio (a/b)</b>	0,88	0,87	0,86	0,86	0,86

*Source : Chancellerie*

Le ratio actuel de 0,86 greffier par magistrat traduit **une réelle faiblesse du soutien logistique susceptible d’être apporté aux magistrats**, tant pour le rendu des décisions de justice que pour la gestion des juridictions.

**Les efforts afin d’accroître les effectifs de magistrats méritent d’être salués, mais ils 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 plus 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 une nouvelle fois 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** d’autant plus optimale.

A ainsi été créé, en application du décret n° 2007-1106 du 16 juillet 2007, un corps de **secrétaires administratifs des services judiciaires**. 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, 79 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, certaines réformes structurelles en cours ou à venir, telles que **la réforme de la carte judiciaire** ou la mise en œuvre des propositions des **rapports des commissions Magendie<sup>1</sup> et Guinchard<sup>2</sup>**, pourraient avoir un impact positif sur la nature des missions dévolues aux greffiers en juridiction.

Par ailleurs, on peut souhaiter que **le recours accru aux nouvelles technologies de l'information et de la communication** puisse contribuer à améliorer sensiblement les conditions de travail des greffiers ainsi que leur productivité.

En conclusion sur ce sujet, votre rapporteur spécial souligne que l'enquête que souhaite demander, pour 2011, votre commission à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur « ***l'impact de la réforme des tutelles des majeurs*** » devrait pouvoir apporter un certains nombres d'enseignements au regard de la charge de travail pesant sur les magistrats et les greffiers en juridiction.

## ***E. LES FRAIS DE JUSTICE RENOUENT AVEC UNE DYNAMIQUE À LA HAUSSE***

### **1. La dérive des frais de justice au début des années 2000**

En 2005, dans son rapport d'information « *La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion* »<sup>3</sup>, **vo**tre rapporteur spécial **décrivait la dérive inquiétante des frais de justice et identifiait des marges de manœuvre** en la matière. Votre commission avait, à la suite de ce rapport, 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

---

<sup>1</sup> Ce rapport, fait à la demande du garde des Sceaux, ministre de la justice, procède à un état des lieux des lenteurs de la justice et tente d'inventorier les « verrous » qui y contribuent. Il propose des procédures et des pratiques professionnelles propres à y remédier afin de rendre la justice plus rapide et plus efficace, tout en garantissant la sécurité juridique.

<sup>2</sup> Remis au garde des Sceaux, ministre de la justice, le 30 juin 2008, le rapport de la commission Guinchard fait des propositions en matière d'organisation judiciaire, d'accès à la justice, de procédure, de déjudiciarisation et d'allègement procédural.

<sup>3</sup> Sénat, rapport d'information n° 478 (2004-2005).

rapporteur spécial avait analysé les conclusions dans son rapport « *Frais de justice : l'impératif d'une meilleure maîtrise* »<sup>1</sup>.

Depuis le début des années 2000, ce poste de dépense connaissait en effet une très forte hausse, notamment en **matière pénale** : + 13,3 % en 2002, + 2,1 % en 2003, + 27,3 % en 2004, + 17,2 % en 2005.

Plusieurs **facteurs institutionnels et technologiques** expliquaient cette inquiétante évolution : le développement des alternatives aux poursuites, la généralisation de la téléphonie mobile, le développement du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG).

## **2. Une évolution ensuite maîtrisée, sans remise en cause de la « liberté de prescription » du magistrat**

En 2006, la maîtrise des frais de justice constituait d'autant plus **l'un des enjeux budgétaires majeurs du ministère de la justice** qu'avec l'entrée en vigueur de la LOLF, le régime des crédits limitatifs, désormais applicable aux frais de justice, et la réforme de l'ordonnancement secondaire imposaient la mise en œuvre d'un nouveau circuit de la dépense.

**Sous le double effet bénéfique de l'application des principes de la LOLF au sein de l'institution judiciaire ainsi que des efforts conjugués de l'administration centrale et des juridictions**<sup>2</sup>, une certaine modération des dépenses afférentes aux frais de justice a pu être obtenue, comme en atteste le tableau suivant.

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport d'information n° 216 (2005-2006).

<sup>2</sup> Les principales dispositions prises dans le cadre de cette politique ont été décrites par votre rapporteur spécial dans son rapport spécial n° 78 (2006-2007) – tome III – annexe 15. Par ailleurs, un nouveau circuit de la dépense est expérimenté, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, dans certaines cours d'appel (CA) (Nîmes, Pau, Grenoble, Versailles, Bastia, Dijon, Nancy et Aix-en-Provence). Ce circuit s'articule, notamment, autour de la mise en place de services centralisateurs dans les tribunaux de grande instance (TGI), et a pour objectif la réduction des délais de paiement, la professionnalisation des acteurs et le développement de l'assistance aux prescripteurs. Il ressort des premiers bilans de cette expérimentation une meilleure visibilité du traitement des mémoires des frais de justice et une réduction des délais de paiement. Les modalités de contrôle interne comptable doivent toutefois encore être améliorées. La réduction des délais de paiement a pour contrepartie un rythme de consommation des crédits de frais de justice plus rapide que celui des années précédentes.

### L'évolution des frais de justice entre 2000 et 2008

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Dotation initiale</b>	283,3	277,17	293	310	338,15	358,1	370,1	390,11	405
<b>Crédits consommés</b>	258,35	262,01	290,09	341,43	419,06	487,37	379,42	388,62	401,7
<b>Solde</b>	6,34	9,06	- 2,09	- 3,43	- 61,31	- 113,81	- 9,32	1,49	3,3

Source : Chancellerie

Cette maîtrise des frais de justice au cours de la période récente (2006-2008) n'a, qui plus est, **pas entravé la « liberté de prescription des magistrats », principe essentiel au bon fonctionnement de notre justice.**

### 3. Un inquiétant redémarrage de la dépense depuis 2009

A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, votre rapporteur spécial avait toutefois souligné, tout en saluant les efforts produits par les magistrats et la Chancellerie, « *qu'il serait naturellement illusoire de croire que la maîtrise des frais de justice est définitivement acquise* ». Il avait au contraire estimé qu'« *une vigilance continue (devait) être exercée* »<sup>1</sup>.

L'année 2009 a malheureusement démontré toute la pertinence de cette mise en garde. Alors que la dotation initiale consacrée aux frais de justice se montait à 409 millions d'euros, la consommation finale s'est élevée à 432,5 millions d'euros, soit **un dépassement de 23,5 millions d'euros** par rapport à l'autorisation initialement accordée. Tout aussi préoccupant est le redémarrage du rythme de la dépense, celle-ci progressant de **7,7 %** entre 2008 et 2009.

**L'exercice 2010** ne présente pas un tableau plus encourageant. L'enveloppe allouée par la loi de finances initiale pour 2010 au titre des frais de justice comportait 393,3 millions d'euros.

Cependant, ont été nécessaires depuis le début de l'année pour abonder le poste des frais de justice :

- des mesures de dégel des crédits (18,6 millions d'euros) ;
- le recours à la fongibilité depuis le titre 5 « dépenses d'investissement » (9,1 millions d'euros) ;

<sup>1</sup> Rapport spécial n° 99 (2008-2009) – tome III – annexe 16.

- l'affectation de crédits issus des reports de la gestion 2009 (16,6 millions d'euros) ;

- un décret d'avance de 30 millions d'euros<sup>1</sup>.

La conjugaison de cet arsenal de mesures devrait, au total, porter le montant du budget des frais de justice pour 2010 à près de **440 millions d'euros, soit un dépassement de 10,6 %** par rapport à l'autorisation initialement accordée<sup>2</sup>.

La sous-budgétisation de ce poste de dépenses apparaît ainsi manifeste. Le montant des **charges restant à payer en fin d'année** corrobore d'ailleurs cette analyse : 92 millions d'euros à la fin de l'exercice 2008 et 118 millions d'euros à la fin de l'exercice 2009.

L'assombrissement récent de la situation générale des frais de justice ne doit cependant pas occulter **un certain nombre de résultats encourageants**, au premier rang desquels **la baisse très substantielle des frais d'analyses génétiques**. Ainsi, quatre marchés publics d'analyses génétiques sur individus ont été passés entre 2005 et 2009. Par ailleurs, en 2009, un premier marché d'analyses génétiques à partir de traces biologiques, concernant essentiellement la délinquance de masse, a également été conclu.

Ces mises en concurrence ont permis d'obtenir une réduction très significative du coût unitaire des analyses. Pour les analyses « individus », ce coût est ainsi passé **de 67 euros à 17 euros**, et, pour les analyses « traces », il est passé **de 265 euros hors marché à 92 euros** dans le cadre du marché<sup>3</sup>.

#### **4. Un problème de sincérité budgétaire pour 2011**

Pour 2011, l'enveloppe allouée au titre des frais de justice s'élève à **459,4 millions d'euros**.

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) ;

- du coût (54,2 millions d'euros) de la **réforme de la médecine légale**<sup>4</sup> (cette réforme s'accompagne toutefois parallèlement d'une économie de 30 millions d'euros sur les honoraires médicaux<sup>1</sup>) ;

---

<sup>1</sup> Décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

<sup>2</sup> Source : Chancellerie.

<sup>3</sup> Coûts hors taxe.

<sup>4</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) constituent deux facteurs d'accroissement notable du montant des frais de justice (de l'ordre de 30 millions).

- de l'impact du projet de loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPPI 2) actuellement en cours d'examen par le Parlement<sup>2</sup> (15,2 millions d'euros<sup>3</sup>).

Au regard du montant de cette enveloppe, il faut toutefois souligner que les charges restant à payer au titre des frais de justice représenteront près de **100 millions d'euros**<sup>4</sup> à la fin de l'exercice budgétaire 2010, ce montant correspondant à environ deux mois d'activité des juridictions.

Il apparaît donc que **la sous-budgétisation constatée en 2009 et 2010 se poursuit en 2011. Remettant en cause le principe de sincérité budgétaire au sein de la mission « Justice »**, cette « habitude » est d'autant plus inquiétante que l'institution judiciaire est confrontée à des tendances structurelles ayant un impact fort sur la dépense en matière de frais de justice : l'augmentation du nombre de procédures pénales et la diversification des possibilités offertes par les nouvelles technologies au service de la recherche de la preuve.

Face à cette situation, **le risque** couru par l'institution judiciaire est de voir son activité perturbée par le non paiement en temps et en heure des experts concourant à la manifestation de la vérité.

C'est la raison pour laquelle votre rapporteur spécial propose à votre commission d'adopter **un amendement** visant à abonder les crédits du programme « Justice judiciaire » de **30 millions d'euros**, afin de rétablir l'enveloppe dédiée aux frais de justice à un niveau plus conforme à la réalité des besoins pour 2011.

Dans le projet de loi de finances pour 2011, 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*** » : **60 millions d'euros** ;
- Action 2 « *Conduite de la politique pénale et jugement des **affaires pénales*** » : **318 millions d'euros** ;
- Action 3 « *Cassation* » : **0,3 million d'euros** ;
- Action 5 « *Enregistrement des décisions judiciaires* » : **1,9 million d'euros** ;

---

<sup>1</sup> 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> Cf. Sénat, rapport pour avis n° 575 (2009-2010) sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, Aymeri de Montesquiou.

<sup>3</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>4</sup> Audition de Véronique Malbec, responsable du programme, le 26 octobre 2010.

- Action 6 « *Soutien* » : 79,2 millions d'euros<sup>1</sup>.

**F. LE COÛT DE LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE :  
62,7 MILLIONS D'EUROS EN 2011 ET 427 MILLIONS D'EUROS AU  
TOTAL SUR CINQ ANS**

**1. Les objectifs de la réforme**

Engagée en juin 2007, la réforme conduit à **regrouper les juridictions dont le niveau d'activité est inférieur au seuil en deçà duquel la bonne marche du service public de la justice n'apparaît plus comme optimale**. Ce critère portant sur l'activité a en outre été combiné à une approche qualitative de l'environnement judiciaire et à une prise en compte de l'aménagement du territoire, notamment sous les angles suivants : le développement démographique et économique, la situation géographique et les conditions d'accès, les spécificités de certaines régions, les équilibres entre territoires et l'organisation administrative.

Ainsi, la réforme de la carte judiciaire vise, d'abord, à **renforcer la qualité et l'efficacité de la justice** en ayant des juridictions disposant d'une activité et d'une taille suffisantes.

Elle doit, également, permettre de créer les conditions d'**une justice à un coût optimisé pour le contribuable**, en s'appuyant sur la mutualisation des moyens et l'optimisation des ressources humaines.

Au total, elle se traduit par :

- **la suppression de 22 tribunaux de grande instance (TGI)<sup>2</sup> ;**
- **la suppression de 178 tribunaux d'instance (TI) et d'autant de juridictions de proximité ;**
- la création de 7 TI et d'autant de juridictions de proximité ;
- la suppression de 85 greffes détachés de TI ;
- la suppression de 62 conseils de prud'hommes et la création d'un conseil de prud'hommes (à Avesnes-sur-Helpe) ;
- la suppression de 55 tribunaux de commerce (TC) et la création de 5 TC ainsi que d'un tribunal mixte de commerce ;

---

<sup>1</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'acquiescement, 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.

<sup>2</sup> Initialement il était prévu la suppression de 23 TGI, et non 22. Mais, par sa décision du 19 février 2010 « *Ordre des avocats du barreau de Moulins – Commune de Moulins* », le Conseil d'Etat a annulé le décret n° 2008-110 du 30 octobre 2008 supprimant le TGI de Moulins.

- le transfert de la compétence de 23 TGI vers des TC et un tribunal mixte de commerce ;

- la suppression de 35 bureaux fonciers dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Au total, la réforme de la carte judiciaire permettra d'**atteindre, au 1<sup>er</sup> janvier 2011, le nombre de 867 juridictions judiciaires contre 1 193 auparavant.**

## **2. Une entrée en application progressive sur trois ans**

La mise en œuvre de la réforme s'étale sur trois ans, entre 2008 et le 1<sup>er</sup> janvier 2011.

D'ores et déjà, la nouvelle carte judiciaire est effective depuis le :

- 17 février 2008, pour 31 greffes détachés de TI ;

- 3 décembre 2008, pour les conseils de prud'hommes ;

- **1<sup>er</sup> janvier 2009, pour les TC ;**

- 1<sup>er</sup> janvier 2009, en ce qui concerne sept greffes détachés (Voiron, Manosque, Villefranche-sur-Mer, La Ferté Bernard, Sallanches, Sabres et Vernon) et cinq TI avec les juridictions de proximité qui leur sont rattachées (Barbezieux-Saint-Hilaire, Aubusson, Neufchâteau, Pithiviers, Moissac) ;

- 1<sup>er</sup> février 2009, s'agissant des TI et des juridictions de proximité de Forcalquier et Saint-Sever, ainsi que de la création du TI et de la juridiction de proximité de Manosque ;

- 1<sup>er</sup> juillet 2009, pour trois TI et les juridictions de proximité du même siège (Die, Bar sur Aube, Vouziers) et quatre greffes détachés (Crest, Argelès-sur-Mer, Pézenas, La Grande-Combe) ;

- 1<sup>er</sup> septembre 2009, en ce qui concerne huit TI et les juridictions de proximité du même siège (Mayenne, Vierzon, Falaise, Autun, Saint-Pons-de-Thomières, Remiremont, Paimboeuf, Murat) et un greffe détaché (Albert) ;

- 1<sup>er</sup> octobre 2009, pour **deux TGI** (Belley et Millau), neuf TI et les juridictions de proximité du même siège (Lesparre-Médoc, Bourgneuf, Saint-Affrique, Villefranche-de-Rouergue, Cosne-Cours-sur-Loire, Château-Chinon, Langres, Espalion, Castelnau) et un greffe détaché (Champagnole) ;

- **31 décembre 2009, pour les 151 autres TI** (et les juridictions de proximité du même siège) et 41 greffes détachés ;

- 1<sup>er</sup> juillet 2010 pour le TGI de Péronne ;

- 5 septembre 2010 pour le TGI de Bressuire.

Par ailleurs, elle le sera le **31 décembre 2010, pour les 21 autres TGI.**

A la demande des chefs des cours d'appel (CA), la date de fermeture de plusieurs juridictions a en effet été avancée.

### **3. Un budget de 62,7 millions d'euros pour 2011 entièrement porté par le programme « Justice judiciaire »**

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2011 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 34,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (104,8 millions d'euros en 2010) et **62,7 millions d'euros** en crédits de paiement (53,5 millions d'euros en 2010).

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

- 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre des dépenses de personnel (titre 2) afin de couvrir **l'accompagnement social apporté aux personnels des services judiciaires** ;

- 3,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,2 millions d'euros en crédits de paiement affectés en dépenses de fonctionnement courant (loyers, nettoyage des locaux libérés, déménagement du mobilier et des archives...) ;

- **8 millions d'euros** (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) au titre de **l'aide apportée aux avocats** dont le barreau est supprimé dans le cadre de la réforme (titre 6, dépenses de subvention) ;

- 12,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et **40,5 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 devrait 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 2011, le financement des opérations relatives à la carte judiciaire sera exclusivement issu des dotations budgétaires.

#### 4. Une réforme chiffrée à 427 millions d'euros sur cinq ans

Selon les informations communiquées par la Chancellerie à votre rapporteur spécial, le coût de la réforme de la carte judiciaire demeure estimé à **427 millions d'euros sur cinq ans**, soit au même niveau que l'évaluation réalisée dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2009.

Cette évaluation se décompose de la manière suivante :

- après 10,5 millions d'euros consacrés en 2008 aux investissements immobiliers liés à la réforme de la carte judiciaire, une enveloppe de 375 millions d'euros sur cinq ans est prévue pour financer les investissements immobiliers qui devront accompagner les regroupements de tribunaux. Au total, **le volet immobilier de la réforme aura ainsi induit une charge de 385,5 millions d'euros ;**

- **un plan d'accompagnement social** des personnels concernés par la réforme de la carte judiciaire de **21,5 millions d'euros**, dont 1,5 million d'euros en 2008, 2 millions d'euros en 2009, 4,5 millions d'euros en 2010 et 10 millions d'euros en 2011 ;

- une enveloppe de **20 millions d'euros**, dont 5 millions d'euros en 2008, 8 millions d'euros en 2009, 7 millions d'euros en 2010 et 8 millions d'euros en 2011, pour accompagner la restructuration des **cabinets d'avocats** concernés par la réforme de la carte judiciaire<sup>1</sup>.

Ainsi que l'avait souligné votre rapporteur spécial dès 2007<sup>2</sup>, cette réforme de la carte judiciaire nécessite donc d'abord **une importante « mise de fonds » initiale.**

Aussi, **votre rapporteur spécial sera-t-il attentif à ce que les efforts budgétaires consentis trouvent leur traduction dans l'amélioration de la performance de la mission « Justice » au cours des prochaines années, en particulier en matière de réduction des délais de jugement et de qualité des décisions rendues.**

D'ores et déjà, certaines **économies** ont pu être dégagées du fait de la réforme :

- 3 millions d'euros au titre des dépenses de fonctionnement courant ;
- 0,8 million d'euros au titre des dépenses de location immobilière ;
- 61 ETPT au titre des économies de postes de magistrats ;
- **427 ETPT** au titre des économies de postes de fonctionnaires.

---

<sup>1</sup> Au total, 23 barreaux sont concernés par la réforme de la carte judiciaire, regroupant 510 avocats. Compte tenu de l'absence de dépenses en 2009 et d'un faible niveau de dépenses prévu en 2010 (0,3 million d'euros), un montant de 8 millions d'euros abonde l'action 6 « Soutien » du programme « Justice judiciaire ».

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

Enfin, 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.**

Sur ce dernier point, un **établissement public du Palais de Justice de Paris** (EPPJP) a été créé en 2004<sup>1</sup> pour assurer, notamment, le rôle de maître d'ouvrage. Opérateur du programme « Justice judiciaire » jusqu'en 2010, cet établissement public relèvera, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice ». Il rejoint ainsi 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.**

A cet égard, ainsi que votre rapporteur spécial l'a souligné dans son rapport d'information « *La future implantation du tribunal de grande instance (TGI) de Paris : la fin des hésitations* »<sup>2</sup>, il y a lieu de se féliciter du choix désormais définitif de la zone d'aménagement concertée (ZAC) des **Batignolles** (XVII<sup>ème</sup> arrondissement de Paris) pour l'implantation du futur TGI de Paris.

A lui seul, ce projet représente un coût estimé à **623,5 millions d'euros**, 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 été poursuivie en 2010 *via* le lancement 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.**

#### **G. LES INCERTITUDES QUANT À LA RÉFORME DE L'APPEL**

Ayant été examiné en première lecture à l'Assemblée nationale<sup>3</sup> et au Sénat<sup>4</sup>, puis en seconde lecture à l'Assemblée nationale<sup>5</sup>, **le projet de loi portant fusion des professions d'avocat et d'avoué près les CA** vise à simplifier l'accès à la justice en appel. Il comporte en particulier la suppression de l'obligation de recourir à un avoué pour suivre une procédure d'appel.

Ainsi, sous la réserve de l'adoption définitive de ce texte par le Parlement, les **231 offices regroupant 430 avoués** seront, à cette date, supprimés et la postulation devant la CA sera ouverte à l'ensemble des avocats du ressort de la cour.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2004-161 du 18 février 2004.

<sup>2</sup> Sénat, rapport d'information n° 38 (2009-2010).

<sup>3</sup> Texte adopté par l'Assemblée nationale le 6 octobre 2010.

<sup>4</sup> Texte adopté par le Sénat le 22 décembre 2009.

<sup>5</sup> Texte adopté par l'Assemblée nationale le 13 octobre 2010.

**L'article 54 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009<sup>1</sup>** a institué un droit d'un montant de 150 euros dû par les parties à l'instance d'appel lorsque la constitution d'avocat est obligatoire devant la CA. Ce droit est acquitté par l'avocat postulant pour le compte de son client. Il n'est pas dû par la partie bénéficiaire de l'aide juridictionnelle (AJ). Le produit de ce droit est affecté au fonds d'indemnisation de la profession d'avoués près les CA, qui sera créé dans le cadre de la réforme de la représentation devant les CA.

Le même article comprend également des **exonérations fiscales** visant à accompagner les opérations de restructuration liées à la suppression du statut d'avoué.

Outre ce volet fiscal, la Chancellerie prévoit des **mesures d'accompagnement** de cette réforme pour les collaborateurs des avoués, *via* notamment l'ouverture de postes dans les services judiciaires. Ainsi, au titre de l'année 2010, un recrutement par concours de 100 greffiers en catégorie B et un recrutement sans concours de 130 adjoints administratifs en catégorie C ont été ouverts en faveur des personnels des études d'avoués. Il est prévu que ce dispositif d'accompagnement soit poursuivi en 2011 avec des recrutements complémentaires en catégorie A et C.

**Dans l'attente de l'adoption définitive du projet de loi précité, il est toutefois particulièrement difficile d'avoir une idée précise sur les incidences budgétaires de cette réforme.**

Cependant, **votre rapporteur spécial attire l'attention de votre commission sur la nécessité de trouver un mode d'indemnisation juste et équitable pour les avoués, ainsi que de prévoir des mesures de reclassement adaptées pour leurs personnels<sup>2</sup>.**

#### ***H. UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE LA JUSTICE DES MINEURS DANS LE VOLET PERFORMANCE***

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, 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

---

<sup>1</sup> Cf. notamment, rapport n° 158 (2009-2010) sur le projet de loi de finances rectificative pour 2009, tome I, Philippe Marini.

<sup>2</sup> Les offices d'avoués comptent plus de 1 800 salariés.

satisfaisants dans leur conception. Ils répondent aux **préoccupations des justiciables qui souhaitent une « justice plus rapide »**.

Dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau document de **politique transversale (DPT) relatif à la justice des mineurs**, créé par l'article 137 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, le programme « Justice judiciaire » s'enrichit en 2011 de **plusieurs sous-indicateurs propres à la justice des mineurs**, définis et déclinés à partir des objectifs et indicateurs existants :

- pour l'objectif 1 « *Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile* », l'indicateur 1.1 « *Délai moyen de traitement des procédures par type de juridiction* » comprend un sous-indicateur pour les CA et relatif aux « *Appels sur décisions du juge des enfants en assistance éducative* » et un sous-indicateur pour les TGI et relatif au « *Juge des enfants (assistance éducative)* » ;

- pour l'indicateur 1.6 « *Nombre d'affaires civiles traitées par magistrat du siège ou par conseiller rapporteur (en équivalent temps plein travaillé)* » du même objectif, un nouveau sous-indicateur porte sur les TGI et s'intéresse au « *Juge des enfants (mesure en matière d'assistance éducative)* » ;

- pour l'objectif 2 « *Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière pénale* », les sous-indicateurs « *Mineurs (crimes)* » et « *Mineurs (délits)* » viennent enrichir l'indicateur 2.1 « *Délai moyen de traitement des procédures pénales* » ;

- pour l'objectif 3 « *Amplifier et diversifier la réponse pénale et améliorer l'exécution des décisions pénales* », l'indicateur 3.2 « *Taux d'alternative aux poursuites (TGI)* » est complété par le sous-indicateur « *Justice des mineurs (y compris les mesures de rappels à la loi)* ».

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 11,9 mois en 2009, mais l'a été en **11,5 mois en 2010** (avec une cible de 11 mois en 2011).

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 mois en 2009 et 12,9 mois pour 2010 (avec une cible de 12,8 mois en 2011) dans le cas des TGI.

**Au pénal, les juridictions peinent en revanche plus à réduire les délais**, ainsi que l'illustre l'accroissement du délai moyen de traitement des procédures devant la Cour de cassation : 133 jours en 2010 contre 129 jours en

2009 (avec une cible de 130 jours pour 2011<sup>1</sup>). S'agissant de cet indicateur, on doit en outre regretter l'absence de données disponibles en réalisation pour 2009 en dehors de la Cour de cassation.

Une fois la décision rendue, encore faut-il qu'elle soit exécutée. De ce point de vue, **le taux de mise à exécution ne progresse guère**. 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, de 90 % en prévision actualisée pour 2010 et se situe à 91 % en prévision pour 2011.

A cet égard, il convient néanmoins de noter que la mise en place de **bureaux d'exécution des peines (BEX)**<sup>2</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 une légère inflexion à la baisse est notée en 2010 avec une dépense de 220 euros en prévision actualisée. **La prévision pour 2011 est, pour sa part, établie à 215 euros.**

**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 (3 220 en prévision actualisée pour 2010 et 3 300 en cible pour 2011) et les TGI (5 520 en prévision actualisée pour 2010 et 5 620 en cible pour 2011).

A cet égard, **vos rapporteurs spéciaux soulignent que désormais toutes les CA et tous les TGI sont équipés d'un matériel de**

---

<sup>1</sup> L'évolution de la cible pour la Cour de cassation tient compte de l'impact prévisible de la réforme sur la question préalable de constitutionnalité (QPC), qui introduit pour le justiciable la possibilité d'un recours en constitutionnalité devant la Cour de cassation puis, le cas échéant, devant le Conseil constitutionnel. Ces recours sont synonymes d'un rallongement des durées de traitement des procédures pénales.

<sup>2</sup> Expérimentaux dans huit juridictions en 2004, ils ont été généralisés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007.

**visioconférence. Ce dispositif, également implanté dans les établissements pénitentiaires, doit aussi permettre de réduire les charges de transfèrements judiciaires.**

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

- En 2011, les efforts en faveur de ce programme se poursuivront. L'administration pénitentiaire verra ainsi ses autorisations d'engagement progresser de 6,8 % et ses crédits de paiement de **4,5 %**.

- Le programme « Administration pénitentiaire » enregistrera un gain net de **413 emplois supplémentaires** en 2011, pour un plafond d'emplois établi à 34 857 ETPT. Cette augmentation des effectifs permettra notamment de répondre aux besoins en personnel liés à l'ouverture de nouvelles places en détention au cours de l'exercice.

- Concernant la surpopulation carcérale, **la préoccupation majeure consiste dans les six établissements dont la densité reste supérieure à 200 %** et qui accueillent 1 009 détenus.

- Le nombre de créations nettes de places en détention en 2011 se montera à **1 139**, les efforts d'investissement réalisés au cours des derniers exercices commençant à porter leurs fruits depuis 2008.

- Outre la construction et la rénovation d'établissements pénitentiaires, l'accent mis sur **le développement des aménagements de peine et des alternatives à l'incarcération depuis plusieurs années explique également l'amélioration du taux d'occupation des établissements**.

- A compter du 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 sera **transférée au ministère de la justice et des libertés**. Cette nouvelle mission nécessitera une politique de formation spécifique et l'achat d'équipements spécialisés pour les personnels de l'administration pénitentiaire.

- En matière de prise en charge des cas de psychiatrie en milieu carcéral, votre rapporteur spécial insiste sur **l'insuffisance globale des moyens, notamment du nombre des psychiatres** intervenant en établissement pénitentiaire.

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

#### A. UN PROGRAMME AXÉ SUR L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE ET LA RÉINSERTION

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.

**La population détenue en France présente un taux de 94,2 pour 100 000 habitants**, soit un niveau supérieur à celui de l'Allemagne par exemple (78,4) mais très inférieur à celui du Royaume Uni (152,8)<sup>3</sup>.

**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 ainsi que les activités d'enseignement et de formation.

---

<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 2011, à 24,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

<sup>3</sup> Source : statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe.

Malgré un contexte économique difficile, le nombre moyen des personnes écrouées exerçant une activité rémunérée n'a que peu reculé entre 2008 (22 367) et 2009 (22 249). Alors que ces détenus représentaient 35,7 % des personnes écrouées, ils devraient constituer **36,4 %** de cette population en 2010 et 37 % en prévision pour 2011. Les actifs écroués sont répartis entre la production<sup>1</sup>, le service général et la formation professionnelle.

**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).

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 » : 58,3 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT***

Plus de la moitié (58,3 %) 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 ».

---

<sup>1</sup> *Au sein des ateliers de la régie industrielle des établissements pénitentiaires. A son sujet, voir le rapport d'information de notre ancien collègue Paul Loidant « Prisons : le travail à la peine » - contrôle budgétaire de la Régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP) : document Sénat n° 330 (2001-2002).*

### Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2011	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2011	Part dans le programme
1 - Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	1 639,1	58,3%	1 996,4	68,6%
2 - Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice	820,0	29,1%	914,4	31,4%
4 - Soutien et formation	354,2	12,6%	0,0	0,0%
Ensemble	2 813,3	100,0%	2 910,8	100,0%

+ 97,5 millions d'euros \*

\*Provenant du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » (97,2 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 2011

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 **28,2 millions d'euros**. En 2010, l'école aura formé 6 569 agents, tant en formation initiale (3 785) qu'en formation continue (2 784). Elle devrait en former 7 150 en 2011, continuant d'assumer la montée en charge des effectifs du programme.

#### C. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT : 4,5 %

En 2011, les efforts en faveur de ce programme se poursuivront. L'administration pénitentiaire verra ainsi ses autorisations d'engagement progresser de 6,8 % et ses **crédits de paiement de 4,5 %**.

**Les crédits en personnel (titre 2)** augmentent de 101,7 millions d'euros, soit + 6 %<sup>1</sup>.

**Les dépenses de fonctionnement (titre 3)** croissent, pour leur part, de 44 millions d'euros en crédits de paiement, soit + **7,2 %**.

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. Sept établissements ont été livrés en 2009 (Roanne, Lyon Corbas, Nancy, Béziers, Poitiers, Le Havre et Le Mans) et

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

quatre autres en 2010 (Mont de Marsan, Saint Denis de la Réunion, Bourg en Bresse et Rennes).

En 2011, **les loyers des établissements construits en partenariats public-privé (PPP)** s'élèveront à 56,6 millions d'euros (dépenses relatives à l'entretien, la maintenance, la fiscalité locale, les frais financiers et les fluides), soit une augmentation de 21 millions d'euros par rapport à 2010. Ces crédits supplémentaires permettront de couvrir la mise en service de deux nouveaux établissements pénitentiaires (à Réau<sup>1</sup> et Lille-Annœullin).

Par ailleurs, le montant des crédits affectés à **l'entretien des détenus** passe de 38,6 millions d'euros à 42,8 millions, ce qui permet l'externalisation de la cuisine-relais de Fresnes.

**Après une forte augmentation en 2010 (+ 31,2 %), les crédits d'investissements (titre 5)** reculent, pour leur part, de 28 millions d'euros, soit - 9,4 %.

Cette diminution concerne essentiellement les dépenses immobilières du programme et la partie des loyers des opérations montées en PPP inscrite sur le titre 5 (coût d'investissement, part consacrée au gros entretien et au renouvellement de la maintenance).

**Les crédits d'intervention (titre 6)**, enregistrent, pour leur part, une augmentation de 3,4 %, en passant de 84,5 millions d'euros en 2010 à 87,4 millions d'euros en 2011. Ils bénéficient majoritairement (71,2 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 69,2 millions d'euros<sup>2</sup>.

#### ***D. LES EFFECTIFS : 34 857 ETPT DONT 25 325 ETPT CONSACRÉS AU PERSONNEL DE SURVEILLANCE***

Après une hausse de 772 ETPT en 2008, de 894 ETPT en 2009 et de 840 ETPT en 2010, le programme « Administration pénitentiaire » connaît un nouvel accroissement de son plafond d'emploi de 997 ETPT. Ce plafond s'établit à **34 857 ETPT**.

Cette évolution résulte de **l'extension en année pleine des nouveaux emplois pourvus en 2010 (418 ETPT)**, de la création de 207 ETPT au titre des créations d'emploi en 2011, de 3 ETPT transférés vers d'autres programmes et d'une correction technique dans le mode de décompte des agents non titulaires non indicés dans Chorus (375 ETPT).

---

<sup>1</sup> Seine-et-Marne.

<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).

Au total, il faut souligner que le programme « Administration pénitentiaire » enregistrera un gain net de **413 emplois supplémentaires au terme de l'exercice 2011**.

**Cette augmentation des effectifs permet notamment de répondre aux besoins en personnel liés à l'ouverture de nouvelles places en détention au cours de l'exercice.**

**Le personnel de surveillance (catégorie C) constitue l'essentiel des effectifs avec 25 325 ETPT, en hausse de 729 ETPT.**

Les métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif sont dotés, pour leur part, de 4 090 ETPT (+ 114 ETPT).

### ***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 PSE et l'assouplissement de ses conditions d'octroi (en particulier avec la mise en place du PSE en fin de peine) s'appuie sur un budget de **19 millions d'euros**. Ces crédits doivent permettre le financement de plus de **9 900 bracelets électroniques** en moyenne sur l'année.

En outre, la montée en charge **des placements extérieurs** dans le cadre du développement des aménagements de peine nécessite l'ouverture de crédits à hauteur de **5 millions 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.

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

---

<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. »

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, **votre 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 seul en cellule. Actuellement, les nouveaux programmes immobiliers pénitentiaires prévoient d'ailleurs une proportion de 20 % de « cellules doubles », ce qui paraît un équilibre souhaitable.**

#### ***F. UNE PRESSION MOINS FORTE SUR LES CAPACITÉS D'ACCUEIL DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES***

##### **1. Un taux de surpopulation carcérale à la baisse mais encore de 110,1 %**

**Depuis plusieurs années, votre rapporteur spécial 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. Or, les conditions mêmes de détention, notamment la promiscuité, peuvent être un facteur de « contagion » de la délinquance, contraire à l'objectif premier de la peine, à savoir l'amendement du condamné<sup>1</sup>.**

Au regard de cette situation, **l'année 2010 confirme l'amorce d'amélioration constatée en 2009.** Ainsi, alors que l'exercice 2008 s'était caractérisé par un niveau de surpopulation historique (126,5 % au 1<sup>er</sup> juillet 2008), le taux d'occupation a été ramené à **110,1 % au 1<sup>er</sup> juillet 2010.** Au total, à cette date, 62 113 personnes étaient écrouées et détenues pour 56 419 places opérationnelles.

La préoccupation majeure demeure, dans cette perspective, les **six établissements (Gagny, Majicavo, Tours, Orléans, La Roche-sur-Yon et Fontenay le Comte) dont la densité reste supérieure à 200 %** et qui concernent encore 1 009 détenus.

##### **2. Le programme de rénovation et de construction d'établissements commence à porter ses fruits**

Parmi les éléments d'explication de la baisse du taux d'occupation moyen des établissements, **le programme ambitieux visant à la**

---

<sup>1</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).

**modernisation du parc immobilier de l'administration pénitentiaire au travers de la création de 13 200 places supplémentaires de détention joue un rôle déterminant.**

Initié par la LOPJ, ce programme 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, **les efforts consentis au titre de l'investissement pénitentiaire ont essentiellement commencé à produire leurs effets à partir de 2008**. Au cours de cette année, 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**

	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	1 776	1 157	450
<b>Autres opérations</b>	584	531	427	87	402	405	448	219	497	50
<b>Orléans Saran</b>										752
<b>Création brute de places</b>	584	531	427	297	1 839	3 967	2 919	1 995	1 654	1 252
<b>Fermetures de places</b>	0	0	0	0	207	795	687	856	433	217
<b>Création nette de places</b>	<b>584</b>	<b>531</b>	<b>427</b>	<b>297</b>	<b>1 632</b>	<b>3 172</b>	<b>2 232</b>	<b>1 139</b>	<b>1 221</b>	<b>1 035</b>

Source : Chancellerie

Parmi les **principales opérations**, la mise en service des nouveaux établissements de Poitiers (centre pénitentiaire de 562 places) est intervenue en octobre 2009, celle de la maison d'arrêt du Mans (401 places) en janvier 2010 et celle du Havre (centre pénitentiaire de 690 places) en avril 2010.

Un nouveau lot, en PPP, comprend la construction des **centres pénitentiaires de Lille-Annœullin (688 places) et de Réau (798 places)** ainsi que les maisons d'arrêt de Nantes (570 places) et Rodez (100 places).

Les ouvertures sont respectivement prévues en juin 2011, mai 2012, octobre 2011 et courant 2012.

Par ailleurs, le programme dit « 13 200 » prévoit la réalisation de **deux maisons centrales**. La première, d'une capacité de 238 places, sera réalisée à Vendin-le-Vieil<sup>1</sup>. La deuxième, d'une capacité de 249 places, sera située à Condé-sur-Sarthe<sup>2</sup>. Les travaux ont débuté au troisième trimestre de l'année 2010 et la livraison des deux sites est prévue en 2012. Concernant le futur centre pénitentiaire d'Orléans Saran (752 places), la mise en service est prévue à la fin de l'année 2013.

Alors que le programme dit « 13 200 » s'est déroulé sans retards majeurs, **un nouveau plan de création de 11 000 places** est d'ores et déjà projeté. Ce plan s'inscrit dans le prolongement de la réflexion conduite dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et consiste à se fixer pour objectif la fermeture des établissements les plus anciens, dont la date de construction est antérieure à 1900.

Enfin, **le Président de la République a annoncé, devant le Congrès réuni à Versailles le 22 juin 2009, la création de 5 000 places nouvelles**, venant s'ajouter aux 11 000 déjà prévues. Parmi ces créations, environ 1 000 à 1 200 places résulteront de la rénovation de la prison de la Santé sur son site actuel, cette livraison étant prévue pour 2015.

**Même si les résultats en termes de condition de détention restent à affermir, votre rapporteur spécial tient à souligner l'effort prospectif et d'anticipation mené dans le domaine de la création de places au sein des établissements pénitentiaires.**

### **3. Les autres facteurs explicatifs de l'amélioration de la situation**

Si l'ambitieux programme pénitentiaire explique une bonne part de la pression à la baisse sur les capacités d'accueil des établissements, d'autres facteurs jouent également un rôle important dans ce **début de renversement de tendance**.

Parmi ces facteurs explicatifs, la politique pénale occupe une place essentielle. Une analyse détaillée de la catégorie pénale est à cet égard instructive. La population des **détenus condamnés** a ainsi connu une hausse de 16 % entre janvier 2007 et janvier 2009, mais a reculé de 1,6 % entre janvier 2009 et janvier 2010. Dans le même temps, **les effectifs de prévenus ont régulièrement baissé** au cours des dernières années : - 22 % entre janvier 2006 et janvier 2010. La part des prévenus dans la population carcérale est ainsi passée de 35 % à 25 % entre le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et 2010.

---

<sup>1</sup> Pas-de-Calais.

<sup>2</sup> Orne.

Ces évolutions contrastées ne sont pas sans **conséquence sur le taux de population des différentes catégories d'établissements pénitentiaires** (maison d'arrêt, centre pénitentiaire...).

Par ailleurs, la relative stabilisation du nombre de personnes détenues est également liée à **l'évolution des aménagements de peines** au cours des dernières années. Le nombre moyen annuel de condamnés bénéficiaires d'une mesure d'aménagement de peine a doublé entre 2006 et 2009. Cette évolution est majoritairement due aux personnes placées sous surveillance électronique, qui ont plus que triplé sur la période. Au 1<sup>er</sup> août 2010, on comptait ainsi 5 718 placements en cours. Les personnes placées à l'extérieur et en régime de semi-liberté connaissent, en revanche, une augmentation plus modérée.

**La loi pénitentiaire précitée prévoit d'ailleurs le placement sous surveillance électronique (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.

**Votre rapporteur spécial souligne en outre que le coût journalier du PSE est de 11,89 euros (hors dépenses de personnel), contre 87 euros pour une journée de détention.**

#### ***G. UNE AVANCÉE MAJEURE EN MATIÈRE DE TRANSFÈREMENTS : LE TRANSFERT DE CETTE MISSION À L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE***

La question du transfèrement des détenus figure parmi les **sujets récurrents de la mission « Justice »** depuis plusieurs années. Compliquée dans son appréhension et délicate dans les réponses pouvant y être apportées, elle fait cependant l'objet d'une avancée décisive en vue du prochain exercice budgétaire.

##### **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 transfèrements et des extractions.

## **2. Les premières avancées dans le cadre de la RGPP**

Dans le cadre de la RGPP, une première avancée notable a eu lieu avec **un objectif incombant à la Chancellerie de réduction du nombre de transfèrements 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 transfèrements** en 2009 et 2010. En cas de dépassement, des transferts budgétaires se font 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 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 transfèrements.

Le dispositif instauré paraissait ainsi suffisamment incitatif pour susciter **une prise de conscience** quant à la nécessité de réduire le nombre de transfèrements.

### **3. Le transfert au ministère de la justice de la responsabilité de certains transfèrements à partir de 2011**

**A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, la responsabilité des transfèrements des détenus entre leur cellule et les palais de justice ainsi que des missions d'escorte<sup>1</sup> et de garde des détenus hospitalisés dans les UHSI sera transférée au ministère de la justice et des libertés.**

Les transfèrements représentent un volume annuel de 1 200 gendarmes et policiers. Aussi, **800 emplois supplémentaires seront accordés à la Chancellerie entre 2011 et 2013**. L'escorte et la garde des détenus en UHSI représentent un volume annuel de 86 gendarmes et policiers.

**Votre rapporteur spécial sera particulièrement attentif à la mise en œuvre de cette décision majeure, et notamment aux conditions de transfert des emplois entre les missions « Justice » et « Sécurité ».**

Il rappelle, en outre, que cette nouvelle mission nécessitera une **politique de formation spécifique et l'achat d'équipements spécialisés pour les personnels de l'administration pénitentiaire.**

Une **expérimentation** est prévue sur deux régions administratives au cours du premier semestre 2011.

### **4. Les marges de progrès encore envisageables**

En dehors des transfèrements et des gardes de détenus hospitalisés, les forces de sécurité réalisent également des présentations aux fins de prolongation et les déferrements de **personnes gardées à vue**.

Cette mission, prolongement naturel de l'enquête judiciaire, peut encore être rationalisée :

- en limitant le nombre de déferrements grâce à **la dématérialisation des procédures** (une expérimentation menée avec la gendarmerie est d'ailleurs en cours) ;

- en recourant à **la visioconférence** pour la présentation du gardé à vue en cas de prolongement<sup>2</sup>. L'expérimentation, mise en place depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2007 en concertation avec la Chancellerie, est toujours en cours sur

---

<sup>1</sup> Hors le cas des détenus signalés dangereux.

<sup>2</sup> Dans cette perspective, votre rapporteur spécial rappelle que l'article 706-71 du code de procédure pénale, modifié par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 dite « loi Perben II », autorise l'usage de la visioconférence en matière pénale pour l'audition ou l'interrogatoire de personnes en cours d'enquête ou d'instruction. La visioconférence peut aussi être utilisée avant la prolongation d'une garde à vue, lorsque la présentation de la personne devant le magistrat est obligatoire. La visioconférence est enfin possible dans le cadre de l'examen d'un contentieux en matière de détention provisoire, dans certaines conditions limitativement énumérées par le texte.

huit sites. Entre le 1<sup>er</sup> octobre 2008 et le 31 juillet 2009, le gain est évalué à 1 657 heures fonctionnaires pour 522 prolongations de garde à vue.

#### ***H. LA PRISE EN CHARGE DÉFAILLANTE DES CAS DE PSYCHIATRIE EN MILIEU CARCÉRAL***

**La prise en compte de la santé mentale des détenus représente une préoccupation constante de votre rapporteur spécial** depuis plusieurs années, dès lors que la proportion de personnes présentant des troubles mentaux est très importante en milieu carcéral et qu'elle a un impact considérable en termes de gestion des établissements pénitentiaires.

##### **1. L'organisation des soins psychiatriques aux détenus**

Les soins psychiatriques aux personnes détenues relèvent du **ministère chargé de la santé**, selon les modalités suivantes :

- depuis la parution du décret n° 86-602 du 14 mars 1986 relatif à la lutte contre les maladies mentales et à l'organisation de la sectorisation psychiatrique, le dispositif de **soins psychiatriques en milieu pénitentiaire** est confié au service public hospitalier ;

- depuis la promulgation de la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale, l'organisation et la mise en œuvre de la prise en charge sanitaire des personnes détenues sont **transférées au service public hospitalier**.

Les personnes détenues souffrant de troubles mentaux sont ainsi **prises en charge médicalement** tant pour les soins ambulatoires que dans les cas d'hospitalisation complète.

Pour les **soins ambulatoires**, la responsabilité en revient au secteur psychiatrique hospitalier dont dépend l'unité de consultations et de soins ambulatoires (UCSA) implantée dans chaque établissement pénitentiaire. Elle peut aussi incomber au **service médico-psychologique régional (SMPR)** spécialisé dans la psychiatrie et ayant une vocation de coordonnateur au sein de la région pénitentiaire. Ainsi, 26 SMPR sont situés dans l'enceinte d'un établissement pénitentiaire.

S'agissant des soins en **hospitalisation complète**, la charge pèse sur le SMPR, si les soins sont apportés avec le consentement du malade. En l'absence de son consentement, il est procédé à une hospitalisation d'office, toujours en milieu hospitalier, soit par le secteur psychiatrique habilité de l'hôpital de rattachement, soit en unité pour malades difficiles (UMD).

En application des dispositions de la loi précitée du 18 janvier 1994, la prise en charge des soins aux personnes détenues est de la **compétence**

**exclusive du ministère de la santé et les crédits dédiés à la prise en charge des soins aux personnes détenues relèvent de l'assurance maladie.**

## **2. Les insuffisances du dispositif**

Même si ce dispositif a considérablement amélioré la prise en compte des pathologies et troubles mentaux, il se révèle encore insuffisant du fait de **l'ampleur des besoins en prison.**

Le système aujourd'hui en place souffre de **la possibilité réduite des SMPR d'accueillir les patients en hospitalisation complète**, du fait du défaut de présence sanitaire, ainsi que des difficultés d'accès aux établissements pénitentiaires durant la nuit.

En outre, les établissements de santé sont souvent **réticents** à recevoir des personnes détenues en hospitalisation d'office en l'absence de garde statique par les forces de l'ordre.

Par ailleurs, un écueil réside dans l'absence de possibilité d'hospitalisation **à la demande d'un tiers** s'agissant des personnes détenues nécessitant des soins psychiatriques en hospitalisation complète mais ne remplissant pas les critères d'une hospitalisation d'office.

D'une façon plus générale, l'évolution des méthodes en psychiatrie a consacré les **services ouverts** au détriment des services fermés, rendant plus difficile l'accueil des personnes détenues au regard de la sécurité et des risques d'évasion notamment. Cela conduit souvent à des séjours plus courts et à un confinement de fait en chambre d'isolement, ce qui n'est pas sans affecter la qualité des soins.

Enfin, **votre rapporteur spécial insiste sur l'insuffisance globale des moyens, notamment du nombre des psychiatres intervenant en établissement pénitentiaire.**

## **3. La recherche de voies d'amélioration**

La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice a prévu la mise en place d'**unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA)** pour l'hospitalisation complète des personnes détenues atteintes de troubles mentaux. Les UHSA ont vocation à améliorer ainsi l'offre d'accès aux soins au bénéfice de ces patients détenus. Ils représentent le **chaînon nécessaire dans la prise en charge entre les SMPR et les UMD.**

Il est ainsi mis **fin à l'hospitalisation (complète) en SMPR**, et toute personne détenue atteinte de troubles mentaux nécessitant une hospitalisation complète sera hospitalisée dans les UHSA, avec ou sans son consentement.

Le programme prévu d'implantation des UHSA comporte deux tranches. La première tranche, d'une capacité de **440 places sur 9 sites**, doit être réalisée d'ici à 2012. **La première UHSA a été ouverte à Lyon en mai 2010.**

**Votre rapporteur spécial déplore toutefois un certain retard dans la mise en œuvre du programme de livraison des UHSA**, dans la mesure où il avait été initialement prévu l'ouverture de deux unités en 2010.

Les lieux d'implantation sont indiqués dans le tableau suivant.

**Sites des unités hospitalières  
spécialement aménagées (UHSA)**

Ville	Capacité
Villejuif	60
Marseille	60
Lille	60
Orléans	40
Lyon	60
Toulouse	40
Nancy	40
Bordeaux	40
Rennes	40
<b>Ensemble</b>	<b>440</b>

*Source : Chancellerie*

La seconde tranche, comportant **265 places sur 8 sites**, sera réalisée à partir de 2012.

Le montant des travaux pris en charge par l'assurance maladie dans ce cadre est d'environ **130 millions d'euros** (hors coûts de sécurisation).

Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, la Chancellerie et le ministère de la santé travaille à la finalisation d'un protocole visant à **renforcer les effectifs des équipes psychiatriques** intervenant dans les établissements pénitentiaires et plus particulièrement les établissements pour peine accueillant un nombre important de personnes condamnées pour des faits de nature sexuelle.

Enfin, dans le programme de construction de nouveaux établissements pénitentiaires, il est prévu des **locaux médicaux spécialement dédiés aux consultations psychiatriques ou psychologiques** ainsi que des salles d'activités afin de permettre une prise en charge thérapeutique collective par le biais d'ateliers.

**Votre rapporteur spécial insiste sur l'urgence des réponses à apporter à la prise en charge des détenus souffrant de troubles psychiatriques (troubles de la personnalité et troubles psychotiques), dès**

**lors qu'ils représentent entre 20 % et 25 % de la population actuellement détenue.**

***I. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE : DEUX NOUVEAUX INDICATEURS RELATIFS AUX CONDITIONS DE DÉTENTION***

En 2011, le volet « performance » du programme « Administration pénitentiaire » poursuivra le **processus d'adaptation** qui le caractérise depuis l'entrée en vigueur de la LOLF.

**Deux nouveaux indicateurs** relatifs aux conditions de détention font ainsi leur apparition.

**L'indicateur 2.3 « Nombre de détenus par cellule »** renvoie au principe de l'encellulement individuel en rapportant chaque année le nombre de détenus au nombre de cellules en service. Ce taux était de 1,3 en 2009 avec une prévision actualisée pour 2010 de 1,26. Arrêtée à 1,21, la prévision pour 2011 traduit les effets positifs attendus du programme pénitentiaire immobilier.

**L'indicateur 4.3 « Taux d'établissements pénitentiaires labellisés dans le cadre du processus de « prise en charge et d'accompagnement des personnes détenues » »** porte sur la mise en œuvre d'une trentaine de règles pénitentiaires européennes (régularité des formalités d'écrou accueil, installation dans des locaux dédiés à l'accueil, présence d'un personnel formé, mise en œuvre d'une procédure d'accueil formalisée, mise en œuvre de la téléphonie, ouverture d'un cahier électronique de liaison pour chaque personne détenue...). Il revêt un caractère qualitatif permettant de mesurer la performance des établissements pénitentiaires. Ce taux était de 14,5 % en 2009, mais la prévision actualisée pour 2010 témoigne d'un effort conséquent en matière de labellisation de la part de l'administration pénitentiaire puisque le ratio atteint 56,6 % (avec une cible de 83,7 % en 2011).

Il convient de rappeler que la **loi pénitentiaire** précitée garanti les règles pénitentiaires européennes comme le principe de l'encellulement individuel. La création de ces deux indicateurs s'inscrit donc dans le prolongement de la mise en œuvre des dispositions législatives s'imposant à l'administration pénitentiaire. En ce sens, ces deux nouveaux indicateurs complètent utilement le dispositif d'évaluation de l'axe stratégique relatif à l'amélioration des conditions de vie en détention.

Par ailleurs, l'administration pénitentiaire a enrichi l'indicateur 2.1 relatif au taux d'occupation (moyen annuel) des places spécialisées d'un **sous-indicateur rendant compte du taux d'occupation des places en établissements pour mineurs (EPM)**. Cet ajout permet effectivement d'assurer une meilleure vision d'ensemble sur cette problématique.

**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) **privilégie la prise en charge des mineurs délinquants.**

- L'année 2011 représente une **année charnière** pour la PJJ. En effet, conçu sur quatre ans (2008-2011), son projet stratégique national (PSN) va toucher à son terme.

- Le programme comporte 757,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et **757,9 millions d'euros en crédits de paiement, en baisse** respectivement de 1,6 % et de **2,1 %**.

- Il enregistrera **la perte de 140 ETPT**, son plafond d'emploi baissant à 8 501 ETPT.

- **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 **625 euros** en prévision actualisée pour 2010. 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 relativement importantes engendrées initialement par ces structures d'accueil. Ces charges ont vocation à être étalées à mesure de l'approche du régime de croisière de ce programme de création de CEF.

- **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 88 % en prévision actualisée pour 2010, avec une cible de 90 % en 2011.

- **70 % 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. L'INTERACTION AVEC D'AUTRES ACTEURS***

**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).

**L'action 5 « Aide à la décision des magistrats : mineurs délinquants et mineurs en danger »** représente, en 2011, une nouveauté. Elle 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, le programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse » (PJJ) **privilegie 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 recentrer la

---

<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.

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 (74,1 %, contre 62,3 % en 2009) 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* » est désormais supprimée (elle ne « pesait » déjà plus que 9,5 % des moyens du programme en 2010).

**Crédits de paiement par action**

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2011	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2011	Part dans le programme
1 - Mise en oeuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants	561,5	74,1%	655,4	83,7%
3 - Soutien	98,4	13,0%	0,0	0,0%
4 - Formation (Ecole nationale de la protection judiciaire de la jeunesse)	33,8	4,5%	0,0	0,0%
5 - Aide à la décision des magistrats : mineurs délinquants et mineurs en danger	64,2	8,5%	127,9	16,3%
Ensemble	757,9	100,0%	783,3	100,0%

+ 25,4 millions d'euros \*

\* Provenant des programmes « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* » (24,5 millions d'euros) et « *Entretien des bâtiments de l'Etat* » de la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* » (0,9 million d'euros).

Source : d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

### **C. LA RÉFORME DE LA PJJ**

L'année 2011 représente une **année charnière** pour la PJJ. En effet, conçu sur quatre ans (2008-2011), son projet stratégique national (PSN) va toucher à son terme. S'accompagnant d'une réduction du nombre de directions régionales de la PJJ (celles-ci passant au total de 15 à 9), ce projet a permis de mener à bien le recentrage de l'action de la PJJ sur la prise en charge des mineurs ayant commis des actes de délinquance.

Les prises en charge au civil étant d'ores et déjà marginales en 2010 (en dehors des investigations qui restent de la compétence de l'Etat), ce recentrage se traduira essentiellement en 2011 par **une évolution qualitative des méthodes de prise en charge des mineurs délinquants.**

La PJJ n'a certes plus pour vocation de prendre en charge la protection des jeunes majeurs et des mineurs en danger, mais elle reste garante de la concertation entre les nombreuses institutions et les acteurs intervenant à ces titres. Ainsi, en 2011, elle poursuivra la mise en œuvre des **quatre axes de**

son PSN en vue de garantir cette coordination et la qualité du parcours de tous les mineurs sous main de justice :

**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 sera ainsi conduite. La mesure judiciaire d'investigation éducative remplacera 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.

**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 2011 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.** En 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. Ainsi, en 2011, le projet de code de justice pénale des mineurs pourrait être finalisé.

En 2011, après évaluation de son projet stratégique actuel, la PJJ finalisera son prochain projet, qui s'inscrira dans la continuité du précédent afin de garantir la pérennisation de la **démarche « qualité »** engagée depuis 2008.

#### ***D. LA BAISSÉ DES CRÉDITS DE PAIEMENT : - 2,1 %***

Le présent programme comporte 757,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et **757,9 millions d'euros en crédits de paiement, en baisse** respectivement de 1,6 % et de **2,1 %**.

**Les dépenses de personnel** (titre 2) augmentent légèrement de 3,3 millions d'euros, soit + **0,8 %**.

Cette quasi-stabilité de la dépense s'explique par **la perte de 140 ETPT**, le plafond d'emploi du programme baissant à 8 501 ETPT. Alors que 60 ETPT sont créés au titre des personnels d'encadrement, les suppressions portent sur :

- 147 ETPT de **catégorie C** ;
- 41 ETPT de catégorie B (métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif) ;
- 12 ETPT de catégorie B (administratifs et techniques).

Il convient de souligner que **les suppressions d'emplois ne concernent que les fonctions support** de la PJJ, et pas les postes d'éducateurs. Par ailleurs, 50 % des économies dégagées grâce à cet effort de rationalisation sont réaffectées à la PJJ.

Pour autant, **votre rapporteur spécial considère qu'un seuil a probablement été atteint et qu'il est désormais difficile d'aller encore au-delà en matière de réduction des effectifs de la PJJ.**

**Les dépenses de fonctionnement** (titre 3) reculent de 15,5 millions d'euros (soit - 4,7 %, contre déjà une baisse de - 3,3 % en 2010), tandis que les **crédits d'investissement** (titre 5) s'élèvent à 13,6 millions d'euros (- 20,9 %, contre déjà une baisse de - 14 % en 2010).

Ces diminutions de crédits s'expliquent par le **recentrage de l'activité** de la PJJ sur les mineurs délinquants ainsi que par la **rationalisation de son organisation territoriale.**

Il convient, dans ce cadre, de relever la **poursuite de l'évolution à la baisse (- 7 %) de la dotation allouée au secteur associatif habilité (SAH).** La réduction des prises en charge des jeunes majeurs compense, ainsi, le surcoût lié à l'extension en année pleine de trois centres éducatifs fermés (CEF) en 2010.

Après une baisse de 25 % en 2010, **les dépenses d'intervention** (titre 6) **demeurent quasi stables** en passant de 3,4 millions d'euros en 2010 à 3,2 millions d'euros en 2011 (- 5,9 %). Ces dépenses correspondent aux subventions aux associations qui accompagnent l'action de la PJJ, particulièrement en matière d'insertion.

#### ***E. 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 feront l'objet d'évolutions ou d'adaptations afin d'**en réduire le nombre ou d'en améliorer la pertinence.**

L'indicateur 1.4 est **renommé** « *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* » afin de préciser son périmètre exact.

Relatif au taux de récidive ou de réitération des jeunes pris en charge au pénal, cet indicateur permet de mettre en évidence, pour 2010, une performance relativement satisfaisante : **70 % 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 2011 se situe à un niveau de 71 %, avec une cible de 73 % pour 2013.

Les deux sous-indicateurs relatifs aux taux d'activité des psychologues et des assistants de service sociaux de l'ancien indicateur 3.2 « *Taux d'activité par catégorie de personnel pour chaque type de mesure* » sont **supprimés** car peu représentatifs. En effet, il s'agit d'effectifs réduits et les modalités de réalisation des investigations vont évoluer avec la mise en œuvre d'une nouvelle mesure d'investigation venant remplacer l'investigation d'orientation éducative ainsi que l'enquête sociale et rendant obsolètes les cibles actuelles. Par ailleurs, le calcul des sous-indicateurs ne prenait pas en compte la totalité des missions de ces agents qui interviennent également en soutien des équipes éducatives pour l'ensemble des mesures. En conséquence, l'indicateur 3.2 est **renommé** « *Taux d'activité des éducateurs en milieu ouvert* ».

Le sous-indicateur « *Prix d'une journée de placement collectif mineurs délinquants hors CER et CEF (secteur associatif habilité)* » de l'indicateur 3.3 est **renommé** « *Prix d'une journée de placement en établissement non spécialisé (secteur associatif habilité)* » afin d'en améliorer la lisibilité.

Le sous-indicateur « *Prix d'une journée de placement en établissement de placement éducatif UEHC (secteur public)* » de l'indicateur 3.3 est **renommé** « *Prix d'une journée de placement en établissement de placement éducatif EPE (secteur public)* ». Son périmètre est élargi à l'ensemble des placements effectués au sein des établissements de placement éducatif (EPE).

Le sous-indicateur « *Prix d'une journée de placement CER (secteurs public et associatif habilité)* » de l'indicateur 3.3 est **renommé** « *Prix d'une journée de placement CER (secteur associatif habilité)* ».

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 **3 242 euros** en prévision actualisée pour 2010 (soit un niveau identique à la réalisation en 2009).

**Le coût d'une journée en centre éducatif fermé (CEF)** est de **625 euros** en prévision actualisée pour 2010 (contre 600 euros en réalisation en 2009), avec une cible de 616 euros en 2011. 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>1</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 88 % en prévision actualisée pour 2010, avec une cible de 90 % en 2011.

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. Dans le cadre de la mise en oeuvre de la LOLF, une prise en compte de la performance en fonction de la réalisation des objectifs de taux d'occupation a été introduite en 2006. En 2008, elle a pris la forme d'une bonification budgétaire au regard de l'activité des services.

---

<sup>1</sup> *Le programme d'ouverture de CEF comprend 48 structures, dont 11 dans le secteur public et 37 dans le secteur associatif, soit à terme 532 places. A ce jour, 40 CEF sont ouverts (9 dans le secteur public et 31 dans le secteur associatif) et 2 autres ouvriront avant la fin de l'année 2010. Pour 2011 et 2012, 6 ouvertures sont encore programmées.*



**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 13,2 %, en passant de 342,6 millions d'euros à 388 millions d'euros, et **de 12,4 % en crédits de paiement**, en passant de 294,8 millions d'euros à 331,3 millions d'euros.

- L'action 1 « *Aide juridictionnelle* » voit sa dotation augmenter de 274,8 millions d'euros en 2010 à 312,3 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances.

- Au regard de cette progression, il convient de souligner que, en 2011, les crédits d'aide juridictionnelle (AJ) devront également couvrir **l'assujettissement des rétributions versées aux avocats et aux avoués à un taux de TVA à 19,6 %, contre 5,5 % antérieurement**. Cette disposition représente un coût de **36,7 millions d'euros** pour le programme.

- 99,8 % des moyens de ce programme sont constitués de **crédits d'intervention** (AJ, subventions aux associations d'aide aux victimes, associations de médiation familiale...).

- Votre rapporteur spécial estime **nécessaire une réforme de l'AJ** afin de répondre à la hausse du nombre d'admissions au cours des dernières années (900 000 en prévision pour 2011).

- Reprenant l'une des propositions de votre rapporteur spécial, l'article 41 du présent projet de loi de finances **instaure un ticket modérateur de 8,84 euros à la charge du bénéficiaire de l'AJ**. L'objectif visé par cette mesure est de responsabiliser les bénéficiaires potentiels de l'AJ, afin d'éviter les abus de procédure. Il en est attendu une économie d'environ 3,9 millions d'euros en 2011 et de 5,2 millions d'euros à partir de 2012.

- **Les délais de traitement des demandes d'AJ** enregistrent une amélioration continue. Ainsi, alors qu'en 2007 22 % des bureaux d'AJ (BAJ) dépassaient le délai cible de deux mois, ils n'étaient plus que 18 % en 2009 et seront 12 % en 2010.

- Le « *taux de recouvrement des frais avancés par l'Etat au titre de l'AJ* » reste **faible avec 12 % en cible pour 2011**.

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

### A. UN PROGRAMME DOMINÉ PAR LE POIDS DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE (AJ)

Bien qu'il ne contienne que 4,6 % des moyens de la mission « Justice » (crédits de paiement), le programme « Accès au droit et à la justice » revêt une importance singulière, car il vise à répondre à **l'aspiration croissante des citoyens à mieux connaître leurs droits et à pouvoir agir en justice.**

**L'aide juridictionnelle (AJ)** constitue la première action du présent programme, avec 94,3 % 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 94 et dont l'implantation sur l'ensemble du territoire atteindra son terme dans les deux ans à venir. 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 1,8 % des moyens du programme.

**La politique d'aide aux victimes d'infraction pénale** (action 3, dotée de 3,1 % 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 0,8 % 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 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 12,4 % AFIN DE COUVRIR LA DÉPENSE SUPPLÉMENTAIRE LIÉE À L'ASSUJETISSEMENT DES MISSIONS D'AJ AU TAUX DE TVA À 19,6 %***

Les moyens du programme « Accès au droit et à la justice » **augmentent** en autorisations d'engagement de 13,2 %, en passant de 342,6 millions d'euros à 388 millions d'euros, et **de 12,4 % en crédits de paiement**, en passant de 294,8 millions d'euros à 331,3 millions d'euros.

Au regard de cette progression des moyens du présent programme, il convient de souligner qu'en 2011 les crédits d'AJ devront également couvrir **l'assujettissement des rétributions versées aux avocats et aux avoués à un taux de TVA à 19,6 %, contre 5,5 % antérieurement**. Cette disposition, dont le coût pour le programme représente **36,7 millions d'euros**, 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 des avoués en matière d'AJ comme non-conforme à la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006, dite « directive TVA ».

---

<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.

<sup>2</sup> En 2009, 13 bureaux d'aide aux victimes ont été mis en place et l'objectif consiste à en créer 50 supplémentaires d'ici à 2012, dont 13 en 2011.

<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.

**Une fois cet « effet TVA » neutralisé et donc à périmètre constant, le budget du présent programme reste quasi inchangé par rapport à 2010.**

Etant donnée la nature des différentes actions composant le programme, il apparaît logique que **99,8 %** 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 viennent abonder le titre 3 des dépenses de fonctionnement (0,5 million d'euros pour 2011, en baisse de 42,2 %).

Il résulte de cette spécificité que **les marges du gestionnaire sont quasi inexistantes au regard des règles de fongibilité introduites par la LOLF.**

### **C. LES PROPOSITIONS DE RÉFORME DE L'AJ**

Afin de répondre au nouvel assujettissement à la TVA à 19,6 % rappelé ci-dessus, l'action 1 « *Aide juridictionnelle* » voit passer sa dotation de 274,8 millions d'euros en 2010 à **312,3 millions d'euros** dans le présent projet de loi de finances.

Le budget demandé au titre de l'AJ repose sur la prévision d'un nombre de bénéficiaires stable par rapport à 2010, soit **900 000 admissions**<sup>2</sup>.

A cet égard, votre rapporteur spécial souligne l'accroissement considérable du nombre des admissions à l'AJ sur la période récente (+ 208,6 % entre 1991 et 2006) et même l'emballement des dépenses budgétaires consacrées à cette aide (+ 391,3 % au cours de la même période). Sur la période 1998-2008, la dépense a crû de 62,2 % en euros courants et de 36 % en euros constants. Dans son rapport d'information « *L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle* »<sup>3</sup>, votre rapporteur spécial rappelait **la double crise de l'AJ : « une crise financière doublée d'une crise morale »**.

Après avoir posé un diagnostic sur le dispositif réformé par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, votre rapporteur spécial ouvrait des pistes de réforme qu'il souhaite ici rappeler étant donnée la situation budgétaire extrêmement tendue qui caractérise l'AJ depuis de nombreuses années.

---

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

<sup>2</sup> Ce total se décompose en 400 000 admissions pour des affaires au pénal et 500 000 admissions au civil et pour les autres types de contentieux (contentieux administratifs hors reconduites à la frontière, et conditions de séjour des étrangers dont reconduites à la frontière).

<sup>3</sup> Sénat, rapport d'information n° 23 (2007-2008).

**Votre rapporteur spécial avait d'ailleurs relevé, avec satisfaction, que le projet annuel de performances pour 2009 de la mission « Justice » indiquait que :**

**« Le financement de l'aide juridictionnelle sera rationalisé à l'aide d'un meilleur recouvrement de l'aide juridictionnelle avancée auprès des parties perdantes et des propositions faites par le sénateur du Luart et la commission présidée par Jean-Michel Darrois. »**

**Les principales propositions de votre rapporteur spécial  
pour la réforme de l'aide juridictionnelle (AJ)**

La réforme suggérée par votre rapporteur spécial s'articule autour des **principes de transparence et de responsabilité**, s'appliquant à tous les acteurs du système.

**Pour les avocats et les auxiliaires de justice :**

- Etablir un **« barème horaires »** mieux adapté qu'aujourd'hui à la réalité du travail accompli par l'avocat, afin de permettre sa juste rémunération ;
- Impliquer l'ensemble de la profession d'avocat autour du bon fonctionnement de l'AJ par la mise en place d'un dispositif fondé sur **une participation des avocats** soit en temps, « participation temps », soit par le biais d'une contribution financière, « participation financière » ;
- Envisager le **regroupement des Caisses autonomes de règlements pécuniaires des avocats (CARPA)**.

**Pour les bénéficiaires de l'AJ et les autres justiciables :**

- Créer un **« ticket modérateur justice »** laissant à la charge du bénéficiaire de l'AJ une part de la dépense de justice liée à son affaire ;
- Mieux organiser **l'information du justiciable** sur les règles de recouvrement éventuel des sommes engagées, et faire en sorte que, dès l'intervention de la décision de justice, il ait connaissance du montant à rembourser le cas échéant ;
- Faciliter, dans les cas de **recouvrement**, les procédures de paiement dès la sortie du tribunal.

**Pour l'Etat :**

- Systématiser **l'évaluation de l'impact sur les crédits de l'aide juridictionnelle de toute nouvelle loi** ;
- Lancer une mission d'audit sur **l'organisation et le fonctionnement des bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ)** et diffuser les bonnes pratiques ainsi repérées ;
- Tirer profit de **la réforme de la carte judiciaire** pour définir une nouvelle stratégie de répartition des moyens, en particulier humains, dédiés au traitement des demandes d'AJ ;
- Diffuser encore plus largement l'usage des **nouvelles technologies** au sein du système de l'AJ : dossiers de demande d'AJ téléchargeables en ligne sur internet, plates-formes numériques sécurisées d'échange entre les juridictions, d'une part, et les avocats et les auxiliaires de justice, d'autre part, vidéoconférence...

*Source : rapport d'information n° 23 (2007-2008) « L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle »*

Ainsi que le relève le projet annuel de performances pour 2011, **la dépense d'AJ « est appelée à évoluer en raison de la réforme du régime de garde à vue qui devra intervenir avant le 1<sup>er</sup> juillet 2011 dans le prolongement de la décision du Conseil Constitutionnel<sup>1</sup>. La réforme aura notamment pour effet d'accroître la présence de l'avocat lors de ces gardes à vue et par voie de conséquence le volume de leur rétribution ».**

#### **D. L'INSTAURATION D'UN TICKET MODÉRATEUR EN 2011**

Dans ce contexte, votre rapporteur spécial se félicite de l'instauration, par l'article 41 du présent projet de loi de finances, d'un **ticket modérateur à la charge de bénéficiaire de l'AJ**. Ce ticket **répond à l'une de ses propositions (Cf. supra)**.

L'objectif visé par cette réforme est de **responsabiliser les bénéficiaires potentiels de l'AJ, afin d'éviter les abus de procédure**.

Dans son rapport précité, votre rapporteur spécial soulignait en effet qu'« *au cours des auditions qu'il (avait) menées, (il avait) pu constater que l'AJ n'était pas épargnée par des abus de justiciables particulièrement procéduriers. Chaque président de BAJ semble être en mesure de livrer quelques anecdotes concernant des bénéficiaires de l'AJ multipliant les actions en justice d'autant plus aisément qu'ils finissent par acquérir une parfaite connaissance de l'appareil judiciaire et disposent d'un « droit de tirage » illimité en matière d'AJ* ».

Le ticket modérateur instauré s'élève à **8,84 euros** et correspond aux droits de plaidoirie dûs pour chaque plaidoirie ou représentation de partie(s) aux audiences de jugement, y compris les audiences de référé. Ce montant représente environ 2 % du coût moyen d'une mission d'AJ.

Il est attendu de cette nouvelle disposition une économie d'environ 3,9 millions d'euros en 2011 et de **5,2 millions d'euros** à partir de 2012.

Par ailleurs, le même article 41 modifie le **mode de recouvrement des dépenses d'AJ** en soumettant dorénavant cette procédure aux règles de recouvrement régissant les produits divers de l'Etat applicables aux créances étrangères à l'impôt et au domaine. Cette modification vise à répondre aux performances décevantes en matière de recouvrement de l'AJ<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Décision n° 2010-14/22 du Conseil constitutionnel suite à une question préalable de constitutionnalité (QPC). Cette décision déclare, notamment, inconstitutionnel le premier alinéa de l'article 63-4 du code de procédure pénale et impose une réforme de la garde à vue avant le 1<sup>er</sup> juillet 2011.

<sup>2</sup> Le bénéficiaire de l'AJ peut devenir débiteur de l'Etat, notamment dans le cas où on lui a retiré l'aide. De même, l'adversaire perdant, ne bénéficiant pas de l'AJ, et condamné aux dépens, devra, sauf dispense totale ou partielle prononcée par le juge, rembourser l'Etat.

En effet, si les sommes mises en recouvrement étaient de l'ordre de 18 millions d'euros en 2009, le montant effectivement recouvré par les trésoreries ne s'élevait qu'à **10 millions d'euros**.

Il est attendu de cette modification de la procédure de recouvrement (et notamment de l'évolution de la computation du délai de prescription) une performance accrue débouchant sur un gain estimé à 3 millions d'euros en 2011, à 4 millions d'euros en 2012 et à **4,4 millions d'euros en année pleine**.

#### ***E. 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 continue des délais de traitement des demandes d'AJ** par les bureaux d'AJ (BAJ). Ainsi, alors qu'en 2008 19 % des BAJ dépassaient le délai cible de deux mois, ils n'étaient plus que 18 % en 2009 et seront 12 % en 2010 (prévision actualisée), avec une prévision de 10 % en 2011.

**La maîtrise du coût de gestion des dossiers d'AJ se révèle en revanche moins performante**. En effet, le coût de traitement d'un dossier était de 16,33 euros en 2007, puis de 17,18 euros en 2008 et de 17,09 euros en 2009. En prévision actualisée pour 2010, cette charge s'élève à 17 euros. 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 12 % en cible pour 2011**, contre 11 % en prévision actualisée pour 2010. Pourtant la performance dans ce domaine est essentielle dans la mesure où elle conditionne l'équilibre budgétaire du présent programme. Le budget de l'AJ pour 2011 est ainsi bâti sur une prévision de rétablissement de crédits à hauteur de 27 millions d'euros (correspondant à la cible de 12 %) au titre du recouvrement.

Concernant l'aide apportée aux victimes, **l'indice de satisfaction des victimes d'infraction s'améliore régulièrement** : de 46,5 % en 2007 il est ainsi passé à 57 % en prévision actualisée pour 2010, avec une cible de 60 % en 2011. **Votre rapporteur spécial considère toutefois qu'en la matière des marges de progrès doivent encore être exploitées**.



**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) 248 millions d'euros d'autorisations d'engagement (en baisse de 20,3 %) et **267,1 millions d'euros de crédits de paiement, en progression de 7,3 %** par rapport à 2010.

- L'importante diminution des autorisations d'engagement s'explique essentiellement par le fait que **l'intégralité des autorisations d'engagement nécessaires aux baux à caractère ferme pour les années à venir a été budgétée sur l'exercice 2010.**

- La hausse significative des crédits de paiement (consacrés à l'administration centrale et aux projets informatiques) pourrait surprendre. Elle doit cependant être relativisée dans la mesure où elle résulte pour une grande part de **changements de périmètres.**

- Opérateur rattaché au programme 166 « Justice judiciaire », **l'Etablissement public du palais de justice de Paris (EPPJP) relèvera en 2011 du présent programme**, au même titre que l'agence pour l'immobilier de la justice (APIJ).

- Dans le domaine de la politique immobilière et logistique, le budget du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » sera impacté par **l'objectif de regrouper sur un site unique l'ensemble des directions et services des sites parisiens de l'administration centrale, hors le « 13, Place Vendôme ».** Votre rapporteur spécial sera attentif à cette évolution, qui doit être l'occasion d'une rationalisation des moyens de l'administration centrale en permettant notamment de dégager des économies de loyers.

- L'action 9 « *Action informatique ministérielle* » est dotée de **101,6 millions d'euros** en crédits de paiement, soit une **forte progression de 18,3 %.**

- 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 2010 était de 96, %, la prévision actualisée fait état d'un taux moins élevé : 84,6 %. **L'objectif de 100 % en 2011 paraît, par ailleurs, difficile à atteindre.**

## **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<sup>1</sup>, désormais retracés dans l'action 4 « *Gestion de l'administration centrale* ».

Les moyens de cette action sont constitués pour l'essentiel 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.

---

<sup>1</sup> *Le regroupement au sein du secrétariat général du ministère de la justice de compétences auparavant réparties entre plusieurs directions et services d'administration centrale s'est opéré par le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008. Il s'accompagne d'une redéfinition des missions des directions du ministère. Le secrétariat général du ministère est désormais composé de cinq services :*

- *le service de la synthèse et de la programmation, dont la mission consiste principalement à assurer la synthèse des dossiers et des documents stratégiques transversaux visant à mettre en œuvre les politiques publiques définies par le garde des Sceaux ;*
- *le service du support et des moyens du ministère, qui apporte son concours aux directions du ministère dans les domaines immobilier, informatique, statistique et contentieux ;*
- *le service de l'administration centrale, qui assure la gestion des personnels et des locaux d'administration centrale du ministère de la justice ;*
- *le service des affaires internationales et européennes (SAEI) et le SADJAV, dont les missions sont inchangées.*

*Cette réforme s'est accompagnée de la disparition de la direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE) et du service central d'information et de communication (SCICOM). Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2008.*

- **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.

- **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.

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.

- **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 7,3 % POUR TENIR COMPTE DE CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRES***

Le présent programme comporte (hors fonds de concours) 248 millions d'euros d'autorisations d'engagement (en baisse de 20,3 %) et **267,1 millions d'euros de crédits de paiement, en progression de 7,3 %** par rapport à 2010.

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

---

<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.

### Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2011	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2011	Part dans le programme
1 - Etat major	9,3	3,4%	17,6	48,0%
2 - Activité normative	20,6	7,6%	0	0,0%
3 - Evaluation, contrôle, études et recherche	11,0	4,1%	19,1	52,0%
4 - Gestion de l'administration centrale	90,7	33,6%	0	0,0%
9 - Action informatique ministérielle	101,5	37,6%	0	0,0%
10 - Action sociale ministérielle	37,2	13,8%	0	0,0%
Ensemble	270,3	100,0%	36,7	100,0%

- 233,6 millions d'euros

\* - 112 millions d'euros vers le programme « Justice judiciaire »  
 - 97,2 millions d'euros vers le programme « Administration pénitentiaire »  
 - 24,5 millions d'euros vers le programme « Protection judiciaire de la jeunesse »  
 - 1,4 millions 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 2011

L'importante diminution des autorisations d'engagement (- 20,3 %) s'explique essentiellement par le fait que **l'intégralité des autorisations d'engagement nécessaires aux baux à caractère ferme pour les années à venir a été budgétée sur l'exercice 2010.**

La hausse significative de 7,3 % des crédits de paiement consacrés à l'administration centrale et aux projets informatiques pourrait surprendre. Elle doit cependant être relativisée dans la mesure où elle résulte pour une grande part de **changements de périmètres.**

Ainsi, **la suppression de l'ancien programme 213** « Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus) » (Cf. *supra*) a pour conséquence la réintégration des moyens de ce programme (soit 5,3 millions d'euros en crédits de paiement en 2010) au sein du présent programme.

Par ailleurs, opérateur rattaché au programme 166 « Justice judiciaire », **l'Etablissement public du palais de justice de Paris (EPPJP) relèvera en 2011 du présent programme** (Cf. *supra*), 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 (2,4 millions d'euros) sera donc dorénavant versée par le présent programme, comme celle relative à l'APIJ (8,3 millions d'euros).

Dans le domaine de la politique immobilière et logistique, le budget du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » sera impacté par **l'objectif de regroupement sur un site unique de l'ensemble des directions et services des sites parisiens de l'administration centrale, hors le « 13, Place Vendôme ».**

**Votre rapporteur spécial sera attentif à cette évolution, qui doit être l'occasion d'une rationalisation des moyens de l'administration centrale en permettant notamment de dégager des économies de loyers.**

Il rappelle en particulier, à titre d'exemple, 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 (DACS) au deuxième rang** avec un montant annuel de 3,1 millions d'euros pour une surface de 3 184 m<sup>2</sup> (soit un coût au mètre carré de 995 euros)<sup>1</sup>. Cette direction est située boulevard de la Madeleine (VIII<sup>ème</sup> arrondissement de Paris).

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

L'un des principaux enjeux du présent programme réside dans la poursuite des efforts en faveur 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 **101,6 millions d'euros** en crédits de paiement, soit une **forte progression de 18,3 %**.

La priorité accordée aux chantiers informatiques se manifeste, notamment, au travers des programmes suivants :

- le déploiement et l'approfondissement de l'application **Cassiopée** dans les TGI (3 millions d'euros)<sup>2</sup> ;
- l'amélioration des infrastructures (5 millions d'euros) ;

---

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

<sup>2</sup> Le projet Cassiopée (chaîne applicative supportant le système d'information opérationnel pour le pénal et les enfants) a pour objet de fournir un système d'information complet aux TGI non équipés de la nouvelle chaîne pénale pour leurs activités pénale et mineurs. Il est en cours de déploiement dans les TGI, au sein des services du parquet, de l'instruction et des juges pour enfants et du greffe correctionnel. Il est, en outre, complété par des outils de restitution (infocentre) et d'échanges automatisés avec d'autres applications (police, gendarmerie, comptabilité publique, casier judiciaire). Les gains attendus sont de l'ordre de 50 agents, avant la mise en oeuvre des échanges automatisés, et de 162 agents après cette mise en oeuvre. Ces gains sont concentrés sur le programme 166 « Justice judiciaire ». La généralisation de Cassiopée a démarré en avril 2009 au rythme de trois à quatre juridictions par semaine. Au 30 juin 2010, 131 TGI étaient équipés de Cassiopée. L'objectif est de terminer le déploiement pour la province au premier semestre 2011 et d'engager l'implantation des grands TGI de région parisienne à la fin de l'année 2011 ou au début de l'année 2012.

- la plateforme des interceptions judiciaires (14,2 millions d'euros) ;
- la refonte de l'application de gestion informatisée des détenus en établissement (GIDE)<sup>1</sup> pour un coût de 3,8 millions d'euros (projet GENESIS) ;
- l'évolution du casier judiciaire, en phase avec celle de la chaîne pénale (1 million d'euros).

#### **D. UNE PERFORMANCE EN DEMI TEINTE**

Le projet annuel de performance pour 2011 enregistre la **suppression d'un objectif** : l'ancien objectif 2 « *Assurer une gestion efficiente des personnels* ». Cette suppression ne prête cependant guère à conséquence dans la mesure où la justification au premier euro (JPE, indicateurs de gestion des ressources humaines) du présent programme propose un ratio pertinent en rapprochant le nombre d'effectifs « gérant » du nombre d'effectifs « gérés ».

Par ailleurs, si l'objectif 1 « *Prendre rapidement les textes d'application nécessaires pour l'adaptation du droit à l'évolution de la société* » et l'indicateur 1.1 « *Taux de publication des décrets d'application des lois* » sont conservés, seul demeure le sous-indicateur pondéré au civil et au pénal à un an (le sous-indicateur à six mois disparaît).

**Au regard de la performance réalisée au sein de ce programme, votre rapporteur ne peut que porter une appréciation nuancée.**

En prévision actualisée pour 2010, 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**. L'objectif pour 2011 est fixé à 100 % au civil comme au pénal.

De leur côté, **les indicateurs de retard et de coût pour les opérations conduites par le ministère de la justice et des libertés enregistrent une amélioration**. Ainsi, par exemple, dans le domaine de l'immobilier pénitentiaire le nombre de projets en retard en 2009 était de huit mais n'est plus que de six en prévision actualisée pour 2010. La prévision pour 2011 s'établit à un seul projet en retard.

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 2010 était de 96 %, la prévision actualisée fait état d'un taux moins élevé : 84,6 %. **L'objectif de 100 % en 2011 paraît, par ailleurs, difficile à atteindre**. En effet, le déploiement de cette application

---

<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**.

s'achèvera par les grandes juridictions de la région parisienne, où des difficultés pourraient survenir eu égard aux volumes d'information traitées.

En conclusion, votre rapporteur spécial souhaite relever que le récent rapport du **Comité interministériel d'audit des programmes** (CIAP, septembre 2010) s'interroge sur la fiabilité des indicateurs de performances du programme « Conduite et pilotage des politique de la justice ». Ce rapport souligne notamment que cette fiabilité est « *actuellement insuffisante et qu'un effort substantiel de documentation des processus d'élaboration des indicateurs est nécessaire pour rétablir une situation satisfaisante* ». Il appartient au responsable de programme de remédier à ces lacunes pour l'établissement du projet annuel de performances pour 2012.



## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### ARTICLE 75

*(Art. 30 de la loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale)*

#### **Report de la collégialité de l'instruction**

**Commentaire : le présent article propose de reporter de trois ans la collégialité de l'instruction.**

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

**La loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale a créé les pôles de l'instruction.** Ces pôles sont seuls compétents pour connaître les affaires criminelles ou faisant l'objet d'une cosaisine (affaires d'une certaine gravité ou complexité justifiant d'être confiées à un collège de magistrats).

La loi précitée a prévu que toutes les informations judiciaires seraient suivies dans les TGI dans lesquels est constitué un pôle de l'instruction et qu'elles seraient systématiquement confiées à **un collège de trois juges d'instruction**. Ce collège de l'instruction exerce les prérogatives confiées au juge d'instruction par le code de procédure pénale.

Initialement, ces pôles devaient entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2010. Toutefois, la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures a reporté la mise en œuvre de la collégialité de l'instruction au **1<sup>er</sup> janvier 2011**.

#### **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article propose de reporter à nouveau la mise en œuvre de la collégialité de l'instruction, cette fois-ci au **1<sup>er</sup> janvier 2014**.

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

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

**L'entrée en vigueur des pôles de l'instruction est incompatible avec la réforme d'ensemble du code de procédure pénale, annoncée par le Gouvernement.**

Cette réforme propose en particulier **la suppression de l'instruction** et la création d'un cadre unique d'enquête menée sous la direction du procureur de la République et sous le contrôle, selon la nature des actes en cause, d'un juge de l'enquête et des libertés ou d'un tribunal collégial de l'enquête et des libertés.

Par souci de cohérence avec l'intention annoncée par le Gouvernement, le report de l'entrée en vigueur de la collégialité de l'instruction paraît souhaitable. Pour autant, dans un contexte de réforme incertain, il n'apparaît pas satisfaisant de repousser, une nouvelle fois et à une date trop éloignée (le 1<sup>er</sup> janvier 2014), l'installation des pôles de l'instruction. Aussi, afin de revenir à un délai plus raisonnable, **votre rapporteur spécial vous propose de ne plus reporter la date d'entrée en vigueur de ces pôles qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2013.**

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

*ARTICLE 75 bis (nouveau)*

**Création d'une réserve judiciaire**

**Commentaire : le présent article, adopté par l'Assemblée nationale, propose de créer une réserve judiciaire.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Actuellement, il n'existe **pas de réserve judiciaire**.

Il existe en revanche **une réserve pénitentiaire**, créée par la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 dite loi pénitentiaire et destinée à assurer des missions de renforcement de la sécurité dans les établissements et bâtiments relevant du ministère de la justice et des libertés ainsi que de coopération internationale. Cette réserve est exclusivement constituée de volontaires retraités, issus des corps de l'administration pénitentiaire.

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

Adopté sur amendement du Gouvernement et après avis favorable de la commission des finances, le présent article propose de **créer une réserve judiciaire composée de magistrats et de fonctionnaires des services judiciaires, tous retraités volontaires**.

Il prévoit une condition d'âge (75 ans au plus), **les activités pouvant être remplies par ces volontaires (activités non juridictionnelles)** ainsi que leurs obligations relevant du secret professionnel et des règles relatives au cumul de pensions.

Il précise, enfin, qu'un décret en Conseil d'Etat interviendra s'agissant des modalités d'application de ces dispositions.

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

Le présent article offre la possibilité aux magistrats, aux greffiers en chef et aux greffiers des services judiciaires à la retraite **de mettre leur savoir-faire et leur expérience au service de la justice**, s'ils le souhaitent.

Cette réserve répond, en outre, aux **besoins exprimés par les juridictions** de pouvoir disposer de personnels pouvant accomplir ponctuellement certaines activités non juridictionnelles.

Par ailleurs, un amendement du Gouvernement, adopté par l'Assemblée nationale après avis favorable de la commission des finances, effectue la **coordination sur les crédits de la mission « Justice »** afin de tirer les conséquences budgétaires de la création de cette réserve judiciaire.

Il **major**e les crédits de personnel (titre 2) du programme « Justice judiciaire » de 1,4 million d'euros et **min**ore les crédits hors titre 2 du programme « Administration pénitentiaire » de 1,4 million d'euros.

Ce faisant, il permet le financement, sur les crédits du programme « Justice judiciaire », de **l'indemnisation des personnels qui rejoindront la réserve judiciaire en 2011**.

Le programme « Administration pénitentiaire » compensera cette réduction de crédits par la poursuite de la **rationalisation de ses dépenses de fonctionnement courant**, notamment dans le domaine des achats.

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

**AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR  
VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

DEUXIÈME PARTIE  
MISSION JUSTICE

N°	1
----	---

---

---

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

présenté par  
M. du LUART  
au nom de la commission des finances

---

**ARTICLE 48**  
**(ÉTAT B)**

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
<b>Justice judiciaire</b> <i>Dont titre 2</i>	30 000 000		30 000 000	
<b>Administration pénitentiaire</b> <i>Dont titre 2</i>		7 500 000		7 500 000
<b>Protection judiciaire de la jeunesse</b> <i>Dont titre 2</i>		7 500 000		7 500 000
<b>Accès au droit et à la justice</b>		7 500 000		7 500 000
<b>Conduite et pilotage de la politique de la justice</b> <i>Dont titre 2</i>		7 500 000		7 500 000
<b>TOTAL</b>	<b>30 000 000</b>	<b>30 000 000</b>	<b>30 000 000</b>	<b>30 000 000</b>
<b>SOLDE</b>		0		0

## **OBJET**

Alors que des progrès substantiels avaient été réalisés depuis 2006 et l'entrée en vigueur de la LOLF, **l'année 2009 a été celle du redémarrage des frais de justice** avec un dépassement de 23,5 millions d'euros par rapport à l'autorisation accordée en loi de finances initiale.

**En 2010, cette tendance se confirme** puisque le montant total de la dépense devrait avoisiner 440 millions d'euros pour une enveloppe initiale de 393,3 millions d'euros. Le montant des charges restant à payer en fin d'année devrait s'élever à près de 100 millions d'euros, soit environ deux mois d'activité.

La loi de finances pour 2011 prévoit 459,4 millions d'euros pour couvrir la dépense liée aux frais de justice. Il y a cependant tout lieu de penser que la sous-budgétisation observée au cours des deux derniers exercices reste de mise. Outre qu'elle **remet en cause le principe de sincérité budgétaire** pour 2011, cette situation fait courir le risque de voir l'activité des juridictions perturbée par le non paiement en temps et en heure des experts.

Le présent amendement propose donc d'abonder de **30 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement **l'action n° 2 « Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales » du programme « Justice judiciaire »**.

Parallèlement, il est proposé de minorer de **7,5 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement les actions suivantes :

- l'action n° 1 « Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice » du programme « Administration pénitentiaire » ;

- l'action n° 1 « Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants » du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » ;

- l'action n° 1 « Aide juridictionnelle » du programme « Accès au droit et à la justice ». Sur cette action, la minoration de crédits pourra être compensée par un meilleur taux de recouvrement de l'aide juridictionnelle ;

- l'action n° 9 « Action informatique ministérielle » du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice ».



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

DEUXIÈME PARTIE  
MISSION JUSTICE

N°	2
----	---

---

---

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

présenté par  
M. du LUART,  
au nom de la commission des finances

---

### ARTICLE 75

Remplacer le mot :

septième

par le mot :

sixième

### OBJET

La loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale a créé les pôles de l'instruction. Ces pôles sont seuls compétents pour connaître les affaires criminelles ou faisant l'objet d'une cosaisine (affaires d'une certaine gravité ou complexité justifiant d'être confiées à un collège de magistrats).

Initialement, ces pôles devaient entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2010. Toutefois, la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures a reporté la mise en œuvre de la collégialité de l'instruction au 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Le présent article propose de reporter encore la mise en œuvre de la collégialité de l'instruction, cette fois-ci au 1<sup>er</sup> janvier 2014. Or, dans un contexte de réforme incertain, il n'apparaît pas satisfaisant de repousser, une nouvelle fois et à une date aussi éloignée, l'entrée en vigueur des pôles de l'instruction.

Le présent amendement permet de réduire d'un an le délai d'entrée en application de ces pôles, qui seraient donc installés le 1<sup>er</sup> janvier 2013.



## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### I. MODIFICATION DES CRÉDITS

#### A. À TITRE RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a minoré de 3,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de **2,2 millions d'euros en crédits de paiement** les crédits de la mission « Justice », afin de financer les ouvertures opérées lors de cette seconde délibération.

Cette réduction de crédits est répartie comme suit :

- une minoration de 1,7 million d'euros en autorisations d'engagement et de 0,8 million d'euros en crédits de paiement du programme « Justice judiciaire » ;

- une minoration de 1,2 million d'euros en autorisations d'engagement et de 0,8 million d'euros en crédits de paiement du programme « Administration pénitentiaire » ;

- une minoration de 0,2 million d'euros en autorisations d'engagement et de 0,3 million d'euros en crédits de paiement du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » ;

- une minoration de 0,1 million d'euros en autorisations d'engagement et de 0,2 million d'euros en crédits de paiement du programme « Accès au droit et à la justice » ;

- une minoration de 0,1 million d'euros en autorisations d'engagement et de 0,1 million d'euros en crédits de paiement du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice ».

Par ailleurs, toujours en seconde délibération, l'Assemblée nationale a majoré de **12,1 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement les crédits du programme « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice », afin de tirer les conséquences de la prise en charge progressive par l'administration pénitentiaire, sur une durée de trois ans, de la mission de **transfèrement judiciaire des détenus**. Cet abondement a été « gagé » par un prélèvement de même montant sur la mission « Sécurité ».

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

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible, de 81 500 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 1 500 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 20 000 euros du titre 6 de l'action n° 3 « Aide aux victimes » du programme « Accès au droit et à la justice » ;

- une majoration de 60 000 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 augmenter, globalement, les crédits de paiement de la mission « Justice » de 9,981 millions d'euros.**

Cette augmentation contribue principalement à financer la prise en charge progressive par l'administration pénitentiaire de la mission de **transfèrement judiciaire des détenus.**

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

L'Assemblée nationale a introduit l'article 75 *bis* dont l'objet est de créer une **réserve judiciaire.**

Cet article additionnel est commenté ci-dessus, dans la rubrique « Examen des articles rattachés ».

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 17 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Roland du Luart, rapporteur spécial, sur la mission « Justice » et les articles 75 et 75 *bis* (nouveau) du projet de loi de finances pour 2011.**

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial.** – La mission « Justice » est dotée, dans le projet de loi de finances pour 2011, de 7,127 milliards d'euros de crédits de paiement, soit une augmentation de 4,1 %. Sur la période 2011-2013, ses moyens continueront de progresser de 3,3 %, ce qui traduit bien la priorité accordée à la justice depuis la loi d'orientation et de programmation de 2002.

Le programme « Justice judiciaire » compte 2,959 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 4,4 %.

Les créations nettes d'emploi se montent à 127 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT), pour un plafond d'emploi fixé à 31 018 ETPT.

Les efforts afin d'accroître les effectifs de magistrats n'ont cependant de sens que s'ils s'accompagnent d'un effort encore plus important en faveur des greffiers. Or, le ratio entre le nombre de greffiers et celui de magistrats n'est encore actuellement que de 0,86. L'objectif doit être de l'amener progressivement à un niveau proche de un pour un.

Pour 2011, l'enveloppe allouée au titre des frais de justice s'élève à 459,4 millions d'euros. Les charges restant à payer devraient toutefois représenter près de 100 millions d'euros à la fin de l'exercice budgétaire 2010, ce montant correspondant à environ deux mois d'activité des juridictions. Il apparaît donc que la sous-budgétisation, constatée en 2009 et 2010, se poursuit en 2011, remettant en cause le principe de sincérité budgétaire au sein de la mission « Justice ».

C'est la raison pour laquelle je proposerai à la commission, à l'issue de cette présentation, d'adopter un amendement visant à abonder les crédits du programme « Justice judiciaire » de 30 millions d'euros, afin de rétablir l'enveloppe dédiée aux frais de justice à un niveau plus conforme à la réalité des besoins pour 2011.

Un autre enjeu pour l'institution judiciaire réside dans la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire. A cet égard, il convient de se féliciter que cette réforme avance, sans que son coût dérape. Celui ci est toujours estimé à 427 millions d'euros sur cinq ans.

Il faut toutefois rappeler que ce coût n'intègre pas l'opération de réaménagement du TGI de Paris sur le site des Batignolles, dans le 17<sup>ème</sup> arrondissement de Paris. A elle seule, cette opération, montée en

partenariat public-privé, représentera un coût de 623,5 millions d'euros. En 2011, les efforts en faveur du programme « Administration pénitentiaire » se poursuivront.

Ce programme verra ainsi ses autorisations d'engagement progresser de 6,8 % et ses crédits de paiement de 4,5 %. Il enregistrera, par ailleurs, un gain net de 413 emplois supplémentaires, pour un plafond d'emplois établi à 34 857 ETPT. Cette augmentation des effectifs permettra notamment de répondre aux besoins en personnel liés à l'ouverture de nouvelles places en détention au cours de l'exercice.

Le nombre de créations nettes de places en détention en 2011 se montera en effet à 1 139, les efforts d'investissement réalisés au cours des derniers exercices commençant à porter leurs fruits depuis 2008.

Le grave écueil de la surpopulation carcérale n'est cependant pas encore totalement surmonté et, en la matière, la préoccupation majeure consiste dans les six établissements dont la densité reste supérieure à 200 % et qui accueillent actuellement 1 009 détenus.

S'agissant de la question récurrente des transfèremments de détenus, une décision importante est intervenue. En effet, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, la responsabilité de ces transfèremments entre les cellules et les palais de justice, ainsi que des missions d'escorte et de garde des détenus hospitalisés dans les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI), sera transférée au ministère de la justice. Seuls les détenus particulièrement signalés continueront de relever de la police et de la gendarmerie. Cette mesure va dans le sens d'une rationalisation souhaitable des moyens et elle s'accompagnera d'un transfert de 800 ETPT en faveur de l'administration pénitentiaire.

Comme vous le savez, la prise en charge des cas de psychiatrie en milieu carcéral constitue pour moi un sujet de préoccupation constant depuis plusieurs années. Et, encore une fois, je dois déplorer l'insuffisance globale des moyens dédiés à cette mission, notamment concernant le nombre des psychiatres intervenant en milieu carcéral. Cette pénurie de psychiatres est d'autant plus préjudiciable qu'environ 20 % à 25 % des détenus souffrent de troubles psychiatriques. Cette situation doit trouver des solutions dans les années à venir.

Depuis 2009, le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » privilégie la prise en charge des mineurs délinquants. L'année 2011 représente une année charnière pour la PJJ. En effet, conçu sur quatre ans, son « projet stratégique national » va toucher à son terme.

Le programme comporte 757,9 millions d'euros en crédits de paiement, soit une diminution de 2,1 %. Il enregistrera la perte de 140 ETPT, son plafond d'emploi baissant à 8 501 ETPT. Ces réductions d'emplois touchent uniquement les fonctions support, et non les éducateurs.

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. Certaines observations se révèlent toutefois éclairantes.

Ainsi, le coût d'une journée en centre éducatif fermé (CEF) est de 625 euros en 2010. 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 relativement importantes engendrées initialement par ces structures d'accueil. Ces charges ont vocation à être étalées à mesure de l'approche du régime de croisière de ce programme de création de CEF. Il faut 2,5 encadrants par mineur dans ce type de structure.

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 88 % en prévision actualisée pour 2010, avec une cible de 90 % en 2011.

Au total, l'action de la PJJ débouche sur un résultat encourageant : 70 % 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.

Les moyens du programme « Accès au droit et à la justice » augmentent de 12,4 % en crédits de paiement, en atteignant 331,3 millions d'euros.

En particulier, l'aide juridictionnelle voit sa dotation passer de 274,8 millions d'euros en 2010 à 312,3 millions d'euros.

Cette hausse significative est toutefois trompeuse. Elle s'explique essentiellement par le fait que, l'année prochaine, ces crédits devront également couvrir l'assujettissement des rétributions versées aux avocats et aux avoués à un taux de TVA à 19,6 %, contre 5,5 % antérieurement.

Reprenant l'une des propositions de votre rapporteur spécial, l'article 41 du présent projet de loi de finances instaure un ticket modérateur de 8,84 euros à la charge du bénéficiaire de l'aide. L'objectif visé par cette mesure est de responsabiliser les bénéficiaires potentiels de l'aide juridictionnelle, afin d'éviter les abus de procédure. Il en est attendu une économie d'environ 3,9 millions d'euros en 2011 et de 5,2 millions d'euros à partir de 2012.

Il s'agit là d'une amorce de réforme du système de l'aide juridictionnelle, celle-ci ne pouvant plus attendre.

Le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » comporte 267,1 millions d'euros de crédits de paiement, en progression de 7,3 % par rapport à 2010.

Cette hausse significative des crédits consacrés à l'administration centrale et aux projets informatiques pourrait surprendre. Elle doit cependant être relativisée dans la mesure où elle résulte, pour une grande part, de changements de périmètres.

Dans le domaine de la politique immobilière et logistique, il faut d'ailleurs souligner l'ambition de la Chancellerie de regrouper, sur un site

unique, l'ensemble des directions et services des sites parisiens de l'administration centrale, hors le « 13, Place Vendôme ». Votre rapporteur spécial sera attentif à cette évolution, qui doit être l'occasion d'une rationalisation des moyens de l'administration centrale en permettant notamment de dégager des économies substantielles de loyers.

Enfin, s'agissant de la performance dans la conduite des grands projets informatiques, le taux de déploiement du projet Cassiopée, instaurant une nouvelle chaîne pénale dématérialisée dans les juridictions, n'a pas atteint son objectif de 96 % en 2010, puisqu'il ne s'élève qu'à 84,6 %. L'objectif de 100 % en 2011 paraît, par ailleurs, difficile à réaliser.

En conclusion, je vous propose l'adoption des crédits proposés pour la mission « Justice » et pour chacun de ses programmes, avec une modification de crédits.

**M. Jean Arthuis, président.** – Au sein du budget de l'Etat, les crédits de la justice présentent une exception notable : ils augmentent.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial.** – Cette exception est justifiée. L'un des enjeux de la mission « Justice » résidera, en 2011, dans le transfert de la responsabilité des transfèrements de détenus à l'administration pénitentiaire. Il ressort de mes entretiens avec le responsable de programme que les personnels accueillent favorablement cette perspective.

**M. Philippe Dallier.** – A propos des centres éducatifs fermés (CEF), je suis surpris de voir que leur taux d'occupation progresse lentement. Combien y-a-t-il de CEF ouverts aujourd'hui ?

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial.** – Le programme des CEF comprend 48 structures, dont 40 sont déjà ouvertes. Dans chacune d'entre elles on trouve environ une vingtaine de jeunes accueillis, ce qui signifie qu'aujourd'hui 800 places sont disponibles. Le coût d'une journée en CEF est élevé, mais les résultats sont probants au regard du faible taux de récidive ou de réitération des jeunes qui en sortent. En outre, j'insiste sur la nécessité d'avoir dans ces établissements des personnels bien formés, cette formation prenant nécessairement du temps.

**Mme Michèle André.** – Je m'interroge sur le transfert des transfèrements à l'administration pénitentiaire. Les conditions sont elles bien réunies et les personnels y sont ils prêts ? En tant que présidente de la délégation aux droits des femmes, j'ai particulièrement travaillé sur les conditions de détention des femmes en prison. Les détenues y sont en effet particulièrement fragiles psychologiquement. On retrouve toutefois moins de cas psychiatriques dans les quartiers réservés aux femmes que dans ceux des hommes.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial.** – Concernant les transfèrements, le directeur de l'administration pénitentiaire m'a un peu surpris en m'assurant que les personnels accueillent très positivement cette perspective. Il est en lien avec les organisations représentatives des

personnels et il m'a assuré de l'intérêt suscité par cette nouvelle mission. Le passage de relais entre l'administration pénitentiaire et les forces de police et de gendarmerie doit s'opérer progressivement, avec une phase d'expérimentation au premier semestre 2011 dans deux régions.

**Mme Nicole Bricq.** – Peut-on connaître ces deux régions ?

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial.** – Je vous les préciserai lorsque je les connaîtrai. Il faut toutefois bien souligner que la responsabilité des détenus particulièrement dangereux reste confiée à la police et à la gendarmerie. En prison, la population féminine est naturellement plus fragile. En tant que président du conseil d'administration d'un hôpital psychiatrique, je suis par ailleurs frappé du manque de vocations pour les métiers de la psychiatrie. Je fais beaucoup de déplacements dans les établissements pénitentiaires et je suis convaincu que l'encellulement individuel n'est pas toujours souhaitable.

**M. Jean Arthuis, président.** – Nous en avons pourtant voté le principe dans la loi pénitentiaire en 2009.

**Mme Michèle André.** – Il faudra beaucoup de temps avant de parvenir à la pleine application de ce principe.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial.** – Je vous le confirme.

**M. Yann Gaillard.** - Je suis surpris de constater que la réforme de la carte judiciaire présente un coût à la charge de l'Etat, alors que cette politique nous avait été présentée comme une source d'économies.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial.** – Cette réforme a certes d'abord un coût, mais elle débouchera ensuite sur des économies. Il faut se réjouir que ce coût ne dérape pas, et cela d'autant plus que les produits de cession des palais de justice ne sont pas réaffectés au financement des nouvelles acquisitions et des travaux de rénovation.

**Mme Marie-Hélène des Esgaulx.** – Les crédits de l'aide juridictionnelle augmentent en 2011 du fait de l'application d'une TVA à 19,6 % à ces missions, mais a-t-on bien évalué le coût lié au passage à la TVA à taux normal ? Par ailleurs, la prochaine réforme de la garde à vue aura un impact considérable sur les crédits de l'aide juridictionnelle. S'agissant des frais de justice, on doit déplorer beaucoup de dérapages dans le domaine de la prise en charge des missions d'experts. Je veux également soulever une anomalie particulièrement frappante : la salle d'audience spécialement aménagée à l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle n'est pas utilisée. On préfère emmener les demandeurs d'asile au tribunal de Bobigny dans des conditions inacceptables.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial.** – L'impact de la TVA à 19,6 % sur les missions d'aide juridictionnelle est neutre pour les comptes publics.

**Mme Marie-Hélène des Esgaulx.** – L'effet de la hausse de la TVA est neutre, mais cela signifie qu'en réalité les crédits de l'aide juridictionnelle n'augmentent pas.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial.** – En matière d'aide juridictionnelle, le projet de loi de finances prévoit l'instauration d'un ticket modérateur afin d'éviter les abus de procédure et de responsabiliser les bénéficiaires de l'aide. Ce ticket n'est toutefois pas très bien accepté par la profession d'avocat. A propos du tribunal de Bobigny, je partage votre point de vue et j'ai d'ailleurs l'intention de m'y rendre prochainement. Je crois que les magistrats peuvent se déplacer à Roissy. J'ai déjà eu à plusieurs reprises, au cours des dernières années, l'occasion d'attirer l'attention du garde des Sceaux sur le problème posé par les frais de justice. L'une des clés du problème réside dans la capacité des services administratifs régionaux (SAR) à aider utilement les magistrats dans leur prise de décision.

**Mme Nicole Bricq.** – Vous évoquez un problème de sincérité budgétaire du fait d'une sous-évaluation chronique depuis trois ans des frais de justice. Cette situation peut-elle perdurer ? Par ailleurs, le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » n'a pas été mis à profit dans le cadre du financement de la réforme de la carte judiciaire, contrairement à ce qui était initialement prévu. Cette situation là non plus n'est pas normale. Confier la responsabilité des transfèvements au ministère de la justice permet certainement de libérer des emplois au ministère de l'intérieur et de les réaffecter à la sécurité, mais je n'ai pas constaté beaucoup d'enthousiasme de la part des personnels de l'administration pénitentiaire. Enfin, le ticket modérateur instauré dans le cadre de l'aide juridictionnelle va peser lourdement sur des publics à faibles ressources. Je doute qu'il permette d'atteindre l'objectif qu'on lui assigne.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial.** – Les magistrats ont fait des efforts afin de maîtriser la dynamique à la hausse des frais de justice, c'est désormais au tour des SAR d'en faire. Il n'est pas acceptable que les juridictions se retrouvent en quasi cessation de paiement au mois de novembre. Je vous rappelle pourtant qu'un décret d'avances de 34 millions d'euros a été pris en septembre.

Concernant le volet immobilier de la réforme de la carte judiciaire, je partage la préoccupation de Mme Nicole Bricq : les produits de cessions d'immeubles n'ont pas été restitués à hauteur de 50 % au ministère de la justice, malgré l'engagement initialement pris. Le transfert des transfèvements au ministère de la justice s'opérera progressivement et l'un des enjeux consiste en la réaffectation des 800 emplois en provenance de la mission « Sécurité ». Enfin, les dépenses d'aide juridictionnelle ayant tellement explosé au cours des dernières années, il fallait mettre un terme à cette tendance. Le ticket modérateur doit y contribuer et il ne représente que 2 % du coût moyen d'une mission d'aide juridictionnelle, soit un coût relativement faible à la charge du justiciable.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – L'article 75 du projet de loi de finances pour 2011 propose de reporter la date d'entrée en vigueur de la collégialité de l'instruction. Je regrette vivement ce report qui s'inscrit dans une succession toujours plus désordonnée de réformes du code de la procédure pénale.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial.** – Demandé par le Gouvernement, ce report résulte de la décision du Conseil constitutionnel relative au caractère inconstitutionnel de notre système actuel de garde à vue. Il faut noter qu'effectivement c'est le deuxième report de la date d'entrée en application de la collégialité de l'instruction. L'Assemblée nationale a voté cet article conforme.

**M. Gérard Miquel.** – De nombreux projets de nouvelles prisons sont montés via un partenariat public-privé. Ce type de financement va-t-il mettre à contribution les collectivités locales ?

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial.** - A ma connaissance, les conseils généraux ne sont pas sollicités. Les partenariats public-privé ne sont pas considérés comme une dette au sens Maastrichien du terme, mais ils n'en constituent pas moins un engagement de long terme pesant sur l'Etat. Ils permettent toutefois d'accélérer les procédures, un projet immobilier pouvant ainsi être monté en deux ans. Il y a certes de nouveaux programmes immobiliers, mais de nouvelles mesures alternatives à la détention prennent aussi leur essor : le bracelet électronique par exemple.

**M. Jean Arthuis, président.** – Pouvez-vous nous présenter votre amendement ?

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial.** - Alors que des progrès substantiels avaient été réalisés depuis 2006 et l'entrée en vigueur de la LOLF, l'année 2009 a été celle du redémarrage des frais de justice, avec un dépassement de 23,5 millions d'euros par rapport à l'autorisation accordée en loi de finances initiale.

En 2010, cette tendance se confirme : le montant total de la dépense devrait avoisiner 440 millions d'euros pour une enveloppe initiale de 393,3 millions d'euros. Le montant des charges restant à payer en fin d'année devrait, quant à lui, s'élever à près de 100 millions d'euros, soit environ deux mois d'activité.

La loi de finances pour 2011 prévoit 459,4 millions d'euros pour couvrir la dépense liée aux frais de justice. Il y a cependant tout lieu de penser que la sous-budgétisation observée au cours des deux derniers exercices reste de mise. Outre qu'elle remet en cause le principe de sincérité budgétaire pour 2011, cette situation fait courir le risque de voir l'activité des juridictions perturbée par le non paiement en temps et en heure des experts.

L'amendement proposé vise donc à abonder de 30 millions d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, l'action n° 2

« Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales » du programme « Justice judiciaire ».

Cet amendement est essentiellement un amendement d'appel, visant à sensibiliser la Chancellerie et permettant d'attirer son attention sur la nécessité d'améliorer l'aide à la décision des magistrats par une plus grande professionnalisation des services administratifs régionaux (SAR) dans les juridictions.

**Mme Nicole Bricq.** – Je doute fortement de l'efficacité de cet amendement.

**M. Jean Arthuis, président.** – Cet amendement sera efficace s'il est adopté en séance.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial.** – Ce coup de semonce doit nous permettre de sensibiliser les acteurs de l'institution judiciaire sur l'enjeu que représente la professionnalisation des SAR en vue d'une meilleure maîtrise des frais de justice.

**M. Jean Arthuis, président.** – Pouvez-vous nous présenter maintenant les deux articles rattachés à la mission « Justice » ?

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial.** – L'article 75 propose de reporter, au 1<sup>er</sup> janvier 2014, la mise en œuvre de la collégialité de l'instruction.

Cette collégialité est prévue par la loi du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale, qui a créé les pôles de l'instruction. Initialement, ces pôles devaient entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2010. Mais la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures en a reporté la mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Or, l'entrée en vigueur des pôles de l'instruction est incompatible avec la réforme, annoncée par le Gouvernement, du code de procédure pénale.

Cette réforme propose en particulier la suppression de l'instruction et la création d'un cadre unique d'enquête, menée sous la direction du procureur de la République et sous le contrôle, selon la nature des actes en cause, d'un juge de l'enquête et des libertés ou d'un tribunal collégial de l'enquête et des libertés.

Le report de l'entrée en vigueur de la collégialité de l'instruction paraît donc s'imposer, par souci de cohérence avec ce projet de réforme et afin d'éviter une réorganisation coûteuse et complexe qui ne pourrait présenter qu'un caractère transitoire.

Je vous propose donc d'adopter cet article sans modification.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** - J'ai de grands doutes sur la possibilité de réaliser la réforme d'ensemble, annoncée par le Gouvernement, du code de procédure pénale. Nous avons déjà voté une loi il

y a trois ans, à la suite de l'affaire d'Outreau et des conclusions d'une commission de l'Assemblée nationale. Je considère que le report de trois ans pour la mise en place des pôles de l'instruction est un délai trop long. Je préférerais deux ans.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial.** – Adopté par l'Assemblée nationale sur amendement du Gouvernement (et après avis favorable de la commission des finances), l'article 75 *bis* propose de créer une réserve judiciaire, composée de magistrats et de fonctionnaires des services judiciaires, tous retraités volontaires.

Il prévoit une condition d'âge (75 ans au plus), les activités pouvant être remplies par ces volontaires (il s'agit d'activités non juridictionnelles) ainsi que leurs obligations relevant du secret professionnel et des règles relatives au cumul de pensions.

Il précise, enfin, qu'un décret en Conseil d'Etat interviendra s'agissant des modalités d'application de ces dispositions.

Cet article offre la possibilité aux magistrats, aux greffiers en chef et aux greffiers des services judiciaires à la retraite, de mettre leur savoir faire et leur expérience au service de la justice, s'ils le souhaitent.

Il répond, en outre, aux besoins exprimés par les juridictions de pouvoir disposer de personnels pouvant accomplir ponctuellement certaines activités non juridictionnelles.

Par ailleurs, un amendement du Gouvernement, adopté par l'Assemblée nationale après avis favorable de la commission des finances, a effectué la coordination sur les crédits de la mission « Justice » afin de tirer les conséquences budgétaires de la création de cette réserve judiciaire.

Je vous propose donc d'adopter cet article sans modification.

**Mme Nicole Bricq.** – J'aimerais beaucoup connaître le bilan net des suppressions de fonctionnaires opérées au sein de l'institution judiciaire au cours des dernières années. Je comprends mal l'intérêt de supprimer des emplois et de payer, dans le même temps, des réservistes volontaires.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial** – Il n'y a pas eu de suppression nette d'emplois au cours des dernières années dans les juridictions. C'est même tout le contraire puisque la justice a été « sanctuarisée » et a bénéficié de nombreuses ouvertures de postes.

**A l'issue de ce débat, la commission a décidé :**

**- d'adopter l'amendement présenté par le rapporteur spécial à l'article 48 (Etat B annexé) du projet de loi de finances pour 2011, puis de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Justice » ainsi modifiés ;**

**- d'adopter un amendement réduisant de trois ans à deux ans le délai de report de l'entrée en vigueur de la collégialité de l'instruction, puis de proposer au Sénat l'adoption de l'article 75 ainsi modifié ;**

**- de proposer au Sénat l'adoption sans modification de l'article 75 *bis* (nouveau).**

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.**