

N° 156

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 17

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Edmond HERVÉ

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	17
A. L'ARCHITECTURE À SIX PROGRAMMES DEPUIS 2012	17
B. LE BUDGET DE LA JUSTICE : UNE PRIORITÉ GOUVERNEMENTALE	17
C. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE	19
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 166 « JUSTICE JUDICIAIRE »	21
II. LE PROGRAMME 166 « JUSTICE JUDICIAIRE »	22
A. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS	22
B. LES ACTIONS DU PROGRAMME : LA PRÉPONDÉRANCE DU PÉNAL SUR LE CIVIL	23
C. LA PROGRESSION DES CRÉDITS DE PAIEMENT : + 1,7 %	24
D. L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION DES GREFFIERS	26
1. <i>La nette amélioration du ratio greffier / magistrats</i>	26
2. <i>L'absence de revalorisation indemnitaire depuis 2003</i>	27
3. <i>L'avenir du métier de greffier</i>	28
E. LES FRAIS DE JUSTICE	29
1. <i>La croissance de cette dépense</i>	29
2. <i>Les facteurs expliquant cette tendance</i>	30
a) Pour la justice pénale	30
b) Pour la justice commerciale	31
3. <i>Les marges de manœuvre budgétaires obérées</i>	32
4. <i>La sous-budgétisation chronique de cette dépense</i>	32
5. <i>Les principales mesures prises pour parvenir à une meilleure maîtrise</i>	34
a) Le bureau en charge des frais de justice	34
b) Le circuit simplifié pour accélérer les paiements	34
c) La passation de marchés en matière d'analyses génétiques	35
d) Les tarifications pour les interceptions téléphoniques	35
e) La tarification des enquêtes sociales en matière civile	36
6. <i>L'enveloppe de 457,7 millions d'euros pour 2014</i>	36
F. LA CONFIRMATION DU DÉMÉNAGEMENT DU TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE (TGI) DE PARIS	37
G. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME	38

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 107 « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »	41
III. LE PROGRAMME 107 « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »	42
A. L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE ET LA RÉINSERTION SOCIALE DES DÉTENUS.....	42
B. LE POIDS DE L'ACTION « GARDE ET CONTRÔLE DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE » : 60,4 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT	43
C. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT : + 1,4 %	44
D. LES EFFECTIFS : LA CRÉATION DE 432 POSTES NOUVEAUX.....	45
E. LA PRESSION DU TAUX DE POPULATION CARCÉRALE.....	47
1. <i>L'évolution à la hausse du nombre de détenus depuis 2007</i>	47
2. <i>Le taux d'occupation des établissements pénitentiaires de 118,2 %</i>	48
3. <i>Le programme immobilier pénitentiaire</i>	49
4. <i>Les opérations programmées entre 2013 et 2015</i>	51
F. LE TRANSFÈREMENT DES DÉTENUS : UN TRANSFERT PLUS DIFFICILE QUE PRÉVU	52
1. <i>Le principe du transfert à l'administration pénitentiaire</i>	52
2. <i>La reprise des missions d'extraction par le ministère de la justice depuis 2011</i>	53
3. <i>Les difficultés organisationnelles rencontrées</i>	53
a) <i>Une obligation de spécialisation des agents</i>	53
b) <i>La nécessité de disposer de personnels formés</i>	54
c) <i>Le maillage territorial</i>	54
d) <i>Une organisation plus rigide que celle de la police et de la gendarmerie</i>	54
e) <i>Des effectifs devant varier en fonction de l'activité judiciaire</i>	55
4. <i>Les perspectives : vers un étalement du calendrier ?</i>	55
G. LA LAÏCITÉ PÉNITENTIAIRE ET LE PLURALISME RELIGIEUX	56
H. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	58
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 182 « PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE »	61
IV. LE PROGRAMME 182 « PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE »	62
A. LE RÔLE DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (PJJ).....	62
B. UNE PRIORITÉ DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE	63
C. LA MISE EN ŒUVRE DES DÉCISIONS JUDICIAIRES.....	64
D. LA LÉGÈRE BAISSÉ DES CRÉDITS DE PAIEMENT : - 0,6 %.....	65
E. LE RENFORCEMENT DES EFFECTIFS : LA CRÉATION DE 78 EMPLOIS	66

F. LA RÉSORPTION DE LA DETTE À L'ÉGARD DU SECTEUR ASSOCIATIF	
HABILITÉ (SAH)	66
1. <i>L'évolution de la dotation au SAH</i>	66
2. <i>Le paiement des arriérés</i>	67
G. LA PERFORMANCE DIFFICILE À APPRÉHENDER.....	68
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 101 « ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE »	71
V. LE PROGRAMME 101 « ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE »	72
A. LA PRÉÉMINENCE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE (AJ)	72
B. LA MODIFICATION DE L'ÉQUATION BUDGÉTAIRE DE L'AJ	73
1. <i>La hausse des crédits de l'AJ (+ 9,1 %) et la meilleure maîtrise des admissions pour compenser la suppression de la contribution pour l'aide juridique</i>	73
2. <i>Les autres actions du programme</i>	75
C. LES MISES EN RECOUVREMENT : UNE PERFORMANCE TOUJOURS EN DEÇA DU SOUHAITABLE.....	75
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 310 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE »	77
VI. LE PROGRAMME 310 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE »	78
A. LA GESTION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE ET DES PROJETS INFORMATIQUES DU MINISTÈRE	78
B. LE BUDGET EN AUGMENTATION DE 3,8 %	79
C. LE DÉMÉNAGEMENT DES SERVICES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE EN 2015	81
1. <i>Les enjeux de ce regroupement</i>	81
2. <i>Le choix du site de la Porte d'Aubervilliers</i>	82
D. LE MAINTIEN DE L'EFFORT EN FAVEUR DE L'INFORMATIQUE DU MINISTÈRE	83
E. LES FUTURS PROJETS IMMOBILIERS : PAS DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ (PPP)	84
F. LA PERFORMANCE SATISFAISANTE POUR LES GRANDS PROJETS INFORMATIQUES ET IMMOBILIERS	85

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 335 « CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE »	87
VII. LE PROGRAMME 335 « CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE »	88
A. L'INDÉPENDANCE CONFORTÉE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE (CSM).....	88
B. LA SPÉCIFICITÉ D'UN PROGRAMME MONO-ACTION	88
C. LE BUDGET DE 4,2 MILLIONS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2014	89
D. LA PERFORMANCE DU CSM EST-ELLE MESURABLE ?	90
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	91
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	93
• <i>ARTICLE 69 (Art. 1635 bis Q du code général des impôts, art. 21-1 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, art. 27 et 28 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique) Renforcement de l'équité en matière d'aide juridictionnelle.</i>	93
• <i>ARTICLE 69 bis (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>	98
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	101
EXAMEN EN COMMISSION	102
ANNEXES	111
ANNEXE 1 - EVOLUTION DU BUDGET DE LA JUSTICE DEPUIS 2000	112
ANNEXE 2 - DÉFINITION DES FRAIS DE JUSTICE	113
ANNEXE 3 - TAUX D'OCCUPATION DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES AU 1^{ER} AOÛT 2013	116

INTRODUCTION

Alors qu'un double effort d'économie de la dépense et de volonté de croissance marque le projet de loi de finances pour 2014, la mission « Justice » continue de faire partie des priorités gouvernementales.

Les principaux objectifs poursuivis par le Gouvernement concernent l'amélioration de l'accès à la justice, notamment pour les plus démunis, une nouvelle politique pénale axée sur la réinsertion et la prévention de la récidive, la modernisation de l'organisation du ministère au service des justiciables et des acteurs de justice.

Soucieux de maîtriser la dépense, le ministère de la justice s'investit dans la recherche d'une meilleure organisation et d'une meilleure performance de sa gestion : il faut souhaiter qu'une certaine stabilité des secrétaires généraux et des directeurs d'administration centrale ainsi qu'une progression de la transversalité y concourent.

Le budget de la Justice fut en 2013 un budget de redressement et de correction, en progression de 4,2 % avec la création de 480 emplois.

Celui de 2014, avec 7,8 milliards d'euros (hors fonds de concours) marque une transition, avec une augmentation des ressources de 1,7 % et la création de 555 emplois.

Ces choix servent le fonctionnement de la justice, modernisent son organisation et permettent de poursuivre la politique d'investissements immobiliers, judiciaires et pénitentiaires.

Parallèlement, ils contribuent à la diminution des dépenses grâce à la gestion des frais de justice, à la recherche d'une meilleure aide juridictionnelle (AJ), au suivi d'un pilotage plus contrôlé des chantiers immobiliers...

Avant de détailler les programmes de la mission, nous présenterons dans cette introduction ce qui nous semble être l'essentiel de certains d'entre eux.

1) Observations sur le programme « Justice judiciaire »

a) Objectifs

Le programme « Justice judiciaire », pour 2014, maintient ses objectifs (Cf. pages 22-23).

Les crédits de dépenses de personnel augmentent de 1 % de 2013 à 2014, soit + 22,1 millions d'euros.

Pour 2014, 45 emplois nets sont créés, et y compris ceux-ci, 175 sont réaffectés. Ce chiffre rend compte de la création de 63 postes de magistrats, de la diminution de 42 postes de greffiers en chef, de la création de 132 postes de greffiers catégorie B et de celle de 24 postes de secrétaires administratifs.

Ces redéploiements sont rendus possibles par la création de la plateforme nationale d'interception judiciaire (PNIJ), l'effectivité de Cassiopée et la réforme du Casier judiciaire national.

Il faut saluer la création de la juridiction unifiée des brevets (JUB), une meilleure maîtrise des dépenses de locations immobilières et une augmentation substantielle des crédits de formation (+ 50 %) résultant de l'accroissement important du nombre d'auditeurs de justice et du recrutement d'un plus grand nombre de greffiers.

b) Le recrutement de magistrats

Le projet de budget pour 2014 annonce la création de 63 emplois de magistrats, ce qui donnera 358 entrées prévues pour 295 sorties.

Cette décision, qui fait suite à la création de 142 emplois en 2013, rompt avec un précédent regrettable puisqu'en 2010, 2011 et 2012, il n'y avait eu aucune création¹.

Quelques observations principales méritent d'être faites.

L'effectif théorique des magistrats affectés en juridiction, en 2013, est de 7 829, l'effectif réel de 7 489. La différence s'explique notamment par l'existence de postes vacants (4,5 %), les affectations externes (250), la diminution et l'insuffisance de postes mis au concours².

Pour compenser les départs à la retraite, les vacances et ne pénaliser aucun ressort, il faudrait assurer l'entrée à l'école de 250 auditeurs.

Nous relevons un particularisme : alors que la Cour de cassation bénéficie d'un effectif théorique de 220 postes, l'effectif réel est de 281. La Cour de cassation ne dispose pas de schéma d'emplois et le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) bénéficie d'une liberté de nomination. D'autre part, un magistrat peut rester en surnombre deux ans après sa retraite.

¹ En 2013, les 142 emplois correspondaient à 134 emplois pour les tribunaux de grande instance (TGI) et à 8 emplois pour les tribunaux d'instance (TI).

² De 2001 à 2005, 250 postes ont été offerts à chaque concours d'entrée de l'École nationale de la magistrature (ENM) - 2008 : 150 ; 2011 : 180 ; 2012 : 270 ; 2013 : 214 -. Il convient de distinguer ces chiffres du nombre de nominations en qualité d'auditeurs de justice. Afin d'attirer vers la magistrature, des informations sont faites dans les universités. Les jurys devraient également s'interroger sur leurs grilles de sélection.

c) La situation des greffiers

Nous sommes en présence d'une fonction sensible qui conditionne la modernisation de la justice.

Le ratio magistrats-greffiers (affectés auprès d'un magistrat) s'améliore : il a baissé de 2004 à 2010 (2004 : 0,88 ; 2010 : 0,86) pour augmenter à partir de 2011 (2011 : 0,92 ; 2012 : 0,95 ; 2013 : 0,99)¹.

A l'origine de cette hausse, la politique de transformation d'emplois de catégories C en B.

Cette opération a permis de recentrer les greffiers sur leur activité juridictionnelle et l'assistance du magistrat, activité « enrichie » par différents textes (que ce soit au pénal ou au civil).

Aujourd'hui 1 082 greffiers et 152 greffiers chef sont en stage. Ils seront opérationnels entre mars et septembre 2014.

Nous formons le vœu qu'une prochaine réforme soit bénéfique à cette profession, qu'il s'agisse d'indice ou d'activité. Un « choc de simplification » serait bienvenu : si le contentieux demeure l'apanage du magistrat, certains actes gracieux pourraient sortir du champ de ce dernier².

Une question sensible demeure. Dans les dix ans à venir, 3 815 greffiers doivent partir à la retraite : pour conserver un équilibre, il faudrait recruter 250 greffiers par an³. En 2013, 560 greffiers ont intégré l'Ecole nationale des greffes (ENG) et ils arriveront en juridiction courant 2014-2015.

d) Les frais de justice

Nous devons nous réjouir du décret n° 2013-770 du 26 août 2013 relatif aux frais de justice qui, pour la première fois, donne une définition de la notion de frais de justice.

L'enveloppe qui leur est affectée pour 2014 atteint 457,7 millions d'euros, contre 454 millions d'euros en 2012.

Cette baisse, tout en tenant compte de mesures nouvelles relatives notamment aux frais des traducteurs et interprètes (Cf. directive n° 2010/64/UE relative à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales), résulte des efforts – à poursuivre – de

¹ En 2013, nous comptons 7 886 greffiers pour 7 916 magistrats.

² Deux groupes de travail, installés par Madame la garde des Sceaux, ministre de la justice, doivent faire des propositions sur l'organisation des juridictions. Au cours de nos auditions, nous avons attiré l'attention sur le logement des greffiers.

³ En 2014, le concours de greffier est ouvert à 250 postes.

rationalisation, de sensibilisation, de standardisation d'organisation, de gestion et de coopération.

Le législateur ne saurait oublier sa propre responsabilité dans la croissance passée de ces frais, liée en partie à l'inflation des normes qu'il décide.

Au nombre des mesures d'économie citons, à titre d'exemple, la mise en place progressive de la PNIJ en 2014.

Cette plateforme, contrôlée et sécurisée par le ministère de la justice, devrait être sollicitée de manière très prioritaire par tous les ordonnateurs publics « d'écoute ».

2) Observations sur le programme « Administration pénitentiaire »

Madame la garde des Sceaux, ministre de la justice, a choisi de privilégier la lutte contre la récidive. Ainsi a-t-elle décidé de recruter 490 personnes pour les affecter plus spécialement à cette mission (soit 400 créations nouvelles et 90 recrutements pour compenser des départs à la retraite).

Retenant une politique fondée sur la prévention, l'aménagement des peines, la réinsertion sociale, le Gouvernement, dès 2013, a choisi de diminuer le plan immobilier pénitentiaire précédent avec, pour objectif, de disposer de 63 500 places de prison à l'horizon 2019. Au 1^{er} juillet 2013, sur 57 238 places de prison, nous comptons 68 569 personnes écrouées (chiffre record). Le précédent gouvernement avait annoncé, en mai 2011, 70 000 places pour 2018 et, le 27 mars 2012, 80 000 places pour 2017.

Les crédits d'investissement disponibles sont affectés en priorité à la poursuite d'opérations immobilières ainsi qu'aux opérations de mise en conformité les plus urgentes (Cf. annexe 3).

Avec raison, Madame la garde des Sceaux, ministre de la justice, a décidé de ne pas recourir à la formule de partenariat public-privé (PPP) pour réaliser les futurs projets pénitentiaires. Cette formule a pris beaucoup d'ampleur (elle concerne 53 établissements pénitentiaires accueillant 49 % de la population pénale). Tout en n'étant pas condamnable par elle-même, elle participe à l'affaiblissement du principe de l'annualité budgétaire, ainsi qu'au pouvoir de contrôle parlementaire.

Ces choix retenus sont en harmonie avec une nouvelle approche du « parcours d'exécution de la peine » heureusement éclairé par le rapport de notre collègue député, Dominique Raimbourg¹.

Il faut rendre hommage à la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire qui a préféré la notion de « parcours d'exécution de la peine » à celle de « projet d'exécution de la peine » pour bien marquer la nécessité de rechercher une évolution, un processus, une personnalisation.

Il nous revient d'instruire la société pour qu'elle comprenne les limites de « l'utopie sécuritaire » et qu'elle saisisse que la peine ne se réduit pas à la prison, pas plus que la prison ne se limite pas à « l'enfermement »².

Rappelons d'ailleurs que près de 70 000 personnes sont détenues ; 200 000 condamnés sont en milieu ouvert, tout en faisant l'objet d'un suivi plus ou moins contraignant.

Nous sommes au cœur des alternatives diverses à l'incarcération et d'une conception de la peine qui cherche à sanctionner mais aussi à réparer, reconstruire, réinsérer, retrouver l'estime de soi.

3) Observations sur le programme « Protection judiciaire de la jeunesse »

Nous devons nous réjouir du nouvel effort en faveur de ce programme, qui lui permet de se retrouver en ordre de marche.

La réussite de sa mission réside dans sa capacité à coordonner, à établir des complémentarités, à réussir des partenariats compétents.

Nous devons avoir conscience d'être dans une phase de transition : un important travail de diagnostic a été engagé et notre collègue Jean-Pierre Michel, chargé d'une mission sur la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), ne manquera pas de formuler des propositions utiles.

Le présent projet de budget retient la création de 78 emplois (205 en 2013).

¹ *Rapport de la mission d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale, n° 652, janvier 2013 : « Penser la peine autrement : propositions pour mettre fin à la population carcérale ». Ce rapport est à rapprocher de l'avis sur le projet de budget de l'administration pénitentiaire pour 2012 de notre collègue Jean-René Lecerf qui écrit : « L'accroissement des capacités de détention n'a d'autre effet que d'encourager de nouvelles incarcérations, à rebours de la volonté exprimée par les commissions d'enquête du Sénat et de l'Assemblée Nationale, de rompre le cercle vicieux entre l'accroissement du nombre de détenus et l'augmentation des capacités d'accueil en prison ».*

² *Le temps carcéral est lui-même un temps diversifié dans lequel l'école par exemple doit avoir toute sa place : 25 % de la population pénale et 98 % des mineurs « ont besoin d'école ». (Cf. Les Cahiers pédagogiques » HS numérique n° 29, décembre 2012).*

Ces créations n'effacent pas les effets de la révision générale des politiques publiques (RGPP) qui, de 2008 à 2012, s'est traduite par une perte globale de 632 emplois. A elle seule, l'Inter région du Grand Ouest a vu ses effectifs réduits de 169 unités.

Les dépenses de fonctionnement baissent par rapport à 2013 : un supplément de 10 millions avait été retenu pour résorber les arriérés de paiement dus au secteur associatif habilité (SAH).

Aujourd'hui, le retard des paiements aux associations serait de l'ordre d'un mois. Il n'en reste pas moins que ces acteurs sont à la peine pour renouveler leurs investissements et se retrouvent fragilisés.

Si l'on associe naturellement la PJJ et les Conseils généraux, il ne faut pas oublier le lien qui unit la PJJ et la région. La région, en tant que collectivité territoriale, reste un interlocuteur du fait, notamment, de ses compétences en matière d'enseignement et de formation professionnelle. La région, en tant que niveau déconcentré de l'Etat, intéresse la PJJ, par l'intermédiaire de l'agence régionale de santé (ARS), de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC), du Rectorat...

Il existe une « émergence régionale », nécessaire dès lors que la prospection s'impose.

Il reste à la PJJ à revenir sur le dogme du tout pénal.

A ce titre, les centres éducatifs fermés (CEF), hier très médiatisés, ne constituent qu'un dispositif parmi d'autres. En 2012, 1 528 mineurs ont été accueillis en CEF, 4 180 en hébergement traditionnel, 939 en familles (432 familles recensées). Les CEF représentent un cinquième des places d'hébergement (560 places pour un total de 2 824).

4) Observations sur le programme « Accès au droit et à la justice »

Comme dans le passé, l'aide juridictionnelle (AJ) constitue la part de très loin la plus importante de ce programme : 347,2 millions d'euros sur 369,5 millions d'euros.

L'article 69 du présent projet de loi de finances prévoit la suppression de la contribution pour l'aide juridique, instaurée par la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative et dont le produit est estimé à 60 millions.

Cette contribution de 35 euros, exigible pour chaque instance, pénalisait certains justiciables vulnérables, notamment ceux dont les ressources sont situées juste au-dessus du plafond de l'AJ.

La dépense sera prise en charge par l'Etat, du fait notamment de la réalisation de 31 millions d'euros d'économies (Cf. page 73).

Cette modification est l'occasion pour nous d'appeler à une attention particulière sur l'AJ.

Notre collègue Roland du Luart a présenté, en octobre 2007, un rapport d'information sur l'aide juridictionnelle¹.

Beaucoup de ses diagnostics, réflexions et propositions gardent toute leur actualité.

Roland du Luart identifiait une crise de l'AJ financière et morale.

Soucieux d'un accès équitable aux tribunaux, à la justice et au droit, impératif dans une démocratie, il en appelait à la transparence, à la responsabilité, à la solidarité et à une juste rétribution.

Tous les acteurs doivent être parties prenantes.

Dès lors que l'Etat cherche, pour diverses raisons qui ont chacune leur légitimité, à réduire sa part dans le financement de l'AJ, il convient de trouver de nouvelles ressources, indépendamment des efforts de gestion et des procédures à mettre en place (telle que l'action de groupe).

La participation de l'assurance juridique de protection est fréquemment invoquée.

L'assurance de protection juridique se définit comme « *une garantie de protection juridique permettant la prise en charge, en cas de litige, des frais de procédures ou la prestation de services, en vue de permettre la défense de l'assuré partie à un procès ou confronté à une réclamation ; ou le règlement amiable de son différend* »².

L'existence de ce contrat d'assurance est parfois ignorée de ses propres bénéficiaires et ne couvre que certains champs (le pénal en est exclu, sauf éventuellement les délits non intentionnels).

En tout état de cause, elle ne saurait être qu'un complément à l'AJ et non un substitut.

La principale proposition (n° 2) de Roland du Luart était ainsi libellée :

« *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 »* ».

¹ Sénat, rapport d'information n° 23 (2007-2008) « L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle », de Roland du Luart, fait au nom de la commission des finances.

² *Idem*.

Il assortissait ce point de vue de « protocoles de qualité », de regroupement des caisses autonomes de règlement pécuniaires des avocats (CARPA), d'un enrichissement de la formation initiale et continue des magistrats et des greffiers, d'une convention avocat-bénéficiaire....

Conclusion du rapporteur en 2007 : « *une nouvelle loi s'impose* ». Nous sommes en 2013 ! La demande de justice et d'AJ s'est considérablement accrue. Etablir une distinction entre avocats participants ou non à l'AJ peut prêter à beaucoup de débats et exige, de la part de chacun, une grande rigueur de gestion pour identifier, de manière comptable son activité¹.

L'avocat, du fait même de son titre, a-t-il une obligation de solidarité ? Il peut exister aujourd'hui de fortes oppositions idéologiques.

Cette obligation, d'ailleurs, pourrait ne pas concerner que les avocats mais être étendue à d'autres professions juridiques.

*

* *

Après cette approche générale, il nous faut présenter de manière détaillée les programmes de la mission « Justice ».

¹ La conduite des barreaux peut différer. Le barreau de Rennes a mis en place une participation financière pour les avocats ne participant pas en temps à l'AJ.

Au 10 octobre 2013, 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. L'ARCHITECTURE À SIX PROGRAMMES DEPUIS 2012

En application de l'article 9 de la **loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010** relative à l'application de l'article 65 de la Constitution, un programme dédié au **Conseil supérieur de la magistrature (CSM)** s'est substitué, avec la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, à l'action qui lui était jusqu'alors dédiée au sein du programme « Justice judiciaire ». Cette modification visait à mettre en œuvre la disposition votée par le législateur organique pour assurer l'autonomie budgétaire de cette institution.

Votre rapporteur spécial rappelle que cette création correspondait à un vœu exprimé depuis 2010 par votre commission.

Il convient, par ailleurs, de souligner 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 loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (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 de principe demeure néanmoins de la cohérence d'ensemble du traitement « budgétaire » des juridictions.

B. LE BUDGET DE LA JUSTICE : UNE PRIORITÉ GOUVERNEMENTALE

La mission « Justice » est dotée, dans le projet de loi de finances pour 2014, de **7,824 milliards d'euros de crédits de paiement** (hors fonds de concours¹), soit **une progression de 1,7 %**. Ses autorisations d'engagement passent de 7,334 milliards d'euros à 7,597 milliards d'euros, soit une hausse de 3,6 %.

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

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

¹ Les fonds de concours et les attributions de produit s'élèvent pour la mission « Justice » à 8,6 millions d'euros en 2014.

Les crédits de paiement de la mission « Justice »

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2014 (3)	Total 2014 (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 2013 (1)	Demandés pour 2014 (2)	Variation 2014/2013 (2) / (1)					
166 Justice judiciaire <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	3 065,704 2 139,726	3 116,538 2 161,795	1,7% 1,0%	4,745	3 121,283 2 161,795	39,8%	31 640	40,59%
107 Administration pénitentiaire <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	3 192,530 1 967,276	3 236,932 2 016,815	1,4% 2,5%	0,400	3 237,332 2 016,815	41,3%	35 812	45,94%
182 Protection judiciaire de la jeunesse <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	789,900 442,230	785,270 455,632	-0,6% 3,0%		785,270 455,632	10,0%	8 507	10,91%
101 Accès au droit et à la justice	339,672	369,495	8,8%		369,495	4,7%	0	0,00%
310 Conduite et pilotage de la politique de la justice <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	300,263 124,170	311,698 133,403	3,8% 7,4%	3,500	315,198 133,403	4,0%	1 970	2,53%
335 Conseil supérieur de la magistrature <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	4,647 2,731	4,184 2,791	-10,0% 2,2%		4,184 2,791	Non significatif	22	0,03%
Mission « Justice »	7 692,716	7 824,117	1,7%	8,645	7 832,762	100,0%	77 951	100,00%
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	4 676,133	4 770,436	2,0%		4 770,436			

(1) Equivalent temps plein travaillé

Source : d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

Dans un contexte marqué par le redressement des comptes publics de la France, la justice bénéficiera donc d'un effort tout particulier. Ce domaine constitue en effet l'une des **priorités de l'action du Gouvernement**.

Alors qu'en 2013 le ministère de la justice avait vu ses effectifs augmenter de 480 emplois temps plein (ETP), l'année 2014 enregistrera un nouveau renforcement des moyens humains dédiés à cette mission à hauteur de **555 ETP**.

Ces renforts se répartiront comme suit :

- **432 ETP** pour les services pénitentiaires ;
- **78 ETP** pour les services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ;
- **45 ETP** pour les services judiciaires.

C. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

Les plafonds alloués à la présente mission dans le cadre de l'article 11 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, hors contribution directe au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », sont fixés à **6,3 milliards d'euros en 2014** et 6,32 milliards d'euros en 2015.

Pour 2014, les crédits demandés pour la mission sont de 7,824 milliards d'euros, dont 1,536 milliard au titre de la contribution d'équilibre au CAS « Pensions »¹. **Votre rapporteur spécial observe donc que le plafond fixé par la loi précitée du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques précité est respecté.**

¹ Le montant total de la somme affectée au CAS « Pensions » se décompose de la manière suivante :
- 0,662 milliard d'euros au titre du programme « Justice judiciaire » ;
- 0,706 milliard d'euros au titre du programme « Administration pénitentiaire » ;
- 0,135 milliard d'euros au titre du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » ;
- 0,033 milliard d'euros au titre du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » ;
- 0,475 million d'euros au titre du programme « Conseil supérieur de la magistrature ».

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

- Le programme « Justice judiciaire », hors fonds de concours, s'appuie sur 3,188 milliards d'euros d'autorisations d'engagement, soit une hausse de 6,1 % par rapport à 2013. **Les crédits de paiement s'élèvent à 3,116 milliards d'euros**, soit une hausse de 1,7 %.

- Les créations nettes d'emploi se montent à **45 ETP**, pour un plafond d'emplois fixé à 31 640 ETPT.

- Si le nombre de greffiers affectés auprès de magistrats est maintenant satisfaisant, une réflexion sur **le statut et l'indemnisation** de ces personnels paraît désormais souhaitable.

- Pour 2014, l'enveloppe allouée au titre des frais de justice s'élève à **457,7 millions d'euros**, en baisse de 3,8 % par rapport à 2013. En dépit des efforts de l'institution judiciaire, la dynamique de ce poste de dépenses reste encore difficile à maîtriser.

- Le déménagement du TGI de Paris est confirmé. Le financement de la totalité de l'opération est chiffré à **2,8 milliards d'euros**. Au terme de ce contrat (d'une durée de 27 ans), la propriété et l'exploitation du bâtiment seront transférées à l'Etat.

II. LE PROGRAMME 166 « JUSTICE JUDICIAIRE »

A. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS

Le programme 166 « Justice judiciaire » regroupe **l'ensemble des juridictions de l'ordre judiciaire**, le **Casier judiciaire national** et **l'Ecole nationale des greffes (ENG)**. Il porte également les moyens humains contribuant à la mise en œuvre de la politique de l'accès au droit et à la justice. Enfin, **l'Ecole nationale de la magistrature (ENM)** constitue un opérateur rattaché à ce programme.

Au 1^{er} janvier 2014, les juridictions comprendront la Cour de cassation, **36 cours d'appel (CA)** et le tribunal supérieur d'appel (TSA) de Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi que 833 juridictions du premier degré. Parmi les juridictions de premier degré, on dénombre **165 tribunaux de grande instance (TGI)** et tribunaux de première instance, **304 tribunaux d'instance (TI)**, 3 tribunaux de police, 135 tribunaux de commerce (TC), 9 tribunaux mixtes de commerce dans les départements et collectivités d'outre-mer, 216 conseils de prud'hommes et tribunaux de travail ainsi que 2 greffes détachés, outre les tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) et les tribunaux paritaires des baux ruraux. Cette répartition résulte notamment de la réforme de la carte judiciaire conduite à partir de 2008¹.

Ainsi que l'indique la présentation stratégique du projet annuel de performances (PAP), « *dans la continuité des orientations arrêtées en mai 2012, le programme « Justice judiciaire » s'attachera, en 2014 (...), à **améliorer le fonctionnement de la justice, au service des citoyens, en modernisant ce service public et en accompagnant les réformes législatives. Il veillera également à l'amélioration des conditions de travail des personnels et de la gestion de leurs carrières*** ».

Les principales orientations du programme concernent :

- l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de la justice par une meilleure lisibilité de l'organisation judiciaire et des procédures ;
- l'effectivité de l'exécution et de l'aménagement des peines prononcées ;

¹ En 2014, le programme « Justice judiciaire » va mettre en œuvre les décisions prises par Madame la garde des Sceaux, ministre de la justice, le 28 juin 2013, à la suite du rapport de la mission sur l'évaluation de la carte judiciaire présidée par Serge Dael. Elles consistent, d'une part, en la réouverture d'un TGI à Saint-Gaudens, Saumur et Tulle, et, d'autre part, en l'ouverture d'une chambre détachée à Dôle, Guingamp et Marmande, ainsi qu'en la mise en place d'un guichet unique de greffe à Belley et à Millau.

- le développement des alternatives aux poursuites, pour lequel des objectifs ambitieux ont été adoptés à l'horizon 2016 ;

- la modernisation des processus et de l'organisation judiciaire, afin d'améliorer des conditions de travail des magistrats et des fonctionnaires, ainsi que de réduire les délais de traitement des affaires judiciaires ;

- le développement de l'accueil du justiciable dans les juridictions.

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

Après ventilation des crédits des actions n° 6 « Soutien », n° 7 « Formation » et n° 8 « Support à l'accès au droit et à la justice », il apparaît que **les affaires pénales absorbent 52 % des crédits de paiement** du présent programme, tandis que le contentieux civil en représente 45,3 %.

Crédits de paiement du programme 166 par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2014	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2014	Part dans le programme
1 - Traitement et jugement des contentieux civils	950,8	30,5%	1 452,7	45,3%
2 - Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	1 004,4	32,2%	1 668,9	52,0%
3 - Cassation	58,5	1,9%	70,1	2,2%
5 - Enregistrement des décisions judiciaires	12,2	0,4%	17,1	0,5%
6 - Soutien	953,7	30,6%	0,0	0,0%
7 - Formation	111,6	3,6%	0,0	0,0%
8 - Support à l'accès au droit et à la justice	30,0	1,0%	0,0	0,0%
Ensemble	3 121,2	100,0%	3 208,8	100,0%

+ 87,6 millions d'euros*

* *Crédits en provenance (+) ou en direction (-) des missions :*

- « Justice » :

- programme « Accès au droit et à la justice » : - 36 millions d'euros ;

- programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » : + 123 millions d'euros ;

- « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » :

- programme « Entretien des bâtiments de l'Etat » : + 0,6 million d'euros.

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

Il convient de rappeler que, depuis 2007 et afin de faciliter la gestion des personnels dans les différents ressorts des CA, **l'action n° 8 « Support à l'accès au droit et à la justice » regroupe les moyens humains¹** 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). Ces personnels étaient auparavant portés par le programme « Accès au droit et à la justice ».

C. LA PROGRESSION DES CRÉDITS DE PAIEMENT : + 1,7 %

Le présent programme compte, hors fonds de concours² **3,188 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE)**, soit une hausse de 6,1 % par rapport à 2013.

Cette augmentation résulte de plusieurs facteurs :

- la création de la juridiction unifiée des brevets (JUB), qui nécessite la prise à bail d'un local permettant l'hébergement de ces services. A cette fin, un montant de 20 millions d'euros en AE est prévu ;

- l'accentuation de la politique de rationalisation des dépenses de location immobilière par la **négociation plus systématique de baux pluriannuels fermes** (trois, six ou neuf ans) afin d'obtenir une baisse des loyers. Cette démarche nécessite de prévoir la couverture en AE de la totalité de la période d'engagement. Ainsi, en 2014 plusieurs baux devraient être signés dans ce cadre pour une somme totale d'environ 39 millions d'euros en AE ;

- l'accroissement important du nombre d'auditeurs de justice et la poursuite du recrutement d'un plus grand nombre de greffiers (l'action n° 7 « Formation » connaît ainsi une forte augmentation de 49 % de ses crédits) ;

- une évolution du périmètre du programme « Justice judiciaire » avec la prise en charge de l'ensemble des dépenses de fonctionnement du Casier judiciaire national³.

Les crédits de paiement s'élèvent à 3,116 milliards d'euros, soit une hausse de 1,7 %.

Les dépenses de personnel (titre 2) connaissent une augmentation modérée de 1 % et s'élèvent, au total, à 2,161 milliards d'euros. Ce montant

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

² 4,7 millions d'euros, principalement au titre de participations diverses aux dépenses de réception, de formation et de fonctionnement des tribunaux de commerce.

³ Ces crédits sont désormais imputés sur l'action n° 6 « Soutien » du présent programme, alors qu'ils relevaient jusqu'à présent du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice ».

correspond à un plafond d'emplois fixé à **31 640 ETPT**, soit 185 ETPT en plus par rapport à 2013.

Le schéma d'emploi pour 2014 repose sur la **création nette de 45 ETP**. Par ailleurs, 130 ETP pourront être redéployés grâce aux gains induits par la mise en place de la plateforme nationale d'interception judiciaire (PNIJ) et de la chaîne pénale Cassiopée.

Ces emplois permettront prioritairement de **soutenir les actions et les réformes** suivantes :

- la poursuite du renforcement des conditions de mise en œuvre de **l'exécution des peines** et de l'application des peines (10 magistrats et 40 greffiers) ;

- la mise en place de MJD (5 greffiers) ;

- la mise en œuvre de la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux et à leurs conditions d'hospitalisation, le soutien à l'activité des juges des libertés et de la détention (JLD) ainsi que la mise en œuvre de la future loi renforçant le secret des sources des journalistes¹ (10 magistrats et 10 greffiers) ;

- la poursuite de la mise en œuvre de la collégialité de l'instruction (10 magistrats et 10 greffiers) ;

- le **renforcement de la justice des mineurs** (10 greffiers) ;

- l'accroissement des moyens humains en faveur des juridictions d'instance (c'est-à-dire de la justice du quotidien) et de la mise en œuvre de la **réforme des tutelles** (10 magistrats et 15 greffiers) ;

- la création d'un parquet national anti-fraude (15 magistrats et 10 greffiers) ;

- la réforme de procédure de la justice commerciale (8 magistrats).

Les dépenses de fonctionnement (titre 3) augmentent de 6,1 % entre 2013 et 2014 et se montent à 784,9 millions d'euros. Les frais de justice² représentent le premier poste de dépenses des services judiciaires en matière de fonctionnement, avec une enveloppe pour 2014 de 457,7 millions d'euros en crédits de paiement (477 millions d'euros en loi de finances pour 2013).

Les dépenses d'investissement (titre 5) enregistrent, pour leur part, une forte progression de 40,8 millions d'euros, soit **+ 32,6 %**. Ces crédits se répartissent en 115,2 millions d'euros au titre de l'investissement hors réforme de la carte judiciaire (+ 15,5 % par rapport à 2013) et 50,6 millions

¹ Le projet de loi a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 13 juin 2013.

² 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.

d'euros au titre des dépenses d'investissement liées à la carte judiciaire (+ 98 % par rapport à 2013). Ils sont concentrés sur l'action n° 6 « *Soutien* ».

Par ailleurs, cette action porte également l'ensemble des dépenses d'intervention (titre 6) du programme « Justice judiciaire ». D'un montant de **4 millions d'euros**, ces dépenses se ventilent entre une subvention de 1,8 million d'euros au Conseil national des barreaux (CNB) pour la formation des élèves avocats et une participation de 2,2 millions d'euros au fonctionnement de l'établissement public d'exploitation du livre foncier informatisé.

D. L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION DES GREFFIERS

1. La nette amélioration du ratio greffier / magistrats

Alors que des efforts conséquents ont été réalisés depuis la mise en œuvre de la loi n° 2002-1138 du 29 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) pour pallier le manque de magistrats, **le niveau des effectifs de greffiers affectés auprès de magistrats en juridiction est longtemps demeuré un sujet de préoccupation¹.**

Le ratio entre le nombre de greffiers et celui de magistrats s'est en effet durablement écarté du niveau de un pour un, estimé souhaitable pour un bon fonctionnement des juridictions. Toutefois, après une évolution à la baisse de ce ratio, l'année 2011 a marqué une inversion de tendance. Cette inversion s'est confirmée en 2012 et **l'année 2013 constitue un motif de satisfaction avec un ratio s'établissant désormais à 0,99.**

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

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Greffiers (a)	6 915	6 942	7 012	7 059	7 079	7 433	7 545	7 886
Magistrats (b)	7 891	7 950	8 113	8 195	8 185	8 080	7 959	7 916
Ratio (a/b)	0,88	0,87	0,86	0,86	0,86	0,92	0,95	0,99

Source : ministère de la justice

Ce résultat positif tient à la création de postes de greffiers ainsi qu'à la transformation d'emplois de catégorie C en emplois de secrétaires administratifs. Ces transformations ont permis de **recentrer les greffiers sur leurs activités juridictionnelles et sur l'assistance du magistrat**, en les dégageant de fonctions administratives auxquelles ils participaient.

¹ Cf. rapport spécial n° 148 (2012-2013) – tome III – annexe 17.

Au fil des réformes législatives, de nouvelles tâches administratives sont en effet venues accroître la charge de travail des greffiers. Tel est notamment le cas de la **réforme des tutelles des majeurs**, pour laquelle votre commission avait demandé en 2011 une évaluation à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF.

Les conséquences pour les greffiers de la réforme des tutelles des majeurs

La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs a eu **d'importantes conséquences sur le travail en juridiction** depuis son entrée en application.

Sur le fondement de l'article 58-2° de la LOLF, la commission des finances du Sénat a demandé, en 2011, à la Cour des comptes une enquête relative à la mise en œuvre de ce texte. Les principales conclusions de la Cour concernant l'impact de cette réforme **sur les greffes** sont les suivantes :

« Alors que dans le projet de réforme, l'étude d'impact réalisée par la direction des affaires civiles et du Sceau (DACCS) prévoyait un « recentrage et une amélioration qualitative de la charge administrative des greffes », le constat dressé par la Cour des comptes va dans le sens inverse.

« Les procédures de vérification des comptes annuels de gestion des tuteurs, des curateurs et des mandataires judiciaires chargés de mesures d'assistance judiciaire confiées au greffier en chef sont modifiées dans le sens d'un renforcement de la qualité (le greffier en chef peut solliciter des renseignements aux banques et bénéficier du concours d'un expert). Par ailleurs, le juge peut prendre des mesures tendant à décharger le greffe (par le biais par exemple d'une dispense de production des comptes pour les personnes ne disposant pas de patrimoine).

« Cependant, les greffiers doivent assumer les charges administratives liées aux nouvelles compétences et aux obligations du juge des tutelles. Ils sont en outre largement impliqués dans la procédure de mandat de protection future ».

Source : Sénat, rapport d'information n° 315 (2011-2012), « La réforme de la protection des majeurs : un bilan d'étape préoccupant », de MM. Eric Bocquet et Edmond Hervé

2. L'absence de revalorisation indemnitaire depuis 2003

Votre rapporteur spécial prend acte de **l'absence de revalorisation indemnitaire en faveur des greffiers en 2014**. Il avait déjà eu l'occasion d'évoquer cette question l'année dernière. Une enveloppe d'**un million d'euros** avait en effet été prévue pour le corps des greffiers en loi de finances pour 2012.

Les mesures prévues en loi de finances pour 2012 en faveur des greffiers

« Une enveloppe de **5,95 millions d'euros** au titre des mesures catégorielles est prévue en 2012, afin de revaloriser les régimes indemnitaires des magistrats et fonctionnaires des services judiciaires.

« Les mesures catégorielles favorables aux **fonctionnaires** sont les suivantes :

« Grille indiciaire des agents de catégorie B

« Dans le cadre de la politique de fusion des corps de fonctionnaires initiée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, **un nouvel espace statutaire** pour les fonctionnaires de catégorie B a été créé. Le corps des greffiers intègrera ce nouvel espace statutaire en 2012.

« (...)

« Les mesures catégorielles favorables aux magistrats sont les suivantes :

« Revalorisation indemnitaire des magistrats

« (...)

« Au total, l'enveloppe catégorielle dévolue aux **magistrats** s'élève, au titre de 2012, à **4,9 millions d'euros** ».

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

Toutefois la mesure relative aux greffiers n'était **pas entrée en application en 2012**, pas plus que l'avancée prévue pour ce corps vers le nouvel espace statutaire. Au total, le régime indemnitaire des greffiers en chef et des greffiers n'a pas été revalorisé **depuis 2003**.

Votre rapporteur spécial estime nécessaire que cette question soit revue au cours des prochains exercices budgétaires.

3. L'avenir du métier de greffier

Alors que l'évolution du ratio greffiers / magistrats mérite de rester « sous surveillance » au cours des prochains exercices budgétaires malgré une évolution satisfaisante, c'est désormais **l'avenir du métier de greffier** qui suscite l'attention. Ainsi, deux groupes de travail¹ se réunissent depuis mars 2013, à la demande de Madame la garde des Sceaux, ministre de la justice, pour débattre du travail des magistrats et de l'organisation des

¹ Présidés par Didier Marshall, premier président de la CA de Montpellier, et Pierre Delmas Goyon, conseiller à la Cour de cassation, ces groupes sont composés de magistrats, de fonctionnaires, de représentants des personnels et de personnalités extérieures.

juridictions autour des thématiques du juge et de la juridiction du XXI^{ème} siècle. Les orientations proposées dans les rapports de ces groupes de travail devraient être remises avant la fin de l'année.

Votre rapporteur spécial considère qu'elles devront faire l'objet d'un examen attentif pour définir les perspectives d'évolution des métiers et les objectifs quantitatifs devant guider la politique de ressources humaines de la direction des services judiciaires (DSJ), en particulier s'agissant des greffiers.

Lors de l'audition d'Hervé Bonglet et Patrick Coculet, respectivement secrétaire général et trésorier du syndicat UNSA Services judiciaires¹, par votre rapporteur spécial, il est ressorti d'intéressantes pistes de réflexion. Une distinction entre les contentieux relevant du seul magistrat et ceux pouvant faire l'objet d'une délégation de compétences au greffe pourrait ainsi être à l'origine de l'émergence d'un « **greffier juridictionnel** ». Une telle évolution renouvellerait le métier de greffier en l'enrichissant, elle contribuerait également à éviter la tentation d'une déjudiciarisation de certains actes (mises en état au procès civil, injonction de payer...) qui pourrait à terme se révéler coûteuse pour le justiciable.

E. LES FRAIS DE JUSTICE

1. La croissance de cette dépense

La difficulté très sérieuse posée par les frais de justice au sein du budget de l'institution judiciaire est apparue au cours des années 2000. Après une pause en 2006, le dérapage de cette dépense a repris à partir de 2007.

En 2005, votre commission avait d'ailleurs sollicité une première enquête de la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF². La maîtrise de ce poste était en effet d'autant plus impérieuse que les crédits consacrés aux frais de justice sont devenus, sous l'empire de la LOLF, **limitatifs** (alors qu'ils étaient simplement évaluatifs auparavant).

En 2011, votre commission a demandé **une nouvelle enquête à la Cour** afin de faire le point sur l'évolution de cette charge, ses déterminants et les réponses apportées par le ministère de la justice et les juridictions³. Tiré de cette enquête, le tableau ci-dessous retrace la progression des frais de justice depuis 1998.

¹ Audition du 6 novembre 2013.

² Sénat, rapport d'information n° 216 (2005-2006) « Frais de justice : l'impératif d'une meilleure maîtrise », Roland du Luart.

³ Sénat, rapport d'information n° 31 (2012-2013), Edmond Hervé, « Pour une meilleure maîtrise des frais de justice ».

La progression des frais de justice entre 1998 et 2011

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Evolution 2005/2002
Frais de justice	247,059	243,14	258,361	262,01	290,09	341,431	419	487,37	68 %
	5,44 %	- 1,59 %	6,26 %	1,41 %	10,72 %	17,70 %	22,72 %	16,32 %	
	2006	2007	2008	2009	2010	2011			Evolution 2011/2007
Frais de justice	379,422	388,621	401,732	432,546	467,839	537,13			38 %
	- 22 %	2,42 %	3,37 %	7,67 %	8,16 %	14,81 %			

Source : Cour des comptes / ministère de la justice

Dans ses conclusions, la Cour des comptes relevait ainsi que « l'évolution de cette dépense frais de justice est à nouveau repartie à la hausse depuis 2007 passant de 338,6 millions d'euros à 537,13 millions d'euros en 2011, soit une hausse de 38 % en quatre ans ».

2. Les facteurs expliquant cette tendance

Plusieurs facteurs contribuent à l'explication de la dérive des frais de justice. Ils concernent tant la justice pénale que la justice commerciale.

a) Pour la justice pénale

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

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

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

Par ailleurs, la **loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure** a étendu le périmètre des infractions conduisant à une inscription au fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) et a ainsi eu un fort impact sur les frais de justice en développant le recours aux

analyses génétiques, réalisées à partir de prélèvements sur individus ou à partir de traces biologiques¹.

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

b) Pour la justice commerciale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Les marges de manœuvre budgétaires obérées

L'enquête précitée de la Cour des comptes souligne que la dépense résultant des frais de justice « *est un enjeu financier majeur au sein du budget des services judiciaires puisqu'elle grève plus de 69 % de ses dépenses de fonctionnement avec une évolution de 14 points entre 2006 et 2011 (55 % en 2006 et 69 % en 2011) et représente 19 % des dépenses totales de ce programme en 2011* ».

La Cour précise même que « *dans certains ressorts de cours d'appel, le budget frais de justice atteint des pourcentages plus élevés. Ainsi à Bordeaux, les frais de justice représentent 94 % des dépenses de fonctionnement, à Douai, 75,09 % des dépenses de fonctionnement, contre 62 % à Colmar ou 60 % à Paris* ».

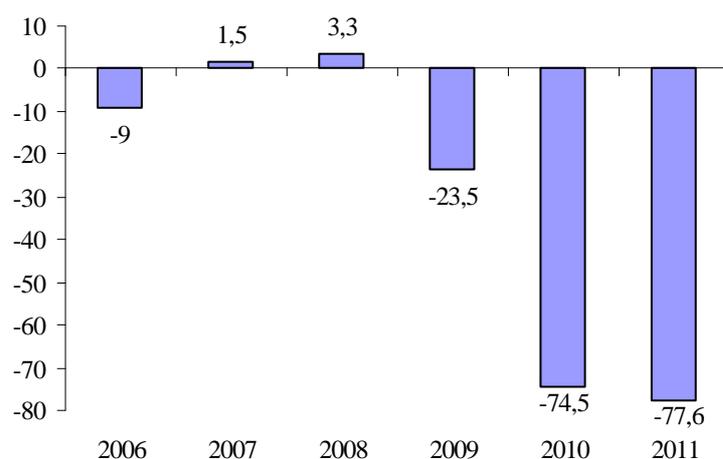
Ainsi, depuis 2007, la progression des crédits de fonctionnement du programme « Justice judiciaire » a été largement **absorbée** par celle des frais de justice, obérant ainsi la marge de manœuvre budgétaire des juridictions.

4. La sous-budgétisation chronique de cette dépense

Dans ce contexte, les ouvertures de crédits en loi de finances initiale se caractérisent par une **sous-budgétisation chronique** mise clairement en lumière par les travaux de la Cour des comptes.

Écart entre la dotation initiale et la consommation finale des crédits dédiés aux frais de justice

(en millions d'euros)



Source : Cour des comptes

Cette sous-budgétisation s'est accrue au fil des années, passant de 23,5 millions d'euros en 2009 à 74,5 millions d'euros en 2010 et à **77,6 millions d'euros** en 2011.

En 2012, elle paraît avoir disparu dans la mesure où la consommation des crédits (454,5 millions d'euros) est inférieure à la dotation accordée en loi de finances initiale pour 2012 (470 millions d'euros). Toutefois, ce résultat est largement dû à un effet d'optique. Par une mesure de changement de périmètre prise après l'adoption de la loi de finances pour 2012, les dépenses de frais postaux liés aux procédures judiciaires (55 millions d'euros) ont été sorties de l'enveloppe des frais de justice¹. A périmètre constant, la sur-consommation s'élève encore pour 2012 à 34,5 millions d'euros.

Face à cette situation très problématique, votre commission a été amenée à dénoncer au cours des dernières années le problème de sincérité budgétaire posé par la dotation réservée pour les frais de justice².

Pour 2013, l'enveloppe accordée en loi de finances au titre des frais de justice s'élève à **475,9 millions d'euros³**.

Les crédits disponibles en début de gestion, compte tenu de la réserve de précaution (28,6 millions d'euros), étaient de 447,3 millions d'euros. Ils ont été portés, suite à un surgel de crédits de 17,4 millions d'euros, à 429,9 millions d'euros. Suite à divers mouvements de crédits intervenus en cours d'année, les crédits disponibles au niveau du programme sont finalement de **429,5 millions d'euros**.

Au 28 août 2013, la consommation des crédits de frais de justice s'élevait à 304,6 millions d'euros, soit 71,9 % des crédits mis à disposition. Ce niveau de consommation est de **6 points supérieur à celui atteint à la même période en 2012** (65 % des crédits disponibles au niveau du programme, soit une consommation de 258,4 millions d'euros).

S'agissant de ce rythme de consommation, il est toutefois difficile à ce stade de faire la part des choses entre **deux facteurs** : la politique volontariste mise en œuvre par les services judiciaires afin d'accélérer le circuit de paiement des frais de justice et une dérive plus structurelle de ce poste de dépenses.

¹ Les frais postaux liés aux procédures judiciaires sont désormais imputés sur les crédits de fonctionnement du présent programme au titre des dépenses d'affranchissement.

² Cf. par exemple, rapport spécial n° 107 (2011-2012) - tome III - annexe 16.

³ Il convient de noter que les dépenses relatives au Casier judiciaire national, imputées sur les frais de justice jusqu'au 31 décembre 2012, relèvent désormais des dépenses de fonctionnement courant du programme « Justice judiciaire ».

En tout état de cause, il convient de relever que des **retards de paiement** des collaborateurs occasionnels du service public de la justice (COSPJ) ont été constatés en 2013, en particulier pour les interprètes¹.

S'agissant des COSPJ, la Cour des comptes relève dans son enquête précitée le non-paiement par le ministère de la justice des cotisations sociales qui pourraient être dues sur les prestations réalisées par ces collaborateurs occasionnels. A cet égard, **votre rapporteur spécial rappelle la nécessité de clarifier rapidement le régime de la TVA et celui des cotisations sociales applicables aux expertises judiciaires.**

5. Les principales mesures prises pour parvenir à une meilleure maîtrise

Le ministère de la justice, en lien avec les juridictions, a pris plusieurs types de mesures pour **endiguer le dérapage** des frais de justice au cours des dernières années.

a) Le bureau en charge des frais de justice

En 2011, un bureau des frais de justice et de l'optimisation de la dépense a été créé au sein de la direction des services judiciaires (DSJ). L'objectif est d'améliorer le pilotage de ces dépenses en :

- renforçant la **sensibilisation** et l'animation de l'ensemble des acteurs de la chaîne de la dépense, de la prescription à l'exécution ;
- recherchant des **solutions d'achats** dans l'optique de la maîtrise de la dépense (mises en concurrence, tarifications...) ;
- simplifiant et modifiant la saisie des prescriptions pour les rapprocher de celle mise en œuvre pour les dépenses de fonctionnement courant.

b) Le circuit simplifié pour accélérer les paiements

Afin de **remédier aux importants retards de paiements qui sont souvent dus à la volumétrie très importante de dossiers à traiter**, le ministère de la justice a mis en place, en lien avec la direction générale des finances publiques (DGFIP), un circuit de paiement dérogatoire pour certains prestataires à forte volumétrie. Les règlements se font alors sur la base d'une facture mensuelle acquittée au plan central.

Les prestataires concernés relèvent des secteurs de la **téléphonie** (opérateurs téléphoniques, loueurs de matériel d'interception, géo-localisation) et des analyses toxicologiques et biologiques.

¹ Ces retards concernent rarement les jurés qui sont des créanciers prioritaires, sauf dans les cas où ils auraient transmis tardivement ou de manière incomplète leurs mémoires de frais.

Ces nouvelles dispositions suppriment l'envoi et le traitement par les régies des juridictions d'environ **500 000 mémoires**. Ainsi, les régisseurs peuvent traiter plus rapidement les fournisseurs locaux, dont l'assise financière est souvent plus fragile que celle des prestataires nationaux.

c) La passation de marchés en matière d'analyses génétiques

Depuis 2005, la DSJ a passé **dix marchés publics** dans le domaine des analyses génétiques, conclus aux fins d'alimentation du FNAEG. Par ailleurs, un marché alloti concernant les analyses « individus » est en cours de notification.

Ces mises en concurrence ont permis d'obtenir une réduction significative du coût unitaire des analyses, qu'il s'agisse du coût des analyses « individus » (67 euros hors taxes en 2005, 23 euros hors taxes en 2007 et 17 euros hors taxes en 2008 et 2009, 14,25 euros hors taxes en 2013) ou de celui des analyses « traces » (73,72 euros hors taxes en 2011 au lieu d'un coût moyen de 265 euros hors taxes auparavant).

d) Les tarifications pour les interceptions téléphoniques

Dans le domaine des **réquisitions téléphoniques** d'importants efforts ont été déployés afin de maîtriser la dépense.

Une tarification a été mise en place en matière de production et de **fourniture de données techniques**, ainsi qu'en matière d'**interceptions de communications téléphoniques**.

Les négociations avec les opérateurs de **communications électroniques**, visant à réviser le coût des prestations déjà tarifées (par exemple, les interceptions sur téléphone mobile) et à tarifier de nouvelles prestations (par exemple, les prestations liées à la géolocalisation), ont abouti à une nouvelle grille tarifaire fixée par un arrêté du 21 mars 2012.

Les économies attendues de ces nouveaux tarifs sont évaluées à **13 millions d'euros** en 2013.

Une plate-forme dite « mini plate-forme d'interceptions des **SMS** et de recueil des données de connexion des communications interceptées » permet, depuis septembre 2007, aux officiers de police judiciaire (OPJ) de recevoir, sur leur poste de travail *via* le réseau Intranet, les SMS ainsi que les données de connexion associées aux interceptions sur le réseau mobile. Ces informations sont ainsi disponibles automatiquement, alors qu'elles faisaient auparavant l'objet de réquisitions spécifiques et payantes.

Enfin, le secrétariat général du ministère travaille actuellement à la finalisation d'une **plate-forme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ)**, qui devrait être opérationnelle au cours de l'année 2014. Cette plate-forme permettra aux OPJ d'envoyer aux opérateurs de téléphonie mobile leurs réquisitions de façon dématérialisée et de valider, également par voie dématérialisée après réception de la prestation, le service fait.

Les opérateurs n'auront plus besoin d'établir de mémoires de frais. Ils adresseront mensuellement et de façon dématérialisée leur facture pour paiement. Les frais seront payés au plan central, et non plus par les juridictions.

Les économies attendues de la PNIJ sont les suivantes :

- supprimer les frais de location de matériel d'interception (**26,4 millions d'euros** en 2012) ;

- diminuer les frais des opérateurs, en raison de la dématérialisation des échanges entre les enquêteurs et les opérateurs, et permettre ainsi une nouvelle révision tarifaire à la baisse ;

- réduire les délais de traitement des factures ;

- libérer des effectifs en juridiction (environ **130 postes**), en raison du traitement de ces frais au niveau national.

e) La tarification des enquêtes sociales en matière civile

Afin d'harmoniser le coût de l'enquête sociale, le ministère de la justice a décidé de tarifier cette prestation par le **décret n° 2009-285 du 12 mars 2009**.

Ce texte introduit un **tarif différencié**, selon que l'enquête est réalisée par une personne physique ou une personne morale. Il met par ailleurs en place un forfait de transport pour chaque mission.

Grâce à cette mesure, la dépense est passée de 6,85 millions d'euros en 2009 à **4,7 millions d'euros** en 2012.

6. L'enveloppe de 457,7 millions d'euros pour 2014

Dans le présent projet de loi de finances, les frais de justice figurent aux actions ci-après (en crédits de paiement) du programme « Justice judiciaire » :

- Action n° 1 « *Traitement et jugement des contentieux civils* » : **64,9 millions d'euros** ;

- Action n° 2 « *Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales* » : **261,8 millions d'euros** ;

- Action n° 3 « *Cassation* » : **0,01 million d'euros** ;

- Action n° 6 « *Soutien* » : **130,9 millions d'euros**, y compris le financement de la médecine légale¹.

L'enveloppe totale s'élève donc à **457,7 millions d'euros**, en baisse de 3,8 % par rapport à 2013.

F. LA CONFIRMATION DU DÉMÉNAGEMENT DU TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE (TGI) DE PARIS

Le déménagement du TGI de Paris représente **le dossier le plus lourd, et de loin, en matière d'immobilier des juridictions**. Le coût de cette opération était estimé en 2009 à **623,5 millions d'euros**², soit une enveloppe supérieure à la totalité de celle consacrée au reste de la carte judiciaire à la même époque (367 millions d'euros)³.

En 2009, la décision a été prise de transférer le TGI de Paris (actuellement situé sur l'Île de la Cité) **sur le site des Batignolles** (17^{ème} arrondissement de Paris). Le projet consiste en la construction d'une nouvelle « Cité judiciaire ».

Un **établissement public du Palais de Justice de Paris (EPPJP)** a été créé dès 2004⁴ pour assurer, notamment, le rôle de maître d'ouvrage dans cette opération immobilière de très grande envergure. Opérateur du programme « Justice judiciaire » jusqu'en 2010, cet établissement public relève, depuis le 1^{er} janvier 2011, du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice »⁵. Il a perçu en 2013 une subvention pour charges de service public de **1,1 million d'euros**. L'EPPJP n'a, en revanche, plus de personnels en gestion directe : il rembourse à l'Agence pour l'immobilier de

¹ En 2014, la réforme de la médecine légale entrera dans sa quatrième année de mise en place. La dépense prévue à ce titre est évaluée à 47 millions d'euros en crédits de paiement (contre 57 millions d'euros en 2013). Ce montant intègre le financement des équipes mobiles, selon le format arrêté par la circulaire du 25 avril 2012 relative à la mise en œuvre de la réforme de la médecine légale. Avant cette réforme, la coexistence de deux réseaux (hospitalier et de proximité) ainsi que la prise en charge, par le ministère de la justice et des libertés, du coût de fonctionnement des structures hospitalières (qu'il ne finançait pas jusqu'alors) constituaient deux facteurs d'accroissement notable du montant des frais de justice (de l'ordre de 30 millions). La réforme s'accompagne, par ailleurs, parallèlement d'une économie de 30 millions d'euros sur les honoraires médicaux. En effet, alors qu'auparavant le paiement s'effectuait à l'acte, le financement des structures dédiées à la médecine légale (dépenses de personnel et dépenses de fonctionnement) est désormais effectué sur la base de conventions passées entre le ministère de la justice et des libertés et celui de la santé. Seuls les médecins appartenant au réseau de proximité continuent d'être rémunérés à l'acte.

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

³ Pour un bilan immobilier de la réforme de la carte judiciaire, votre rapporteur spécial renvoie au rapport d'information n° 627 (2012-2013), « Le bilan immobilier de la réforme de la carte judiciaire : recommandations pour une justice mieux logée », d'Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier, fait au nom de votre commission.

⁴ Décret n° 2004-161 du 18 février 2004.

⁵ Il a ainsi rejoint dans ce programme l'Agence pour l'immobilier de la justice (APIJ).

la justice (APIJ) le coût des agents recrutés et gérés pour son compte par cet établissement (soit douze agents prévus en 2014).

L'opération du nouveau Palais de justice de Paris s'appuie sur un **partenariat public-privé (PPP)**. En juin 2010, l'avis d'appel public à la concurrence a été lancé. Le dialogue compétitif a été ouvert en juillet 2010 sur la base de six projets architecturaux et deux ont finalement été retenus pour la phase finale. En février 2012, le contrat de partenariat a été signé. Le dossier de permis de construire a été déposé en avril 2012.

Après un audit confié à l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) en 2012 sur les conditions de financement de cette opération, Madame la garde des Sceaux, ministre de la justice, a **confirmé** la conduite de cette opération.

La totalité des AE nécessaires (**986,1 millions d'euros**) a été mise en place à l'issue de l'année 2012 (après la signature du contrat). Par ailleurs, le projet du nouveau Palais de justice de Paris ne mobilisera pas de CP en 2014 : les premiers versements de CP n'interviendront en effet qu'à la fin de **l'année 2017**, lors de la prise de possession du bâtiment.

La durée du contrat passé en PPP est de 27 ans. Au terme de ce délai, la propriété et l'exploitation du bâtiment seront transférées à l'Etat. La totalité du projet est chiffrée à **2,8 milliards d'euros**.

S'agissant de ce PPP comme d'ailleurs de ceux concernant l'administration pénitentiaire (Cf. *infra*), votre rapporteur spécial souligne l'importance de préserver une maîtrise d'ouvrage en capacité d'assurer le suivi et le contrôle de ce type de marché, afin d'éviter un dérapage des coûts dans le temps. Il renvoie par ailleurs à des considérations plus détaillées sur la formule du PPP dans ses développements sur le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » (Cf. Partie VI. E).

G. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

Pour le programme « Justice judiciaire », le PAP de la présente mission met en avant les grands objectifs suivants : rendre une justice de **qualité**, dans des **délais** raisonnables (tant au civil qu'au pénal), apportant une réponse adaptée et **effective**, dans un souci de maîtrise de la **dépense**.

Le délai, à partir duquel les juridictions sont estimées en difficulté et doivent bénéficier prioritairement d'actions correctives, est fixé à un mois au-delà du délai-cible 2015, soit les **délais « critiques »** suivants :

- 11,5 mois pour les CA ;
- 7,9 mois pour les TGI ;
- 6 mois pour les TI.

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 11,8 mois en 2012, en 13,9 mois en 2013, mais l'a été en **11,6 mois en 2013** (avec une prévision de 11,4 mois en 2014).

En revanche, **les efforts pour réduire les stocks au civil semblent avoir atteint leur limite**, comme l'illustre l'évolution de l'indicateur rendant compte de l'ancienneté moyenne du stock par type de juridiction : 13,6 mois en 2011, 13,8 mois pour 2012 et 13,9 mois en 2013 (avec une prévision de 13,7 mois en 2014) dans le cas des TGI.

Au pénal, s'agissant du délai moyen de traitement des procédures, la performance de la Cour de cassation se dégrade : 145 jours en 2011, 163 jours en 2012 et une prévision actualisée de 170 jours en 2013 (soit un niveau identique à la prévision pour 2014). Pour les autres juridictions, ce délai en matière de crimes est conforme à la prévision figurant dans le PAP pour 2013, soit 33,8 mois. Il en va de même pour les délits : 12,1 mois.

Le taux de réponse pénale tend à se stabiliser. Il était de 88,8 % en 2011, 90,1 % en 2012 et s'établit à 89,5 % en prévision actualisée pour 2013 (89,8 % en prévision pour 2014). Dans le cas particulier des mineurs, une même stabilisation est observée : 93,9 % en 2011, 94,1 % en 2012 et 94 % en prévision actualisée pour 2013.

Le taux de mise à exécution des décisions prises au pénal représente également un indicateur important pour le programme « Justice judiciaire ». Il faut donc déplorer cette année qu'aucune statistique ne soit disponible dans ce domaine. Le PAP précise que l'infocentre pénal à l'origine de la production de ces statistiques s'est « éteint en 2012 avec le passage sous Cassiopée des juridictions parisiennes ».

Dans la mesure où l'efficacité de la justice repose notamment sur l'effectivité des décisions rendues par les magistrats (en particulier au pénal), votre rapporteur spécial souhaite que l'indicateur 3.3 « Taux de mise à exécution » soit renseigné lors du prochain PAP.

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 est d'autant plus stratégique que la dynamique de ces frais est forte (Cf. *supra*). Le tableau ci-après présente l'évolution de cette dépense depuis 2008.

**Evolution de la dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet
d'une réponse pénale**

(en euros)

2008	2009	2010	2011	2012	Prévision du PAP pour 2013	Prévision actualisée pour 2013	Prévision pour 2014	Cible pour 2015
211	225	288	322	312	250	300	290	250

Source : d'après la commission des finances et le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

La prévision actualisée pour 2013 (300 euros) dépasse largement la prévision établie dans le PAP pour 2013 (250 euros). Si la prévision pour 2014 (290 euros) semble réaliste, la cible pour 2015 (250 euros) nécessitera en revanche une politique extrêmement volontariste pour être atteinte.

En outre, **votre rapporteur spécial estime 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 dépenses.

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 (6 100 en prévision actualisée pour 2013 et 6 200 en prévision pour 2014) et les TGI (22 000 en prévision actualisée pour 2013 et 24 000 en prévision pour 2014).

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

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

- Après un fort réajustement à la baisse (- 38,5 %) en 2013 suite au lancement du plan immobilier sur les années antérieures, l'administration pénitentiaire verra ses autorisations d'engagement baisser de nouveau en 2014 mais dans une moindre proportion : - **1,2** %. Dans le même temps, les crédits de paiement augmentent de **1,4** % (3,236 milliards d'euros en 2014).

- En 2014, **642 nouveaux emplois** seront pourvus : 297 ETP pour l'ouverture de nouveaux établissements, 300 ETP pour la mise en oeuvre du projet de loi de lutte contre la récidive, 30 ETP pour le renforcement de la sécurité des établissements pénitentiaires et 15 ETP pour l'exercice du culte.

- Au 1^{er} juillet 2013, **68 569 personnes** étaient écrouées détenues dans les établissements pénitentiaires, soit **un record**. Le taux moyen d'occupation des établissements s'établit à **118,2** %.

- Le problème de la surpopulation carcérale touche prioritairement les maisons d'arrêt (134,5 %) et **sept établissements dont la densité reste supérieure à 200** % et concernant 1 362 détenus (Faa'a Nuutania, Gagny, Orléans, Béthune, Fontenay-le-Comte, Nîmes et La Roche-sur-Yon).

- Dans le budget triennal pour la période allant de 2013 à 2015, les crédits consacrés à l'investissement dans l'immobilier pénitentiaire sont affectés en priorité à **la poursuite des opérations déjà engagées** au mois de mai 2012, ainsi qu'aux **opérations les plus urgentes** (notamment dans les établissements les plus vétustes).

- Le transfert du **transfèrement** de détenus à l'administration pénitentiaire est effectif dans sept régions et trois départements franciliens. Ce processus est toutefois désormais interrompu dans l'attente d'un arbitrage interministériel.

III. LE PROGRAMME 107 « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »

A. L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE ET LA RÉINSERTION SOCIALE DES DÉTENUS

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

L'action n° 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, ainsi que le placement sous surveillance électronique (PSE) et le placement sous surveillance électronique mobile (PSEM), le placement extérieur et la semi-liberté¹.

Il convient à cet égard de souligner que **la part des aménagements de peines sur l'ensemble des personnes condamnées écrouées progresse**. Ce taux est de 22,1 % au 1^{er} juin 2013 (contre 20,7 % au 1^{er} juin 2012).

L'action n° 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 pénitentiaire² ainsi que les activités d'enseignement et de formation.

L'action n° 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

¹ La dotation consacrée aux développements des aménagements de peine et aux alternatives à l'incarcération (semi-liberté, PSE, PSEM et placements à l'extérieur) s'élève, en 2014, à 29,1 millions d'euros en CP.

² Les actifs écroués sont répartis entre la production, le service général et la formation professionnelle. Leur activité se déroule au sein des ateliers de la régie industrielle des établissements pénitentiaires. A son sujet, voir le rapport d'information de notre ancien collègue Paul Loridant « Prisons : le travail à la peine » - contrôle budgétaire de la Régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP) : document Sénat n° 330 (2001-2002).

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 » : 60,4 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT

Plus de la moitié (60,4 %) des moyens du présent programme est concentré sur l'action n° 1 « Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice ».

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

Crédits de paiement du programme 107 par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2014	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2014	Part dans le programme
1 - Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	1 955,2	60,4%	2 260,5	67,2%
2 - Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice	1 025,4	31,7%	1 102,3	32,8%
4 - Soutien et formation	256,7	7,9%	0,0	0,0%
Ensemble	3 237,3	100,0%	3 362,8	100,0%

+ 125,5 millions d'euros *

* Provenant du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » (124,7 millions d'euros) et du programme « Entretien des bâtiments de l'Etat » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » (0,8 million d'euros)

Source : d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

L'ENAP, opérateur du programme, est financée par une subvention pour charges de service public s'imputant sur l'action n° 4 « Soutien et formation ». Le montant de cette subvention s'élève à **25,2 millions d'euros**. Depuis 2003, cette école doit faire face à un afflux important d'élèves et de stagiaires en raison des créations d'emplois liées à la LOPJ et des remplacements des départs en retraite. En 2014, un peu plus de 5 500 agents devraient bénéficier d'une formation assurée par l'opérateur (environ 2 000 en formation initiale et 3 500 en formation continue).

C. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT : + 1,4 %

Après un fort réajustement à la baisse (- 38,5 %) en 2013 suite au lancement du plan immobilier sur les années antérieures¹, l'administration pénitentiaire verra ses autorisations d'engagement baisser de nouveau en 2014 mais dans une moindre proportion : - 1,2 %.

Dans le même temps, les **crédits de paiement augmentent de 1,4 %** (3,236 milliards d'euros en 2014).

Les crédits en personnel (titre 2) augmentent de 49,5 millions d'euros, soit + 2,5 %².

Les dépenses de fonctionnement (titre 3) croissent, pour leur part, de 16,5 millions d'euros en crédits de paiement, soit + 2,2 %.

Les facteurs de l'évolution des dépenses de fonctionnement de l'administration pénitentiaire en 2014

En 2014, les dépenses de fonctionnement (en CP) viseront notamment à couvrir :

- **le développement des aménagements de peine**, et notamment du PSE qui devrait concerner près de 12 899 personnes en 2014 ;
- le maintien des moyens de fonctionnement (20,4 millions d'euros) et d'intervention (8,5 millions d'euros) des SPIP ;
- le fonctionnement des établissements en gestion publique (138,7 millions d'euros) ;
- la nécessité pour l'administration pénitentiaire de respecter les engagements pris auprès de ses partenaires privés. Les montants consacrés au titre 3 passent de 428,7 millions d'euros en 2013 à 449,8 millions d'euros en 2014 (+ 4,9 %), en raison notamment de l'évolution contractuelle du montant des **loyers en partenariats public-privé (PPP) et des marchés de gestion déléguée**. En 2014, les montants des loyers des dix établissements en service, construits et gérés en PPP (Roanne, Lyon Corbas, Nancy, Béziers, Poitiers, Le Havre, Le Mans, Lille-Annoeullin, Sud francilien et Nantes) s'élèvent à 93,4 millions d'euros.

Source : ministère de la justice

Les crédits d'investissements (titre 5) reculent de 12,4 millions d'euros, soit - 3,3 % en CP.

¹ Les autorisations d'engagement nécessaires à la construction de quatre établissements dans le cadre du nouveau programme immobilier (NPI) avaient été ouvertes sur les exercices antérieurs.

² Cf. infra partie D pour plus de développements sur les effectifs du programme.

Les facteurs de l'évolution des dépenses d'investissement de l'administration pénitentiaire en 2014

Les dépenses d'investissement du programme « Administration pénitentiaire » comprennent **31 millions d'euros** au titre des PPP afin de rembourser les coûts immobiliers et les intérêts intercalaires afférents à ces contrats.

Elles correspondent également à la couverture de la **programmation immobilière** qui doit permettre :

- la poursuite des programmes de construction « 13 200 » (maison centrale de Vendin-le-Vieil) et « NPI » (centre pénitentiaire d'Orléans-Saran, centre pénitentiaire de Papéari), des grands travaux de réhabilitation en métropole (réhabilitation de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, centre pénitentiaire des Baumettes 2) ou d'extension en outre-mer (centre pénitentiaire de Ducos, centre pénitentiaire de Majicavo) ;

- les opérations d'entretien du gros œuvre des établissements pénitentiaires et du plan de sécurisation annoncé par Madame la garde des Sceaux, ministre de la justice, le 3 juin 2013 (installation de dispositifs anti-projections ainsi que de portiques, implantation de deux brigades cynotechniques).

Source : ministère de la justice

Les crédits d'intervention (titre 6), enregistrent, pour leur part, une baisse de 8,5 %, en passant de 108,6 millions d'euros en 2013 à 99,4 millions d'euros en 2014. Ils bénéficient majoritairement (98,9 millions d'euros) à l'action n° 2 « *Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice* » et sont consacrés à des transferts à la sécurité sociale à hauteur de 91,5 millions d'euros¹.

D. LES EFFECTIFS : LA CRÉATION DE 432 POSTES NOUVEAUX

Depuis plusieurs années, le programme « Administration pénitentiaire » a largement profité des augmentations d'effectifs au sein de la mission « Justice ». Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de son plafond d'emplois sur les six dernières années.

¹ 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). Toutefois, le versement de ces cotisations ne concerne pas les détenus non hébergés, qui bénéficient d'une mesure de semi-liberté, d'un placement extérieur sans surveillance ou d'un PSE, dès lors qu'ils exercent une activité professionnelle et qu'ils sont affiliés à ce titre aux régimes de sécurité sociale.

Hausse du plafond d'emplois du programme 107 depuis 2008

(en ETPT)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ETPT supplémentaires	772	894	840	997	454	189	112

Source : commission des finances

En 2014, le plafond d'emplois du programme connaît un nouvel accroissement de 112 ETPT. Il s'établit désormais à **35 812 ETPT**.

Cette évolution résulte de mesures de transferts¹, d'une correction technique tenant compte de la consommation effective du plafond d'emplois au cours des exercices précédents (- 64 ETPT), de l'extension en année pleine des nouveaux emplois pourvus en 2013 et de **la création de 432 ETP en 2014**.

Par ailleurs, **une économie de 210 postes** est prévue en 2014 dans le cadre du déploiement de l'application informatique GENESIS², de la finalisation du plan de rationalisation des miradors dans les établissements pénitentiaires et de l'optimisation des procédures dans les greffes pénitentiaires.

Au total, ce sont **642 nouveaux emplois qui seront pourvus**, répartis de la manière suivante :

- 297 ETP pour l'ouverture de nouveaux établissements ;
- **300 ETP** pour la mise en oeuvre du projet de loi de lutte contre la récidive, avec le recrutement de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) ;
- 30 ETP pour le renforcement de la sécurité des établissements pénitentiaires ;
- 15 ETP pour l'exercice du culte.

Concernant les SPIP, votre rapporteur spécial avait souligné en 2011 les conditions de travail de plus en plus tendues auxquelles les personnels sont confrontés³. En particulier, dans le contexte de la montée en charge du PSE, il rappelle que le SPIP est chargé par le juge de l'application des peines (JAP) de l'enquête de faisabilité de la mesure, puis du contrôle du

¹ Le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » se voit ainsi transféré 26 ETPT dans le cadre de la mise en oeuvre des plate-formes interrégionales du ministère de la justice.

² L'application GENESIS est une application informatique destinée à remplacer les applications au coeur du métier des établissements pénitentiaires, tant au niveau central et interrégional (Gestion Informatisée des Détenus en Etablissement, Gestion Centralisée de la Population Pénale, Gestion Régionale de la Population Pénale, Fichier National des Détenus) qu'au niveau local (Cahier Electronique de Liaison, Dossier Electronique d'Orientation).

³ Cf. Sénat, rapport spécial n° 107 (2011-2012) - tome III - annexe 16.

respect des obligations imposées au condamné (vérifications téléphoniques, visites au lieu d'assignation, convocations à l'établissement d'écrou ou au SPIP). En outre, après une expérimentation engagée en avril 2010 dans dix SPIP, la généralisation du transfert de la prise en charge de la surveillance électronique (gestion logistique des dispositifs, opération de pose et de dépose des bracelets, interventions techniques en cours de mesure) des établissements pénitentiaires vers les SPIP a été actée.

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

E. LA PRESSION DU TAUX DE POPULATION CARCÉRALE

1. L'évolution à la hausse du nombre de détenus depuis 2007

Au 1^{er} juillet 2013, **68 569 personnes** étaient détenues dans les établissements pénitentiaires de France¹. Ce chiffre constitue **un nouveau record**.

Si la population détenue a globalement augmenté de **14 %** entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} janvier 2013, cette hausse n'a toutefois pas été uniforme. Sur cette période, on distingue trois phases. La population carcérale a cru de manière importante entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} janvier 2009 (+ 7 %) avant de diminuer sensiblement jusqu'au 1^{er} janvier 2011 (- 3 %). Puis elle a de nouveau augmenté de 10 % entre le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} janvier 2013.

Entre le 1^{er} janvier 2013 et le 1^{er} juillet 2013, le nombre de personnes détenues a continué de croître.

¹ Ce chiffre ne tient évidemment pas compte des personnes écrouées non détenues, c'est-à-dire sous surveillance électronique ou en placement à l'extérieur sans hébergement.

Evolution du nombre de détenus depuis le 1^{er} janvier 2007

	Condamnés détenus		Prévenus		Personnes détenues	
	Effectifs	Evolution	Effectifs	Evolution	Effectifs	Evolution
01/01/2007	39 919	3,4 %	18 483	-6,3 %	58 402	0,1 %
01/01/2008	44 279	10,9 %	16 797	-9,1 %	61 076	4,6 %
01/01/2009	46 319	4,6 %	15 933	-5,1 %	62 252	1,9 %
01/01/2010	45 583	-1,6 %	15 395	-3,4 %	60 978	-2,0 %
01/01/2011	44 842	-1,6 %	15 702	2,0 %	60 544	-0,7 %
01/01/2012	48 508	8,2 %	16 279	3,7 %	64 787	7,0 %
01/01/2013	50 293	3,6 %	16 454	1,1 %	66 572	2,8 %
01/07/2013	51 251	1,9 %	17 318	5,3 %	68 569	3,0 %

Source : Statistique mensuelle de la population écrouée et détenue en France, DAP/PMJ5

Une analyse plus fine selon la catégorie pénale montre que **l'évolution observée est principalement due à celle des détenus condamnés** avec une hausse de 16 % entre janvier 2007 et janvier 2009, un recul de 3 % entre janvier 2009 et janvier 2011, puis une nouvelle hausse de 12 % entre janvier 2011 et janvier 2013.

Les effectifs de prévenus ont, à l'inverse, connu une baisse globale ces dernières années (avec notamment - 17 % entre janvier 2007 et janvier 2010), bien que depuis le 1^{er} janvier 2010 les effectifs repartent à la hausse (+ 7 % entre le 1^{er} janvier 2010 et le 1^{er} janvier 2013). La part des prévenus est ainsi passée de 32 % à 25 % entre 2007 et 2012. Sur la période récente, entre le 1^{er} janvier 2013 et le 1^{er} juillet 2013, le nombre de prévenus a augmenté de 5,3 %.

2. Le taux d'occupation des établissements pénitentiaires de 118,2 %

Parallèlement à l'augmentation du nombre de détenus, le nombre de places opérationnelles en détention est passé de 57 408 à **57 238**, soit une réduction de 170 places, entre le 1^{er} août 2012 et le 1^{er} août 2013.

Le taux moyen d'occupation est donc de **118,2 %** (contre 117,3 % au 1^{er} août 2012)¹.

Il convient toutefois de préciser que le problème de la surpopulation carcérale concerne **prioritairement les maisons d'arrêts (134,5 %)**.

¹ L'année 2008 s'était caractérisée par un pic historique avec un taux de surpopulation de 126,5 %. Le calcul du taux au 1^{er} août 2013 se fonde sur un nombre de détenus de 67 683, communiqué par la direction de l'administration pénitentiaire.

Taux moyens d'occupation selon le type d'établissement

Type d'établissement	Centre de détention	Centre pénitentiaire	Centre de semi-liberté	Etablissement pour mineur	Maison centrale	Maison d'arrêt
Taux d'occupation	94,2 %	118,7 %	99,6 %	80,7 %	85,7 %	134,5 %

Source : direction de l'administration pénitentiaire

Depuis plusieurs années, votre commission dénonce sans discontinuer les conditions de détention parfois inhumaines dans les prisons françaises, du fait de leur vétusté et d'un taux de surpopulation carcérale élevé¹. La France est en contradiction avec les règles européennes.

La préoccupation majeure demeure, dans cette perspective, les sept établissements (Faa'a Nuutania, Gagny, Orléans, Béthune, Fontenay-le-Comte, Nîmes et La Roche-sur-Yon) dont la densité reste supérieure ou égale à 200 % et qui concernent encore 1 362 détenus.

3. Le programme immobilier pénitentiaire

Dans le budget triennal pour la période allant de 2013 à 2015, les crédits d'investissement disponibles sont affectés en **priorité à la poursuite des opérations immobilières qui étaient déjà engagées** (marchés signés) au mois de mai 2012, ainsi qu'aux **opérations de mise en conformité les plus urgentes** (notamment dans les établissements les plus vétustes, tels que le centre pénitentiaire de Nouméa). Construction neuve et réhabilitation vont de pair.

¹ Voir en complément 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).

Ainsi, il a été décidé, d'une part, de **revoir la fin du programme « 13 200 »**¹ et, d'autre part, de **réviser à la baisse le nouveau programme immobilier (NPI)** décidé par le précédent Gouvernement².

Le redimensionnement de la politique immobilière pénitentiaire amène donc à envisager la programmation suivante.

Programmation de l'évolution des places en détention

	< 2007	2 007	2 008	2 009	2 010	2 011	2 012	2 013	2 014	2 015	2 016	2 017	2 018	2 019	
Programme 13200															
Nombre de places ouvertes	0	210	1 437	3 562	2 471	1 699	648	349	239	330	504	180	0	0	11 629
Nombre de places fermées	0	0	-207	-795	-687	0	-342	-55	0	0	0	0	0	0	-2 086
TOTAL PLACES NETTES 13200	0	210	1 230	2 767	1 784	1 699	306	294	239	330	504	180	0	0	9 543
DAC	1 021	122	412	341	99	189	127	89	190	100	0	0	0	0	2 690
SYNTHESE RENOVATIONS	0	0	-478	142	78	0	46	237	123	469	0	-1 035	422	0	4
NPI															
Nombre de places ouvertes									768	1210	1074	1145	0	808	5005
Nombre de places fermées						271	595	162	700	336	780	0	0	0	2844
TOTAL PLACES NETTES NPI						-271	-595	-162	68	874	294	1145	0	808	2161
TOTAL PROGRAMMES	1 021	332	1 164	3 250	1 961	1 617	-116	458	620	1 773	798	290	422	808	14 398

Source : direction de l'administration pénitentiaire

En 2019, la France devrait être dotée de près de **63 500 places de prison**. Sur ce nombre, 40 381 auront été construites après 1990. Par ailleurs, 12 234 places auront été fermées depuis 1990.

Toutefois, la lutte contre la surpopulation carcérale peut aussi passer par une **révision de la politique pénale**, notamment sur les courtes peines.

¹ Initié par la LOPJ, le programme dit « 13 200 » comportait 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).

² Le nouveau programme immobilier (NPI) correspondait initialement à un plan de restructuration du parc immobilier pénitentiaire. Il visait, d'une part, à assurer des conditions dignes de détention (en conformité avec les règles pénitentiaires européennes et les prescriptions de la loi pénitentiaire précitée du 24 novembre 2009) et, d'autre part, à augmenter les capacités d'hébergement de l'administration pénitentiaire. Ce programme cherchait ainsi à améliorer le taux de mise à exécution des peines d'emprisonnement prononcées par les juridictions pénales et à assurer l'encellulement individuel des personnes détenues. Il prévoyait la construction de vingt-cinq nouveaux établissements (dont deux en outre-mer), la réhabilitation de la maison d'arrêt de Paris-La Santé, la reconstruction du centre pénitentiaire de Nouméa ainsi que l'extension du centre pénitentiaire de Ducos. Concomitamment à la livraison de ces structures, la fermeture de trente-six sites était programmée.

4. Les opérations programmées entre 2013 et 2015

Sur la période allant de 2013 à 2015, **les mises en services programmées** sont :

- en 2013 :

- le centre pénitentiaire d'Alençon-Condé sur Sarthe (249 places) ;
- la maison d'arrêt de Rodez (100 places) ;
- la rénovation-extension du centre de détention de Nantes (134 places) ;
- la restructuration d'un bâtiment de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis (541 places) ;
- la fin de l'extension de la maison d'arrêt de Bonneville (97 places) ;
- la fin de l'extension du centre de détention de Bédénac (80 places).

- en 2014 :

- l'ouverture du centre pénitentiaire d'Orléans Saran (768 places) ;
- l'ouverture du centre pour peines aménagées de Nouméa (80 places) ;
- le quartier nouveau concept de Longuenesse (90 places) ;
- la phase 1 de l'extension de la maison d'arrêt de Majicavo (69 places) ;
- le quartier de semi-liberté de Bois d'Arcy (60 places) ;
- l'ouverture du quartier de semi-liberté de Nanterre (90 places).

- en 2015 :

- l'ouverture de la maison centrale de Vendin le Viel (238 places) ;
- la phase 2 de l'extension de la maison d'arrêt de Majicavo (92 places) ;
- la restructuration des bâtiments centraux de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis (108 places) ;
- l'ouverture de la tripale D4 de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis (620 places) ;
- le centre pénitentiaire de Beauvais (594 places) ;

- le centre pénitentiaire de Valence (456 places) ;
- l'extension du centre pénitentiaire de Ducos (160 places) ;
- le centre de semi-liberté de Saint-Martin Boulogne (50 places) ;
- le quartier de semi-liberté de Rennes (50 places).

F. LE TRANSFÈREMENT DES DÉTENUS : UN TRANSFERT PLUS DIFFICILE QUE PRÉVU

Depuis plusieurs années, la question du transfèrement des détenus et du **transfert de cette mission à l'administration pénitentiaire** est évoquée. Malgré un principe désormais clairement arrêté et un processus engagé depuis 2011, cette réorganisation est aujourd'hui au milieu du gué.

1. Le principe du transfert à l'administration pénitentiaire

La réunion interministérielle du 30 septembre 2010 a acté la prise en charge par l'administration pénitentiaire de l'intégralité des missions de transfèremments et d'extractions judiciaires, ainsi que d'escorte et de garde des détenus hospitalisés en unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI)¹. **Ce transfert devait s'effectuer progressivement par région sur trois ans, entre 2011 et 2013².**

Il a alors été décidé que le transfert de la mission au ministère de la justice correspondait à **800 ETP**, en provenance de la gendarmerie (65 %) et de la police (35 %).

Parallèlement, **une bascule des crédits de fonctionnement associés à ces effectifs** (tenue, équipement, armement) ainsi que des crédits d'équipement en véhicules a été opérée au *prorata* des ETP transférés.

¹ 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 transfèremments 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 comparaitre, 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 intérieure 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 transfèremments administratifs, le concours des forces de l'ordre pouvait être sollicité lorsque le détenu extrait était réputé dangereux.

² L'applicabilité de cet arbitrage à l'outre-mer n'a toutefois pas été formellement tranchée jusqu'à présent.

Des véhicules de transport de détenus (VTD) ont aussi été cédés à l'administration pénitentiaire en fonction des besoins exprimés.

2. La reprise des missions d'extraction par le ministère de la justice depuis 2011

En 2011, l'administration pénitentiaire a repris les régions Auvergne, Lorraine et Basse-Normandie.

En 2012, elle a également pris en charge les régions Picardie, Franche-Comté, Champagne-Ardenne et Midi-Pyrénées.

La reprise des missions sur la CA de Versailles (soit les départements des Yvelines, des Hauts-de-Seine et du Val d'Oise), prévue avant la fin de l'année 2012, a été reportée à janvier 2013.

L'adaptation de l'administration pénitentiaire à cette nouvelle mission

Afin d'assumer la mission qui lui a été confiée, l'administration pénitentiaire a fait évoluer son mode d'organisation. Plusieurs nouvelles structures sont ainsi apparues.

Le schéma retenu pour opérer les réquisitions se fonde sur la création d'un service appelé « **Autorité de régulation et de programmation des extractions judiciaires** » (**ARPEJ**) au sein du département de la sécurité et de la détention des directions interrégionales concernées par la reprise des missions.

En tenant compte du maillage territorial des établissements pénitentiaires et de celui des juridictions à desservir, des **pôles de rattachement des extractions judiciaires** (**PREJ**), sur lesquels sont rattachés des agents et des moyens, ont été créés.

Enfin, une **mission extractions judiciaires** (**MEJ**), directement rattachée à la sous-direction de l'état-major de sécurité de la direction de l'administration pénitentiaire, suit la reprise des missions d'extractions judiciaires.

Source : direction de l'administration pénitentiaire

3. Les difficultés organisationnelles rencontrées

a) Une obligation de spécialisation des agents

L'obligation de spécialisation des agents est **liée à l'organisation même du travail dans les établissements pénitentiaires**.

L'administration pénitentiaire ne peut pas « neutraliser » un poste pour effectuer une extraction judiciaire. Dans une prison, les postes sont tenus en permanence (miradors, coursives, postes de sécurité...), ce qui suppose une **re-planification quotidienne** du service pour gérer les éventuelles absences.

b) La nécessité de disposer de personnels formés

Les agents pénitentiaires sont formés à l'utilisation d'armes longues pour les factions en miradors. Les missions d'extractions judiciaires requièrent des habilitations à l'utilisation du bâton télescopique de protection et à **l'arme de poing** (Sig Sauer). Seuls des agents préalablement formés et habilités à l'usage de ces armes peuvent donc être mobilisés sur cette mission.

La question de la formation des agents renvoie à **la capacité de l'ENAP à répondre au besoin**. Or, cette école est par ailleurs déjà saturée dans le cadre du plan de charge de l'administration pénitentiaire (remplacement des agents admis à la retraite, création de postes pour l'ouverture des nouveaux établissements...).

c) Le maillage territorial

Le maillage territorial des établissements pénitentiaires **ne coïncide pas avec celui des juridictions** à desservir. Il s'agit là d'une différence notable avec le maillage des services de la police et de la gendarmerie, plus dense et se rapprochant davantage de celui des juridictions.

Cette différence oblige à parfois **transporter des moyens humains et matériels auprès du lieu de mission**, ce qui s'avère chronophage. Une part du temps de mobilisation des agents n'est donc pas en lien direct avec l'accompagnement de la personne détenue.

d) Une organisation plus rigide que celle de la police et de la gendarmerie

Les forces de police et de gendarmerie ont la possibilité de « **détourner** » un **équipage** effectuant de la surveillance sur la voie publique, pour l'affecter sur une mission temporaire ou assurer un renfort d'une équipe d'extraction judiciaire.

Le maillage territorial de la police et de la gendarmerie permet également de **recourir rapidement à des effectifs supplémentaires**, en cas d'urgence ou de nécessité de pallier une difficulté.

Mais **l'administration pénitentiaire ne dispose pas de pareilles modalités d'organisation**. Non seulement son maillage est moins dense, mais les personnels affectés en détention ne peuvent pas être détournés (même temporairement) de leur occupation, compte tenu des modalités de recrutement et d'emploi des agents extractions judiciaires (personnel dédié à ces missions, nécessité d'un port d'arme et donc d'une formation préalable à l'utilisation d'une arme de poing, présélection et mutation des personnels à l'issue d'une formation d'adaptation).

e) *Des effectifs devant varier en fonction de l'activité judiciaire*

Par nature, **l'activité judiciaire implique une forte variation des besoins d'une journée sur l'autre**. Cela est d'autant plus vrai que le lissage des audiences est encore perfectible.

Or, **la charte des temps** applicable aux personnels de surveillance¹ a été conclue alors que cette nouvelle mission n'existait pas.

Les volumes d'heures supplémentaires constatés sur les PREJ depuis le mois de septembre 2011 (environ 130 heures à 140 heures par agent et par trimestre civil) ont donc été fortement réduits par la mise en place d'une **charte des temps expérimentale** et les abondements en personnels.

Cependant, les agents rencontrent encore des difficultés pour bénéficier d'une pause méridienne lorsqu'ils sont en mission d'extraction, ce qui **nuît à leurs capacités d'attention et de réactivité**.

La charte des temps expérimentale vise également à modifier l'organisation du temps de travail des agents des PREJ qui n'est pas en adéquation avec l'activité réelle de ces services. En effet, la spécificité des missions d'extractions judiciaires génère **d'importantes phases d'attente** pour les agents au sein des bases PREJ, alors même que l'accomplissement des missions d'extractions proprement dites impose de les mobiliser au-delà de leurs horaires de travail exigible. Ces temps d'attente hors mission d'extraction représentent, selon les périodes, entre 25 % et 30 % du temps travaillé par les personnels de surveillance en PREJ.

4. Les perspectives : vers un étalement du calendrier ?

Au stade actuel de la reprise des missions d'extractions judiciaires, le ministère de la justice a donc en charge **sept régions administratives** et les **trois départements franciliens** de la CA de Versailles.

Sur ces huit zones opèrent sept ARPEJ, dix-sept PREJ et 436 personnels. Ils assurent environ **25 500 extractions judiciaires annuelles**, soit environ 19 % du volume annuel des réquisitions adressées par les magistrats.

Sur les 281 emplois devant être transférés du programme « Police nationale »² vers le ministère de la justice, 70 ETPT ont été effectivement rendus en 2011 et 88 ETPT en 2012. En 2013, **123 ETPT** restaient donc à rendre. Pour ce qui est des emplois de la gendarmerie, 292 ETPT ont été transférés à l'administration pénitentiaire et **227 ETPT** demeurent au sein du programme « Gendarmerie nationale ».

¹ Cf. circulaire ARTT / JUSE0140105C du 27 décembre 2001.

² Les programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » relèvent de la mission « Sécurité ».

Face aux difficultés rencontrées, il a été décidé, à la fin de l'année 2012, un **moratoire pour 2013**. Les transferts d'emplois et des nouvelles régions ont été suspendus afin d'attendre le résultat d'une évaluation demandée conjointement par les ministères de la justice et de l'intérieur.

La volonté du ministère de l'intérieur est toutefois de mettre fin au moratoire afin de poursuivre et de clore le transfert de la mission à l'administration pénitentiaire. Cette action a d'ailleurs été inscrite parmi les mesures de **modernisation de l'action publique (MAP) pour le ministère de l'intérieur**.

A la suite de plusieurs réunions interministérielles, un projet de reprise des régions restantes a été proposé. Il prévoit un transfert progressif **entre 2014 et 2018** des régions restant à reprendre, y compris les départements et les collectivités ultra-marines.

Ce plan ne fait toutefois pas encore l'objet d'un accord définitif entre les deux ministères (intérieur et justice), le nombre d'ETPT à restituer par le ministère de l'intérieur n'étant en particulier pas encore fixé.

G. LA LAÏCITÉ PÉNITENTIAIRE ET LE PLURALISME RELIGIEUX

Le présent projet de budget prévoit, comme en 2013, la création de **15 ETP** supplémentaires affectés à l'aumônerie musulmane.

Est-ce suffisant pour répondre à **une légitime attente** ?

L'aumônerie musulmane est organisée depuis moins de dix ans : actuellement **169 personnes** remplissent cette fonction (dont 86 sont indemnisées).

Selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial par la direction de l'administration pénitentiaire, en 2014 le budget dévolu à l'indemnisation des aumôniers des prisons sera de **2 407 387 euros** répartis de la manière suivante.

Budget des aumôneries des prisons en 2014

(en euros)

	Catholique	Israélite	Protestant	Musulman	Orthodoxe	Total
Crédits alloués	1 146 247	184 233	437 275	629 962	9 670	2 407 387

Source : direction de l'administration pénitentiaire

Le nombre des aumôniers des prisons est le suivant.

Nombre des aumôniers des prisons

Culte	Catégorie	Total
Adventiste	Rémunéré	
	Bénévole	7
	Auxiliaire	
Bouddhiste	Rémunéré	
	Bénévole	3
	Auxiliaire	
Catholique	Rémunéré	195
	Bénévole	319
	Auxiliaire	159
Eglise du Septième jour	Rémunéré	
	Bénévole	3
	Auxiliaire	
Israélite	Rémunéré	35
	Bénévole	31
	Auxiliaire	4
Musulman	Rémunéré	86
	Bénévole	79
	Auxiliaire	4
Orthodoxe	Rémunéré	2
	Bénévole	30
	Auxiliaire	1
Pentecôtiste	Rémunéré	
	Bénévole	9
	Auxiliaire	
Protestant	Rémunéré	89
	Bénévole	218
	Auxiliaire	19
Sanito	Rémunéré	
	Bénévole	13
	Auxiliaire	
Totaux	Rémunéré	398
	Bénévole	728
	Auxiliaire	186
Total général		1 312

Source : direction de l'administration pénitentiaire

Nous devons être conscients qu'il ne suffit pas d'une ligne budgétaire pour obtenir satisfaction : il faut trouver des personnes de qualité, parlant le français et l'arabe, pétris d'éthique laïque, ayant une vocation pour le monde carcéral et de bonnes connaissances théologiques.

Certains détenus peuvent avoir des préoccupations religieuses et s'inscrire dans une quête spirituelle. L'incarcération peut devenir un temps de **reconstruction**, par le recours à l'étude, à la réflexion, à la méditation, pour se donner des repères utiles pendant et après l'incarcération.

Encore faut-il **éviter des dérives**, trouver un équilibre : le personnel pénitentiaire, les visiteurs de prison, les aumôniers...peuvent y aider.

H. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

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

L'indicateur 3.1 mesurant le « *pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine* » rend compte de **résultats en progrès**. Ainsi, ce ratio est passé de 13,4 % en 2009 à 20 % en 2012 et 22 % en prévision actualisée pour 2013. La prévision pour 2014 se situe à 23 %. L'aménagement de peine peut correspondre à une mesure de PSE (représentant 77 % des cas d'aménagement en 2013), de placement extérieur ou de semi-liberté.

Dans le domaine des aménagements de peine, **l'indicateur** relatif au « *pourcentage de propositions d'aménagement de peine avec avis favorable du SPIP* » porte sur les éléments constitutifs de l'efficacité de la prise en charge et permet d'évaluer l'action du SPIP en faveur de la réinsertion des condamnés. La réinsertion dans le cadre d'un aménagement de peine étant subordonnée à l'existence d'un projet sérieux, l'indicateur mesure la capacité du SPIP à mobiliser non seulement les ressources internes du service, mais aussi les ressources externes (notamment les partenaires associatifs). Cet indicateur s'établit à 58,5 % en prévision actualisée pour 2013, avec une prévision de 59 % pour 2014.

L'indicateur 1.1 met en évidence un « *nombre d'évasions pour 10 000 détenus (sous garde pénitentiaire directe/hors de l'établissement)* » **inférieur à 2** en prévision actualisée pour 2013, soit une performance conforme à la prévision d'origine.

Au regard de l'objectif de renforcement de la sécurité dans les établissements pénitentiaires (objectif 1 du programme), il convient en outre de souligner que le « *taux de formation à la prévention du suicide (formation TERRA)* » (**indicateur 1.3**) **augmente** pour les surveillants : 81 % en prévision actualisée pour 2013, contre 80 % en réalisation pour 2012.

S'agissant de l'amélioration des conditions d'insertion professionnelle des détenus (objectif 4), l'indicateur 4.1 portant sur le « *pourcentage de détenus bénéficiant d'une formation générale ou professionnelle* » met en lumière les limites du système actuel : **seulement 10,2 % (prévision actualisée pour 2013) des détenus suivent une formation professionnelle**.

De même, **seulement 31 % des détenus (prévision actualisée pour 2013) bénéficient d'une activité rémunérée à l'intérieur des établissements**,

soit une proportion moindre qu'en 2012 (37,7 %). Le contexte économique ne favorise pas l'amélioration de cette performance.

Enfin, le « *pourcentage de personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes* » (indicateur 6.1) reste, lui aussi, **insatisfaisant : 59 % en prévision actualisée** pour 2013 (contre 57,7 % en 2012).

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

- Le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » (PJJ) comporte 781,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et **785,3 millions d'euros en crédits de paiement, en baisse** respectivement de 2,3 % et de **0,6 %**.

- Votre rapporteur spécial se félicite de la **poursuite du renforcement des effectifs (création de 78 ETP en 2014)**, en rupture avec la politique dite de « révision générale des politiques publiques » (RGPP) et sa mesure principale qui en était la suppression des emplois (- 632 ETPT entre 2008 et 2012).

- L'abondement exceptionnel en 2013 de 10 millions d'euros a permis de résorber une partie de la dette à l'égard du secteur associatif habilité (SAH). L'arriéré de paiement a été ramené à **20 millions d'euros**, ce qui correspond à un mois de délai de paiement.

- **80 % des jeunes pris en charge au pénal n'ont ni récidivé, ni réitéré, ni fait l'objet de nouvelles poursuites dans l'année qui a suivi la clôture de la mesure.**

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

A. LE RÔLE DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (PJJ)

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

Pour 2014, la structuration en actions du programme « Protection judiciaire de jeunesse » est **simplifiée** afin de permettre une lecture plus directe des politiques publiques mises en œuvre.

L'ancienne action n° 1 « *Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants* » change de libellé et devient « **Mise en œuvre des décisions judiciaires** ». En contrepartie, l'ancienne action n° 5 « *Aide à la décision des magistrats : mineurs délinquants et mineurs en danger* » (créée en 2011) disparaît.

La nouvelle action n° 1 renvoie à **la mise en œuvre des mesures de prise en charge des mineurs délinquants et des mesures d'investigation**.

Les mesures de prise en charge des mineurs délinquants sont décidées par les juges des enfants, plus rarement les juges d'instruction, ou encore en alternative aux poursuites par les procureurs de la République. L'action concerne donc la mise en œuvre des **mesures éducatives pénales** (mesures de placement et mesures exercées en milieu ouvert) ainsi que les **activités de jour** (qui visent à favoriser la réinsertion scolaire, professionnelle et sociale des mineurs). Les interventions de la PJJ auprès des mineurs incarcérés (dans les établissements pénitentiaires pour mineurs et les quartiers pour mineurs) ainsi que les actions de prévention de la délinquance sont rattachées à cette action.

Les mesures d'investigation sont conduites sur ordonnance des magistrats. Elles visent à leur 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. Ces mesures sont financées par l'Etat à 100 %, dans les secteurs public et associatif¹.

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

L'action n° 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.

B. UNE PRIORITÉ DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE

En charge d'un **programme prioritaire de l'action gouvernementale**, la DPJJ bénéficiera en 2014 de la création de **78 emplois** (Cf. *infra*) après le renfort déjà de 205 emplois supplémentaires en 2013.

En 2014, elle mettra l'accent sur la consolidation et la validation des méthodes éducatives, ainsi que la continuité des parcours des mineurs faisant l'objet d'une décision judiciaire à travers quatre objectifs :

1. Garantir à l'autorité judiciaire, directement ou par le secteur associatif qu'elle habilite, une aide à la décision plus efficace tant en matière civile que pénale.

La DPJJ contribue à l'amélioration des procédures de **signalement** en participant, aux côtés des parquets, aux instances créées par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance (notamment dans le cadre des protocoles concernant les cellules de recueil des informations préoccupantes et au sein des observatoires départementaux). Elle propose des dispositifs performants d'évaluation des situations des mineurs concernés.

2. Renforcer l'intervention de la DPJJ en direction des jeunes confiés à la PJJ.

La très grande majorité (95 %) des jeunes suivis par les établissements et les services de la DPJJ le sont au titre de **mesures de milieu ouvert et d'investigation**. C'est pourquoi il est essentiel d'**améliorer encore les délais de prise en charge**.

Pour les autres mineurs, qui font l'objet de mesures de **placement** et qui concentrent les situations les plus difficiles, le recours à des centres éducatifs fermés (CEF)² peut être une réponse adaptée. Un équilibre avec les établissements de placement classiques doit toutefois être préservé et les

¹ Le secteur public est constitué de 220 établissements et services relevant directement du ministère de la justice. Le secteur associatif comprend 1 127 établissements et services (dont 263 financés exclusivement par l'Etat) habilités et contrôlés par le ministère de la justice.

² Il existe actuellement 51 CEF, dont 34 relèvent du secteur associatif habilité (SAH). Ces CEF offrent au total 561 places sur nombre global de 2 824 places en hébergement à disposition de la PJJ.

réseaux territoriaux de familles d'accueil consolidés¹. La diversification des modalités de prise en charge éducative sera ainsi poursuivie afin de garantir l'insertion des mineurs.

A cet égard, **votre rapporteur spécial rappelle son souhait² que la prise en charge des mineurs s'appuie sur un dispositif harmonieux et équilibré de l'offre d'accueil, plutôt que de reposer sur une structure unique (le CEF).**

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 DPJJ.

Les équipes d'audit de la PJJ sont désormais pleinement opérationnelles. Ainsi, est désormais garantie la réalisation d'un audit tous les cinq ans de chaque structure relevant exclusivement de l'Etat.

4. Concevoir des normes et des cadres d'organisation de la justice des mineurs qui conjuguent la contrainte judiciaire et l'objectif de socialisation des jeunes confiés par l'autorité judiciaire.

En 2014, la DPJJ poursuivra ses chantiers sur :

- l'évolution des différentes **réponses éducatives** ;
- l'amélioration continue des méthodes éducatives, en privilégiant l'adaptation des méthodes professionnelles et en développant la politique des ressources humaines ainsi que la formation ;
- la coordination des acteurs de la justice des mineurs sur chaque territoire ;
- le management et le pilotage des missions et des activités des services déconcentrés.

L'objectif est de consolider le dispositif, en portant l'effort sur le pilotage territorial, et de mesurer l'impact des actions menées sur la qualité de l'action éducative auprès des mineurs.

C. LA MISE EN ŒUVRE DES DÉCISIONS JUDICIAIRES

Avant ventilation, l'action n° 1 relative à la mise en œuvre des décisions judiciaires absorbe déjà plus des quatre cinquièmes (83,7 %) des moyens du programme.

¹ La PJJ s'appuie actuellement sur un réseau d'environ 430 familles d'accueil, auxquelles peuvent être confiés les mineurs.

² Cf. Sénat, rapport spécial n° 107 (2011-2012) - tome III - annexe 16.

Crédits de paiement du programme 182 par action

(en millions d'euros)

Action	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2014	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2014	Part dans le programme
1 - Mise en œuvre des décisions judiciaires	657,5	83,7%	814,4	100,0%
3 - Soutien	98,7	12,6%	0	0,0%
4 - Formation	29	3,7%	0	0,0%
Ensemble	785,2	100,0%	814,4	100,0%

+ 29,2 millions d'euros*

* Provenant des programmes « Conduite et pilotage de la politique de la justice (28,3 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 2014

D. LA LÉGÈRE BAISSÉ DES CRÉDITS DE PAIEMENT : - 0,6 %

Le présent programme comporte 781,3 millions d'euros en AE et **785,3 millions d'euros en CP, en baisse** respectivement de 2,3 % et de **0,6 %**.

Les dépenses de personnel (titre 2) augmentent de 13,4 millions d'euros, soit **+ 3,1 %**. Votre rapporteur spécial reviendra *infra* sur l'évolution des effectifs de la PJJ.

Après l'abondement exceptionnel de 10 millions d'euros supplémentaires en 2013 en vue du paiement d'arriérés dus au secteur associatif habilité (SAH), **les dépenses de fonctionnement** (titre 3) régressent de 14,3 millions d'euros, soit **- 4,4 %**.

Les dépenses d'investissement (titre 5) diminuent de 12,9 % en passant de 23,2 millions d'euros à 20,2 millions d'euros. Toutefois, cette minoration doit être relativisée : lors des exercices précédents la consommation des crédits d'investissement a été inférieure à la prévision et la baisse en 2014 s'interprète dès lors plutôt comme un ajustement à la réalité des besoins. Les dépenses immobilières prises en charges correspondront essentiellement à des travaux d'investissement lourd (constructions neuves ou interventions sur des bâtiments anciens intégrant les coûts de mise aux normes d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite).

Les dépenses d'intervention (titre 6) connaissent une baisse de 0,7 million d'euros et s'établissent à 2,4 millions d'euros. Ces crédits concernent les gratifications et les aides ponctuelles allouées aux jeunes (1 million d'euros) pris en charge par la PJJ ainsi que le financement

d'actions spécifiques (1,4 million d'euros) en lien avec les missions de la PJJ telles que l'organisation de manifestations nationales.

E. LE RENFORCEMENT DES EFFECTIFS : LA CRÉATION DE 78 EMPLOIS

Le plafond d'emplois du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » pour 2014 est de **8 507 ETPT et il gagne donc 37 ETPT** par rapport à 2013.

Cette augmentation résulte de :

- l'extension en année pleine des **créations d'emploi dont la PJJ a bénéficié en 2013 (205 ETP) ;**

- **la création de 78 ETP en 2014 ;**

- un transfert de 28 emplois au profit du programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice » dans le cadre des plate-formes inter-directionnelles CHORUS ;

- une correction technique (- 46 ETPT) permettant d'ajuster le plafond d'emplois aux consommations effectives restituées dans l'application CHORUS pour les années précédentes.

Votre rapporteur spécial se félicite du renforcement des effectifs, ces créations rompant avec la politique dite de « révision générale des politiques publiques » (RGPP) et sa mesure principale qui en était la suppression des emplois (- 632 ETPT entre 2008 et 2012).

F. LA RÉSORPTION DE LA DETTE À L'ÉGARD DU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ (SAH)

1. L'évolution de la dotation au SAH

Le tableau ci-dessous rend compte de l'évolution de la dotation au SAH depuis 2008.

Evolution des crédits consacrés au SAH

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Loi de finances initiale	307,0	277,4	254,2	240,0	242,0	249,8	234,3
Dépenses exécutées	277,3	258,1	244,7	242	232,9		

Source : DPJJ

La dotation au SAH a enregistré une baisse continue sur la période allant de 2008 à 2012. Il faut toutefois relever que, jusqu'en 2007, les crédits avaient été en augmentation constante : 266 millions d'euros en 2006 et 312 millions d'euros en 2007.

La baisse a donc répondu, pour une part, à la volonté de **maîtriser une logique inflationniste héritée d'une culture des crédits évaluatifs antérieure à la LOLF.** Par ailleurs, pour près de 50 millions d'euros, les dépenses du SAH correspondaient à des prises en charge de jeunes majeurs. Or, une proportion importante de ces prises en charge ne relevait pas d'une mesure judiciaire, mais de l'aide sociale de droit commun ne rentrant pas dans les missions de la PJJ (pour des étudiants ayant besoin d'un logement, par exemple).

La baisse des dotations et la loi précitée du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance, qui fait des conseils généraux les chefs de file de cette politique, ont amené la PJJ à un **recentrage sur son cœur de métier : la prise en charge des jeunes délinquants.** La majeure partie de la diminution des crédits entre 2008 et 2010 correspond à ce recentrage.

A partir de 2010, dans le cadre plus général de la maîtrise des dépenses publiques, le SAH a aussi fait l'objet d'une volonté de **rationalisation des coûts.** Cet effort a porté en particulier sur la baisse des coûts de fonctionnement, dont il semblait logique que le secteur associatif prenne sa part dans une période d'effort important de l'ensemble des administrations.

Depuis 2011, la baisse des dotations renvoie à **la recherche accrue de complémentarités entre les deux secteurs,** public et associatif, à partir de l'analyse des synergies possibles sur chaque territoire. L'effort a porté notamment sur la baisse de l'activité en hébergement « classique » (par opposition au placement spécialisé de type « centre éducatif renforcé » ou CEF) et la maîtrise de la suractivité des services de milieu ouvert (investigation et réparation pénale) par rapport aux autorisations budgétaires.

En 2012, l'ensemble du dispositif CEF associatif est passé à **24 ETP pour 12 places d'accueil,** comme dans le secteur public, et la réforme de la mesure d'investigation¹ a été l'occasion de restructurations ou de fusions de services n'atteignant pas une taille critique.

2. Le paiement des arriérés

Malgré les efforts d'économie qui ont eu un effet « prix » sur l'ensemble des prestations assurées par le SAH, le maintien à un haut niveau de l'activité prescrite par les magistrats a entraîné des retards de paiement

¹ Une mesure unique et modulable a remplacé les deux mesures d'investigation et orientation éducative et d'enquête sociale.

du secteur associatif en fin d'année. Ces retards de paiement posent de sérieux problèmes de trésorerie aux petites associations. Déduction faite du report de charge structurel (factures de décembre payées sur l'exercice suivant), ces arriérés de paiement étaient de **35 millions d'euros** à la fin de l'année 2012.

L'abondement exceptionnel de 10 millions d'euros auquel il a été procédé en 2013 a permis d'assainir cette situation. L'arriéré de paiement a été ramené à **20 millions d'euros**, ce qui correspond à un mois de délai de paiement.

Pour 2014, les crédits consacrés au SAH sont stabilisés à **234 millions d'euros** (232,9 millions d'euros en 2013).

G. LA 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.

L'indicateur 1.3 « *Part des jeunes âgés de moins de 17 ans à la clôture d'une mesure pénale qui n'ont ni récidivé, ni réitéré dans l'année qui a suivi* » rend compte du taux de récidive ou de réitération des jeunes pris en charge au pénal. Il permet de mettre en évidence, pour 2013, une performance relativement satisfaisante : **80 % 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 2014 se situe à un niveau de 85 %, tout comme la cible pour 2015.

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 éducative**, par exemple,

s'élève à **2 630 euros** en prévision actualisée pour 2013 (avec une prévision de 2 707 euros en 2014).

Le coût d'une journée en CEF est de **572 euros** en prévision actualisée pour 2013 (contre 587 euros en réalisation en 2012), avec une cible de 580 euros en 2014¹.

Depuis plusieurs années, la DPJJ s'efforce de mieux maîtriser les coûts de fonctionnement des CEF. **Depuis le 1^{er} janvier 2013, une dotation globale de fonctionnement (DGF) est en place pour les CEF du SAH afin d'optimiser les coûts de fonctionnement de ces structures.** Les avantages attendus de ce nouveau mode de tarification² sont une meilleure maîtrise des coûts (par la connaissance des dépenses réalisées dès leur programmation) ainsi que la sécurisation de la gestion et de la trésorerie des associations.

Les taux d'occupation des établissements sont en progrès. Ainsi, ce taux est passé de 73 % **pour les CEF** en 2011 à 75 % en 2013 (prévision actualisée), avec une prévision de 80 % en 2013.

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.

¹ Il s'agit là de moyennes. Le prix moyen de la journée dans l'Inter région Grand Ouest est de 545 euros.

² Le financement des CEF associatifs était auparavant obtenu par une tarification au prix de journée, ce qui entretenait une dynamique inflationniste.

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 de 8,8 % en crédits de paiement, en passant de 339,7 millions d'euros à **369,5 millions d'euros**.

- Cette évolution résulte principalement de la progression des crédits de l'action n° 1 « *Aide juridictionnelle* ». L'enveloppe consacrée à l'AJ voit en effet passer sa dotation de 318,2 millions d'euros en 2013 à 347,2 millions d'euros, soit une hausse de **+ 9,1 %**.

- L'effet conjugué de la hausse de l'enveloppe de l'action n° 1 (+ 29 millions d'euros) et de la suppression de la contribution pour l'aide juridique (- 60 millions d'euros), prévue à l'article 61 du présent projet de loi de finances, met en évidence un recul de financement de l'AJ à hauteur de **31 millions d'euros**. Ce moindre financement est justifié dans les hypothèses du Gouvernement pour 2014 par une meilleure maîtrise du nombre d'admissions à l'AJ.

- Les hypothèses du Gouvernement se fondent pour 2014 sur une prévision de baisse des admissions à l'AJ de 2,3 % (pour **889 000 admissions** au total).

- L'effort financier en faveur de l'aide aux victimes et des associations de médiation familiale est maintenu avec une enveloppe, respectivement, de **13,7 millions d'euros** et de **3,2 millions d'euros**.

- Le « *taux de mise en recouvrement des frais avancés par l'Etat au titre de l'AJ* » continue d'enregistrer une performance qui n'est pas satisfaisante : 7 % en prévision actualisée pour 2013 (pour un montant de sommes mises en recouvrement de 17 millions d'euros).

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

A. LA PRÉÉMINENCE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE (AJ)

Bien qu'il ne contienne que 4,7 % des moyens de la mission « Justice » (en crédits de paiement), le programme « Accès au droit et à la justice » revêt une importance singulière, car il vise à répondre à **l'aspiration des citoyens à connaître leurs droits et à pouvoir agir en justice.**

L'aide juridictionnelle (AJ) constitue la première action du présent programme, avec 94 % de ses moyens. Le « passage en limitatif » des crédits d'AJ, à compter du 1^{er} 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)¹ 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 n° 2 du présent programme, est mis en œuvre par les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), actuellement au nombre de 101. 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 quartiers difficiles ainsi que les « points d'accès au droit » (PAD). Cette action dispose de 1,4 % des moyens du programme.

La politique d'aide aux victimes d'infraction pénale (action n° 3, dotée de 3,7 % 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. L'action vise, également, des dispositifs plus ciblés de réponse en urgence, tels que le

¹ *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. Il en a résulté un rapport d'information n° 63 (2008-2009), « Vers un regroupement des caisses de règlements pécuniaires des avocats ? ».*

numéro 08VICTIMES devenu « 116 006 »¹. Enfin, elle renvoie aux bureaux d'aide aux victimes implantés au sein des TGI.

L'action 4 « *Médiation familiale et espaces de rencontre* » représente 0,9 % des crédits de paiement du programme et s'inscrit dans les orientations du ministère de la justice 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 civile² a, en effet, été l'occasion de promouvoir ce mode de résolution amiable des conflits et de mieux prévenir les conflits ou leur multiplication. La mise en œuvre de ces dispositions repose essentiellement sur le réseau des associations et des services de médiation familiale.

Gérés par des associations, **des espaces de rencontre parent(s) / enfant(s)**, 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 précitée du 5 mars 2007 portant réforme de la protection de l'enfance permet au JAF de recourir à un tel espace.

Etant donnée la nature des différentes actions composant le programme, il apparaît logique que la totalité des moyens du programme soient constitués de **crédits d'intervention**³.

B. LA MODIFICATION DE L'ÉQUATION BUDGÉTAIRE DE L'AJ

1. La hausse des crédits de l'AJ (+ 9,1 %) et la meilleure maîtrise des admissions pour compenser la suppression de la contribution pour l'aide juridique

Les moyens du programme « Accès au droit et à la justice » augmentent **de 8,8 % en crédits de paiement**, en passant de 339,7 millions d'euros à 369,5 millions d'euros.

Cette évolution résulte principalement de la progression des crédits de l'action n° 1 « *Aide juridictionnelle* ». L'enveloppe consacrée à l'AJ voit en effet passer sa dotation de 318,2 millions d'euros en 2013 à **347,2 millions d'euros** dans le présent projet de loi de finances, soit une hausse de + 9,1 %.

La trajectoire budgétaire des crédits consentis à l'AJ en 2014 mérite un décryptage particulier. Elle doit être lue en lien avec **l'article 69 du présent projet de loi de finances**, rattaché à la mission « Justice ». Cet article

¹ Ce numéro offre une écoute et une orientation personnalisée, 7 jours sur 7, de 9 h à 21 h.

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

³ Depuis le 1^{er} 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 ».

prévoit la suppression de la contribution pour l'aide juridique instaurée par la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011. Votre rapporteur spécial commente *infra* cet article. Le produit de la contribution pour l'aide juridique est estimé à **60 millions d'euros**. Il vient s'ajouter au budget de l'AJ pour la rétribution des avocats accomplissant des missions d'AJ.

L'effet conjugué de la hausse de l'enveloppe de l'action n° 1 (+ 29 millions d'euros) et de la suppression de la contribution pour l'aide juridique (- 60 millions d'euros) met en évidence un recul de financement de l'AJ à hauteur de **31 millions d'euros**.

Ce moindre financement est justifié dans les hypothèses du Gouvernement pour 2014 par une meilleure maîtrise du nombre d'admissions à l'AJ. A la suite des travaux d'évaluation menés dans le cadre de la politique de modernisation de l'action publique (MAP), il est en effet prévu l'année prochaine :

- le renforcement du contrôle sur le traitement des commissions d'office ;

- l'accroissement de la mise en oeuvre du principe de subsidiarité de l'AJ quand les frais de justice peuvent être pris en charge par une assurance de protection juridique ;

- l'amélioration de la mise en oeuvre de l'article 7 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, cet article organisant un filtrage des demandes au regard de leur bien-fondé et de leur recevabilité ;

- la revalorisation l'unité de valeur (UV) utilisée pour le calcul de la rétribution des avocats à l'AJ (avec une application uniforme de ce montant revalorisé à l'ensemble des barreaux¹). Cette revalorisation est prévue par l'article 61 précité. L'UV passe de 22,50 euros hors taxe (HT) à **22,84 euros HT** pour les missions achevées à compter du 1^{er} janvier 2014.

Le PAP pour 2014 précise en outre qu'« *une restriction du champ de l'aide juridictionnelle, résultant de la déjudiciarisation de certains contentieux ou eu égard au montant et à l'intérêt du litige, est également envisageable* ».

Les hypothèses du Gouvernement se fondent dès lors pour 2014 sur une prévision de **baisse des admissions à l'AJ de 2,3 %** (pour 889 000 admissions au total). Cette baisse peut être mise en perspective de la prévision pour 2013 (- 0,7 %) et de la tendance sur moyenne période (+ 1 %).

En conclusion sur cette question du **financement de l'AJ**, votre rapporteur spécial souligne que différentes pistes peuvent être envisagées en

¹ Actuellement, aucun barreau ne perçoit sa dotation à partir de la valeur de base l'UV, soit 22,50 euros HT. La valeur de l'UV utilisée est majorée et modulée selon les barreaux. La valeur majorée la moins élevée est pratiquée pour les barreaux de Paris, Nice, Grasse et des Hauts-de-Seine et elle se monte à 22,84 euros HT.

dehors de la contribution pour l'aide juridique. Il rappelle les travaux menés par votre rapporteur spécial alors Roland du Luart et présentés dans son rapport d'information n° 23 (2007-2008), « *L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle* ».

2. Les autres actions du programme

Les crédits de paiement de l'action n° 2 « *Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité* » se stabilisent à **5,3 millions d'euros** (montant identique à celui prévu pour 2013). Cette stabilité traduit la pérennité d'une politique cherchant à améliorer le service rendu en matière d'accès au droit. Les crédits demandés permettront d'achever la couverture du territoire en CDAD¹ et de maintenir le rythme d'ouverture de nouvelles MJD.

Les crédits en direction de l'action n° 3 « *Aide aux victimes* » **enregistrent une légère augmentation** : 0,9 million d'euros supplémentaires, pour une dotation totale de 13,7 millions d'euros. Significative en valeur relative (+ 7 %), cette augmentation témoigne des efforts du ministère de la justice en faveur de la modernisation et du renforcement des dispositifs d'aide aux victimes, avec un accent particulier sur la création de nouveaux bureaux d'aide aux victimes pour les généraliser à l'ensemble des TGI et des TI.

Enfin, les crédits destinés aux associations de **médiation familiale** et d'espaces de rencontre (action n° 4) se maintiennent à 3,2 millions d'euros. Cette stabilité traduit la continuité d'une politique recherchant un règlement apaisé des conflits familiaux (médiation familiale) et le maintien des liens entre un enfant et ses parents dans des situations où ces derniers ne peuvent les accueillir à leur domicile (espaces de rencontre). Les crédits demandés permettront en particulier de poursuivre, dans deux TGI pilotes, l'expérimentation des dispositifs de « double convocation » et de « tentative de médiation familiale préalable obligatoire » afin de limiter les procédures contentieuses ou de faciliter leur règlement.

C. LES MISES EN RECOUVREMENT : UNE PERFORMANCE TOUJOURS EN DEÇA DU SOUHAITABLE

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

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

¹ Le dernier CDAD restant à ouvrir (en Lozère) sera créé en 2014.

prévision actualisée pour 2013 est de 10 % (la prévision pour 2014 est identique).

L'effort de maîtrise du coût de gestion des dossiers d'AJ peine en revanche à faire pleinement sentir ses effets. Le coût de traitement d'un dossier était de 17,09 euros en 2009 et de 16,10 euros en 2012. En prévision actualisée pour 2013, cette charge devrait se situer encore à 16 euros. L'objectif du programme consiste à faire passer ce coût sous la barre des 16 euros l'année prochaine.

En outre, le « *taux de mise en recouvrement des frais avancés par l'Etat au titre de l'AJ* » continue d'enregistrer une performance qui n'est pas satisfaisante : 7 % en prévision actualisée pour 2013 (pour un montant de sommes mises en recouvrement de 17 millions d'euros). Ce résultat est certes en progrès par rapport à la réalisation en 2012 (1,6 %), mais il ne correspond pas à la prévision fixée pour 2013 (12 %). Le PAP souligne que « *l'exigence d'une amélioration significative du taux de mise en recouvrement est rappelée lors des dialogues de gestion avec les entités déconcentrées du ministère de la Justice* ».

Le reversement au budget général des montants recouverts, depuis 2013, ne doit pas avoir pour conséquence un relâchement de l'attention s'agissant des mises en recouvrement.

Concernant l'aide apportée aux victimes, **l'indice de satisfaction des victimes d'infraction se stabilise à un niveau de 76 %** (en réalisation pour 2012, en prévision actualisée pour 2013, en prévision pour 2014 et en cible pour 2015). Le PAP souligne que « *la prévision pour 2014 et la cible pour 2015 se situent au niveau attendu pour 2013 qui apparaît difficile à améliorer de manière significative eu égard aux circonstances conduisant les victimes à s'adresser aux associations chargées de leur venir en aide* ».

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) 404,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE), en hausse de **36,4 %** par rapport à 2013. Cette forte augmentation résulte des orientations prises en matière de politique immobilière pour l'administration centrale.

- Il est par ailleurs doté de **311,7 millions d'euros** de crédits de paiement (CP), en progression de 3,8 %.

- Son plafond d'emplois passe de 1 895 ETPT en 2013 à **1 970 ETPT** en 2014. A périmètre constant, le programme conserve toutefois un niveau d'emploi identique à celui de 2013.

- Le projet de **regroupement des services de l'administration centrale** du ministère devrait aboutir en 2015. Son coût est évalué à 180 millions d'euros. Le ministère de la justice s'oriente vers un mode de financement par crédit-bail.

- L'action n° 9 « *Action informatique ministérielle* » a bénéficié en 2013 d'un « coup de pouce » conséquent avec une hausse de 16,2 % de ses CP. Cet effort est poursuivi en 2014, les crédits passant à **122 millions d'euros**, soit une nouvelle progression de 4,5 %.

- Au regard du bilan négatif des partenariats public-privé (PPP), ce type de financement sera désormais écarté pour tous les projets futurs.

- Les gains réalisés grâce à une meilleure efficacité de la fonction « achat » s'élèveront à **26,75 millions d'euros** en prévision actualisée pour 2013.

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 n° 1 « Etat major »**

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

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

- **Action n° 2 « Activité normative »**

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

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

Ses moyens sont uniquement constitués de crédits de personnel.

- **Action n° 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 recherche¹.

¹ 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.

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 n° 4 « Gestion de l'administration centrale »**

Cette action comprend les moyens nécessaires à l'activité du service de l'administration centrale et des plates-formes interrégionales de services placées sous l'autorité du secrétaire général¹.

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 n° 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 n° 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. LE BUDGET EN AUGMENTATION DE 3,8 %

Le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » comporte (hors fonds de concours) 404,8 millions d'euros d'AE, en hausse de **36,4 %** par rapport à 2013. Cette forte augmentation résulte des orientations prises en matière de politique immobilière pour l'administration centrale. Votre rapporteur spécial reviendra *infra* sur cette question.

Le présent programme est par ailleurs doté de **311,7 millions d'euros de CP, en progression de 3,8 %**.

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

¹ Le budget de fonctionnement du Casier judiciaire national fait l'objet, dans le présent projet de loi de finances, d'un transfert vers le programme « Justice judiciaire ».

Crédits de paiement du programme 310 par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2014	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2014	Part dans le programme
1 - Etat major	9,7	3,1%	15,4	41,4%
2 - Activité normative	22,8	7,2%	0	0,0%
3 - Evaluation, contrôle, études et recherche	14,7	4,7%	21,8	58,6%
4 - Gestion de l'administration centrale	107,0	33,9%	0	0,0%
9 - Action informatique ministérielle	122,0	38,7%	0	0,0%
10 - Action sociale ministérielle	39,0	12,4%	0	0,0%
Ensemble	315,2	100,0%	37,2	100,0%

- 278 millions d'euros*

- * - 123,0 millions d'euros vers le programme « Justice judiciaire »
- 124,7 millions d'euros vers le programme « Administration pénitentiaire »
- 28,3 millions d'euros vers le programme « Protection judiciaire de la jeunesse »
- 2 millions d'euros vers le programme « Accès au droit et à la justice »

Source : d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

Les crédits consacrés aux **dépenses de personnel** passent de 124,2 millions d'euros en 2013 à 133,4 millions d'euros en 2014, soit une augmentation de **7,4 %**.

Cette augmentation s'explique par l'évolution du plafond d'emplois du programme qui s'élève à **1 970 ETPT**, contre 1 895 ETPT en 2013 (+ 75 ETPT). Au titre de **la création de la plate-forme interrégionale de services d'Ile-de-France**, le présent programme accueille en effet 75 ETPT supplémentaires en provenance des programmes « Administration pénitentiaire » (26 ETPT), « Justice judiciaire » (21 ETPT) et « Protection judiciaire de la jeunesse » (28 ETPT).

A périmètre constant, le programme conserve toutefois un niveau d'emplois identique à celui de 2013.

Par ailleurs, depuis 2011, **l'Etablissement public du palais de justice de Paris (EPPJP)** relève du présent programme¹, 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 en 2014 devrait se monter à 1,6 million d'euros (contre 1,1 million d'euros en 2013), tandis que celle versée à l'APIJ s'élève à 9,5 millions d'euros (contre 10,1 millions d'euros en 2013).

¹ Il était auparavant rattaché au programme « Justice judiciaire ».

C. LE DÉMÉNAGEMENT DES SERVICES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE EN 2015

1. Les enjeux de ce regroupement

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

La réduction du nombre de ces implantations constitue l'axe principal de la stratégie immobilière du ministère depuis 2008¹. Le ministère a déjà quitté plusieurs implantations (rue de l'Université, rue d'Anjou, rue de Richelieu) ainsi que des locaux (situés place Vendôme) pour des locaux moins onéreux dans le 15^{ème} arrondissement (rue Thoreton).

Le ministère souhaite réunir les **1 600 agents** occupant cinq de ses sept implantations sur un site disposant d'une surface utile brute d'environ 34 000 m². A terme, les quelques services qui ne rejoindront pas ce site seront répartis entre le site historique de la place Vendôme et les locaux pris à bail dans le 15^{ème} arrondissement (rue Thoreton).

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

A cet égard, votre rapporteur spécial rappelle que dans le « top 10 » qu'elle établissait en juin 2009 des loyers parisiens de l'État les plus onéreux rapportés à la surface occupée, notre ancienne 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 m² (soit un coût au mètre carré de 995 euros)². Cette direction est située boulevard de la Madeleine (7^{ème} arrondissement de Paris)³.

Le montant des loyers et des charges relatifs aux cinq principales locations du ministère s'élèvera, en 2014, à **24,2 millions d'euros**, répartis de la manière suivante.

¹ Schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), présenté au Conseil de l'immobilier de l'Etat.

² Sénat, rapport d'information n° 510 (2008-2009).

³ Son bail, forclos le 11 novembre 2011, n'a pas été reconduit mais a été prolongé pour quelques mois (entre 45 et 51) par convention d'occupation précaire (COP), avant que la DACS ne rejoigne la place Vendôme. Le ministère de la justice estime que cette solution était la meilleure économiquement grâce à un loyer renégocié à la baisse.

Loyers et charges des cinq principales locations du ministère de la justice en 2014

(en millions d'euros)

Implantation	Montant
Michelet (15 ^{ème} arrondissement)	13,9
Madeleine (1 ^{er} arrondissement)	3,0
Renard (4 ^{ème} arrondissement)	3,1
St Fiacre (2 ^{ème} arrondissement)	3,1
Thoréton (15 ^{ème} arrondissement)	1,1

Source : ministère de la justice

2. Le choix du site de la Porte d'Aubervilliers

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

L'analyse comparative de ces propositions a permis de dégager quatre options : deux à Paris-La Défense, une à la Porte de Sèvres (sud-ouest parisien) et une à la **Porte d'Aubervilliers** (nord parisien). Cette dernière option (à la fois la seule autorisant la construction d'un nouveau bâtiment et la moins onéreuse) a été retenue. Il convient de rappeler qu'une autre hypothèse (Porte de Bagnolet) avait, un temps, été envisagée lors d'une précédente consultation. Mais celle-ci n'avait pas pu aboutir « *faute de consensus entre les différentes parties prenantes* », selon le ministère de la justice.

Ainsi, la majorité des services centraux du ministère seront-ils regroupés dans l'**immeuble « Millénaire 3 »**, dont la construction est prévue dans le Parc du Millénaire (35 rue de la Gare, dans le 19^{ème} arrondissement).

La livraison du bâtiment est prévue au **premier semestre 2015**.

Le coût de cette opération immobilière est évalué à **180 millions d'euros**.

Pour financer ce projet, le ministère de la justice s'oriente vers un montage en **crédit-bail** (éventuellement avec une option d'achat) et **76,6 millions d'euros en AE** sont prévus dans le cadre de cette opération dès 2014.

Dans l'attente du déménagement, il est procédé à la **reconduction des baux** sur le site Michelet et du port de Javel en 2014¹. En outre, le maintien dans les sites actuels génère des **dépenses lourdes de maintenance**, les installations techniques sur certains sites nécessitant des remises en état (3,4 millions d'euros en AE).

Votre rapporteur spécial sera attentif à la conduite de ce projet dans les mois à venir (notamment la maîtrise des coûts et le respect du calendrier).

D. LE MAINTIEN DE L'EFFORT EN FAVEUR DE L'INFORMATIQUE DU MINISTÈRE

L'un des **principaux enjeux** du présent programme réside dans la poursuite du développement des applications informatiques et des moyens bureautiques au service des juridictions, des services pénitentiaires et de la PJJ, ainsi que de l'administration centrale du ministère.

L'action n° 9 « *Action informatique ministérielle* » a bénéficié en 2013 d'un « coup de pouce » conséquent avec une hausse de 16,2 % de ses CP. Cet effort est poursuivi en 2014, les crédits passant à **122 millions d'euros**, soit une nouvelle progression de **4,5 %**.

La priorité est accordée aux chantiers suivants :

- l'approfondissement de l'application **Cassiopée**, qui correspond à la chaîne applicative supportant le système d'information opérationnel pour le pénal et les enfants (3,4 millions d'euros)² ;
- la plate-forme des interceptions judiciaires³ (9 millions d'euros) ;
- la refonte de l'application de gestion informatisée des détenus en établissement (GIDE)⁴ pour un coût de 2 millions d'euros (projet GENESIS) ;
- le système d'information en matière de gestion des ressources humaines (projet HARMONIE) pour un montant de 4 millions d'euros ;
- le système d'information décisionnel (2,5 millions d'euros) ;
- la mise en place d'un infocentre permettant la compilation d'éléments statistiques transversaux (2 millions d'euros).

¹ Les baux des sites Saint-Fiacre, Madeleine et Renard ont, quant eux, déjà été reconduits en 2012 et 2013.

² Cette application est désormais opérationnelle sur l'ensemble des juridictions de France, à l'exception de Mayotte, de Saint-Pierre-et-Miquelon, de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, où l'implantation nécessite des études techniques et / ou juridiques supplémentaires.

³ Prévue pour 2013, l'entrée en fonction de cette plate-forme devrait finalement avoir lieu en 2014.

⁴ 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**.

E. LES FUTURS PROJETS IMMOBILIERS : PAS DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ (PPP)

La place du secteur privé dans la gestion et la construction du parc pénitentiaire français, ainsi que le coût des nouvelles prisons construites en PPP, méritent une réflexion particulière.

En 2013, les crédits destinés aux marchés de gestion déléguée et au paiement des loyers liés à des PPP s'élèvent respectivement à 304 millions d'euros et à 124 millions d'euros. En 2014, ces chiffres seront de, respectivement, 323,1 millions et 126,7 millions d'euros. Ces crédits représentent **13,9 % du budget d'ensemble de la direction de l'administration pénitentiaire**. La formule du PPP couvre 53 établissements pénitentiaires, accueillant environ 49 % de la population pénale.

Il convient toutefois d'avoir une **analyse différenciée** suivant que l'on s'attache à la gestion déléguée, d'une part, ou au PPP, d'autre part.

Le recours à la gestion déléguée sur les établissements pénitentiaires a été autorisé par la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, avec le lancement du programme « 13 000 places ». Après deux décennies de fonctionnement, l'administration pénitentiaire dresse un bilan plutôt satisfaisant du recours à la gestion déléguée, de même que la Cour des Comptes¹.

La formule du PPP, introduite par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat², confie au secteur privé non seulement une partie de la gestion de l'établissement, mais aussi sa conception, sa construction et surtout son financement.

Ce type de formule juridique, prévu pour une durée de 30 ans, présente un **coût final élevé** en raison du taux d'intérêt appliqué au financement. Il engage l'Etat sur au moins deux générations, pour échapper à un investissement lourd aujourd'hui. En outre, il met en place un rapport de force défavorable à l'Etat en cas de demande de modification ou de révision du contrat. La Cour des comptes a d'ailleurs dressé un bilan très critique des PPP³.

Au regard de ce bilan négatif, **Madame la garde des Sceaux, ministre de la justice, a indiqué que la formule du PPP sera désormais écartée pour tous les futurs projets pénitentiaires. Toutefois les projets de construction d'établissements fondés sur ce type de contrats, très avancés et répondant à des situations de vétusté à traiter en urgence, ne seront pas annulés.**

¹ Cour des comptes, rapport « Garde et réinsertion » (2006).

² Ordonnance prise sur le fondement de l'article 6 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

³ Cour des comptes, rapport d'activité 2008.

F. LA PERFORMANCE SATISFAISANTE POUR LES GRANDS PROJETS INFORMATIQUES ET IMMOBILIERS

Le taux d'application des lois promulguées depuis le début de la législature s'établit, en prévision actualisée pour 2013, à 100 % au civil comme au pénal. Le ministère de la justice s'inscrit dans l'objectif de prendre les décrets d'application des textes de loi dans un délai de six mois. Ce délai peut néanmoins être difficile à tenir lorsque le texte nécessite une concertation avec les acteurs concernés.

Les indicateurs de retard et de coût pour les opérations conduites par le ministère de la justice distinguent les opérations réalisées dans le domaine de l'immobilier judiciaire et dans celui de l'immobilier pénitentiaire. Pour les premières, vingt-et-un projets seront réalisés en 2013, dont trois connaîtront un retard et sept un dépassement de coût (pour un surcoût total de 2,1 % rapporté à l'ensemble des opérations en faveur de la justice judiciaire). Pour les secondes, on compte dix-sept projets immobiliers en 2013 : dix subiront des retards et huit un dépassement de coût (pour un surcoût total de 3 % rapporté à l'ensemble des opérations « pénitentiaires »).

Les gains réalisés grâce à une meilleure efficacité de la fonction « achat » s'élèveront à 26,75 millions d'euros en prévision actualisée pour 2013 (contre 43,9 millions d'euros en 2012 et avec une prévision de 26,75 millions d'euros en 2014)¹.

La performance dans la conduite des grands projets informatiques est mesurée à partir du suivi de quatre grands projets : GENESIS, le système d'information décisionnel (SID), la refonte du Casier national judiciaire (ASTREA) et les échanges inter applicatifs (EIA) de la chaîne pénale. En prévision actualisée pour 2013, aucun de ces projets ne devrait subir de retard, ni de surcoût.

¹ La méthode de calcul est fondée sur la comparaison entre un montant de référence et un nouveau montant obtenu après l'intervention de l'acheteur.

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

- La création de ce programme en 2012 a permis de **conforter l'indépendance** du Conseil supérieur de la magistrature (CSM).

- Le programme « Conseil supérieur de la magistrature » est doté de 3,8 millions d'euros en AE (soit - 54,6 % par rapport à 2013) et de 4,2 millions d'euros en crédits de paiement (soit - 10 % par rapport à 2013).

- Le 1^{er} juin 2013, le CSM a transféré son siège pour s'installer à l'hôtel Moreau-Lequeu, sis 21 boulevard Haussmann (Paris, 9^{ème} arrondissement).

- **Ses missions se prêtent mal à la mesure de la performance**, telle que l'entend la LOLF. On peut toutefois indiquer que le délai de traitement des plaintes des justiciables se voit fixer une cible de 120 jours en 2014.

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

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

Le programme 335 « Conseil supérieur de la magistrature » a été créé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012. En effet, jusqu'alors, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) ne correspondait qu'à une action au sein du programme « Justice judiciaire ».

Le choix initialement fait par les Gouvernements successifs s'expliquait par des contingences liées à la LOLF, **la surface financière réduite du budget de cette institution** n'incitant pas à la création d'un programme spécifique.

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

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

B. LA SPÉCIFICITÉ D'UN PROGRAMME MONO-ACTION

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

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

A cet égard, la mise en œuvre de la réforme de l'article 65 de la Constitution par la loi n° 2008-274 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République, offre au Conseil des possibilités nouvelles, marquées par le pouvoir qui lui est dorénavant confié de fixer son propre ordre du jour. L'objectif poursuivi consiste à tirer profit de cette **souplesse de fonctionnement** pour réduire les délais de vacances de postes.

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

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

C. LE BUDGET DE 4,2 MILLIONS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2014

Le programme « Conseil supérieur de la magistrature » est doté de 3,8 millions d'euros en AE (soit - 54,6 % par rapport à 2013) et de **4,2 millions d'euros** en crédits de paiement (soit - 10 % par rapport à 2013) pour l'exercice 2014.

Le principal enjeu budgétaire du CSM est de nature **immobilière**.

Installé depuis 1953 au 15 quai Branly (où il était dans des locaux dépendant des services du Premier ministre), le siège du CSM avait été transféré, à compter du 1^{er} mai 2011, au 20 avenue de Ségur (Paris, 7^{ème} arrondissement). Le 1^{er} juin 2013, le CSM a de nouveau transféré son siège pour s'installer à l'hôtel Moreau-Lequeu, sis 21 **boulevard Haussmann** (Paris, 9^{ème} arrondissement).

Le bail a été signé pour une durée de **cinq ans**, le CSM ayant vocation à s'installer durablement à compter de 2018 dans l'une des parties des locaux laissés vacants par le TGI de Paris sur l'Île de la Cité (Cf. *supra*). Le loyer annuel de ce nouvel emplacement s'élève à 385 euros le mètre carré, soit un niveau en deçà de la limite fixée par France Domaine (400 euros).

Le montant du loyer sur cinq ans a été intégralement engagé en 2013 à hauteur de **3,1 millions d'euros d'AE**. Une négociation avec le précédent preneur de l'immeuble a en outre permis de réduire très significativement les échéances afférentes à ce loyer au cours de l'année à venir¹.

¹ Le coût de ce loyer sera finalement de 252 000 euros en 2014

Les dépenses de personnel ne progressent que de 60 000 euros pour un montant total de 2,8 millions d'euros. Elles représentent 66,6 % du budget total du CSM.

En 2014, le plafond d'emplois du programme reste inchangé à **22 ETPT**.

D. LA PERFORMANCE DU CSM EST-ELLE MESURABLE ?

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

Trois indicateurs ont néanmoins été retenus.

Le premier mesure le *« délai utile d'examen des propositions de nomination du garde des Sceaux »* et la prévision pour 2014 s'établit à 70 jours (soit un délai égal à celui mesuré en prévision actualisée pour 2013), tant pour les magistrats du siège que pour ceux du parquet. Le délai utile commence à courir à compter du moment où le délai de recours contre les propositions de nomination est expiré. Il s'agit ainsi d'atteindre un délai d'examen des propositions formulées par le garde des Sceaux respectant la nécessité d'assurer un traitement approfondi de la demande, tout en permettant que la proposition soit examinée dans un délai réduit, de nature à éviter des vacances de postes.

Le deuxième indicateur s'attache à rendre compte du *« délai d'examen de recevabilité des plaintes des justiciables »*, avec une cible de 120 jours pour 2014 (identique à la prévision actualisée pour 2013).

Le troisième et dernier indicateur met en évidence la *« dépense de fonctionnement par membre »* qui est, selon la prévision actualisée, de 86 571 euros en 2013. Cette dépense n'était que de 26 345 euros en 2012, mais la prévision actualisée pour 2013 tient compte des charges relevant de l'opération de déménagement du CSM (sécurité, nettoyage, équipement...).

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- La mission « Justice » est dotée, dans le projet de loi de finances pour 2014, de **7,824 milliards d'euros de crédits de paiement** (hors fonds de concours), soit **une progression de 1,7 %**. Ses autorisations d'engagement (7,597 milliards d'euros) sont en hausse de 3,6 %.

- Dans un contexte marqué par l'effort de redressement des comptes publics de la France, **la justice bénéficiera d'un effort tout particulier.**

- Alors qu'en 2013 le ministère de la justice avait vu ses effectifs augmenter de 480 emplois temps plein (ETP), l'année 2014 enregistrera un nouveau renforcement des moyens humains dédiés à cette mission à hauteur de **555 ETP** : 432 ETP pour les services pénitentiaires, 78 ETP pour les services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), 45 ETP pour les services judiciaires.

- Pour 2014, les crédits demandés pour la mission, hors contributions d'équilibre au CAS « Pensions », **respectent** le plafond alloué dans le cadre de l'article 11 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

La légitimité de la justice réside dans sa mission : l'application de la loi, expression de la volonté générale. Encore faut-il de « *bonnes lois* » : le Parlement n'est jamais en peine de les multiplier. Encore faut-il que « *la volonté générale* » soit éclairée : elle n'est pas exempte de dérives.

Ces deux impératifs ne suffisent pas : il faut pour la justice des moyens. Traitement de la délinquance et participation à la régulation sociale vont de pair : nous sommes au cœur du débat budgétaire. Mais l'institution judiciaire, comme toute institution, ne fonctionne pas de manière mécanique : il y a là aussi la part des personnes. A la recherche d'un bon fonctionnement, l'institution doit continuer d'améliorer les relations internes de ses différentes composantes ainsi que ses rapports avec son environnement, c'est-à-dire la société.

La magistrature doit s'investir dans la coopération et la transversalité : il s'agit moins d'une question de procédure, de norme, que de culture. Ce mouvement n'affaiblira pas l'autorité judiciaire : il ajoutera à sa légitimité.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 69

(Art. 1635 bis Q du code général des impôts, art. 21-1 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, art. 27 et 28 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique)

Renforcement de l'équité en matière d'aide juridictionnelle

Commentaire : le présent article propose la suppression de la contribution pour l'aide juridique, la revalorisation de l'unité de valeur (UV) de référence pour le calcul de la rétribution des avocats à l'aide juridictionnelle (AJ) et le passage à un barème unique pour l'ensemble des barreaux afin de fixer cette rétribution.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LA CONTRIBUTION POUR L'AIDE JURIDIQUE

La loi de finances rectificative n° 2011-900 du 29 juillet 2011 a créé la contribution pour l'aide juridique. Cette contribution est codifiée à l'article 1635 bis Q du code général des impôts (CGI).

L'acquittement de ce droit de timbre d'un montant de **35 euros** est régi par le décret n° 2011-1202 du 28 septembre 2011. Il constitue une condition de recevabilité des requêtes devant les juridictions judiciaires et administratives.

La contribution pour l'aide juridique n'est toutefois **pas due dans les cas suivants** :

- **lorsque la personne est bénéficiaire de l'AJ** ;
- pour les procédures introduites devant la commission d'indemnisation des victimes d'infraction (CIVI), devant le juge des **enfants**, le juge des libertés et de la détention (JLD) et le juge des tutelles ;
- pour les procédures de traitement des situations de **surendettement** des particuliers et les procédures de redressement et de liquidation judiciaires ;
- pour les recours introduits devant une juridiction administrative à l'encontre de toute décision individuelle relative à l'entrée, au séjour et à l'éloignement d'un étranger sur le territoire français ainsi qu'au **droit d'asile** ;
- devant le juge des **référés** afin d'obtenir la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un

organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale ;

- devant le juge aux affaires familiales dans le cas de **violences exercées au sein du couple** (ou par un ancien conjoint, un ancien partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou un ancien concubin) mettant en danger la personne qui en est victime ou un enfant ;

- dans le cas de réclamations de personnes estimant avoir été omises sur les **listes électorales** par suite d'une erreur purement matérielle ou avoir été radiées de ces listes sans observation des formalités requises.

Enfin, lorsqu'une même instance donne lieu à plusieurs procédures successives devant la même juridiction, la contribution n'est due qu'au titre de la première des procédures intentées.

B. LA RÉTRIBUTION DES AVOCATS À L'AIDE JURIDICTIONNELLE (AJ)

Pour les missions d'AJ, la rétribution de l'avocat est égale au produit d'un coefficient par type de procédure défini par le barème de l'AJ et de l'unité de valeur (UV) de référence. Cette UV s'élève à **22,50 euros** hors taxe (HT) depuis le 1^{er} janvier 2007. Elle est fixée par l'article 115 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

Pour **l'AJ totale**, l'alinéa 4 de l'article 27 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique prévoit que le montant de l'UV de référence est **majoré** selon un barème (résultant d'un arrêté du 28 décembre 2006) comportant dix tranches égales (l'écart étant de 0,34 euro par tranche).

Ce système permet ainsi de **classer chaque barreau** à l'intérieur de l'une de ces dix tranches en fonction du volume des missions effectuées au titre de l'AJ au cours de l'année précédente et du nombre d'avocats inscrits au sein de chaque barreau.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit :

- **la suppression de la contribution pour l'aide juridique** (I, II et B du IV) ;

- la revalorisation de l'unité de valeur (UV) à **22,84 euros** (III) ;

- **un barème unique pour l'ensemble des barreaux** (A du IV) ;

- une entrée en vigueur à compter du **1^{er} janvier 2014** (V).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative du **Gouvernement**, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, assorti d'un sous-amendement de notre collègue députée Axelle Lemaire¹, prévoyant que l'entrée en vigueur du barème unique pour tous les barreaux et la revalorisation de l'UV sont reportées au **1^{er} janvier 2015**.

Afin de **compenser les effets financiers de ce report**, deux dispositions connexes sont prévues.

D'une part, la mise en œuvre du dispositif de prise en charge de la rétribution de l'avocat intervenant à l'AJ par la partie qui succombe, et non bénéficiaire de l'AJ, est facilitée. L'article 37 de la loi précitée du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique est ainsi aligné sur la rédaction de l'article 700 du code de procédure civile en confiant au juge un rôle central dans la rémunération de l'avocat. La somme allouée dans ce cas à l'avocat ne sera **pas inférieure au barème de rétribution de l'AJ**.

D'autre part, **la possibilité aux barreaux de recourir à un conventionnement avec l'Etat** pour fixer, comme en matière d'AJ, les modalités et le montant de la rétribution dues aux avocats pour certaines de leurs interventions (au cours de la garde à vue, de la retenue douanière, en matière de médiation pénale ou de composition pénale, ainsi que pour l'assistance aux détenus au cours de procédures disciplinaires et aux personnes placées en rétention de sûreté) est ouverte.

Une **évaluation** de ces conventionnements sera effectuée chaque année par le Gouvernement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA DISPARITION D'UN OBSTACLE À L'ACCÈS À LA JUSTICE

La création de la contribution pour l'aide juridique a représenté un **frein à l'accès à la justice**, en particulier pour les justiciables aux ressources situées juste au-dessus du plafond de l'AJ.

Dans l'évaluation préalable du présent article annexée au projet de loi de finances, le Gouvernement souligne « *la baisse du taux de saisine de certaines juridictions de près de 10 % depuis l'introduction de la contribution pour l'aide juridique* ». En particulier, « *une diminution des saisines de l'ordre de 13 % entre le premier semestre de l'année 2011 et le premier semestre de l'année 2012, a été constatée dans les contentieux de faible montant, tels que les injonctions*

¹ La commission des finances n'ayant pas eu la possibilité matérielle d'examiner l'amendement du Gouvernement, le rapporteur spécial de la mission « Justice », notre collègue député Etienne Blanc, a donné un avis personnel favorable.

de payer. Cette baisse, contemporaine de l'introduction du timbre à 35 euros, confirme l'incidence de la contribution pour l'aide juridique dans les petits litiges lorsque le gain escompté est faible ».

La suppression de la contribution pour l'aide juridique aura un impact positif sur les justiciables en **diminuant le coût de l'accès au juge**.

B. L'ÉQUITÉ ENTRE LES BARREAUX

Le système reposant actuellement sur une majoration de l'UV entre les barreaux introduit **un traitement différencié des avocats** sur le territoire national.

Outre qu'il représente un élément de **complexification** de leur mode de rétribution pour les missions à l'AJ, ce système ne paraît pas pleinement fondé. Dans l'évaluation préalable du présent article annexée au projet de loi de finances, le Gouvernement indique qu'« *aucun élément n'ayant permis de justifier une réelle différence dans les coûts de structures des cabinets assurant un grand nombre de dossiers d'aide juridictionnelle, le système de majoration progressive de l'unité de valeur de 0,34 euro fondé sur des groupes en fonction du volume des missions effectuées au titre de l'AJ n'est pas justifié* ».

Certes, la suppression de la modulation de l'UV impliquera la diminution de la rétribution des avocats de certains barreaux au titre de l'AJ totale. Toutefois, la revalorisation de l'UV à 22,84 euros HT n'aura aucun impact pour près de **47 % des avocats**. En effet, le niveau de 22,84 euros HT est déjà celui appliqué pour les barreaux de Paris, Nice, Grasse et des Hauts-de-Seine.

En outre, cette revalorisation augmentera la rétribution des missions effectuées par l'ensemble des avocats au titre de **l'AJ partielle**.

C. UN ÉQUILIBRE FINANCIER PRÉSERVÉ

La suppression de la contribution pour l'aide juridique présente un coût budgétaire de **60 millions d'euros**.

En revanche, la revalorisation de l'UV couplée à un barème unique applicable à tous les barreaux correspond à une mesure d'économie de **11 millions d'euros** en 2014, puis **15 millions d'euros** en année pleine (en effet le quart des missions achevées en 2013 feront l'objet d'un règlement pécuniaire en 2014).

Le report de l'entrée en vigueur du barème unique pour tous les barreaux et de la revalorisation corrélative de l'UV correspondra donc à une moindre économie de 11 millions d'euros en 2014. Le dispositif d'accompagnement prévu (soit une meilleure mise en œuvre de la rétribution de l'avocat à l'AJ par la partie succombante et la faculté ouverte aux barreaux de développer leur politique de conventionnement avec l'Etat)

constitue toutefois **une garantie de meilleure gestion des crédits de l'AJ l'année prochaine.**

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

ARTICLE 69 bis

(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 d'un an la collégialité de l'instruction.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

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^{er} 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 procédé à un premier report de la mise en œuvre de la collégialité de l'instruction au 1^{er} janvier 2011. Un nouveau report a ensuite eu lieu en application de l'article 163 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

Ainsi, cette réforme doit désormais intervenir au **1^{er} janvier 2014**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article propose de reporter à nouveau la mise en œuvre de la collégialité de l'instruction, cette fois-ci au **1^{er} janvier 2015**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le Gouvernement souhaite modifier la loi précitée du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale. A cet effet, il a déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, le 24 juillet 2013, un projet de loi relatif à la collégialité de l'instruction.

Ce projet de loi vise à instituer une collégialité de l'instruction permettant à l'institution judiciaire de traiter les affaires pénales les plus

graves et les plus complexes d'une manière **plus efficace et plus respectueuse** des droits de la défense et de la présomption d'innocence.

Toutefois, en l'état du **calendrier parlementaire**, ce projet de loi ne peut pas être définitivement adopté avant le 1^{er} janvier 2014.

Il est donc nécessaire d'éviter que les dispositions relatives à la collégialité de l'instruction prévues par la loi précitée du 5 mars 2007 ne s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2014, le temps que la réforme soit discutée au Parlement.

Il convient en outre de préciser que l'entrée en application des dispositions actuellement prévues par la loi précitée du 5 mars 2007 aurait un impact financier significatif sur les crédits de la mission « Justice », le Gouvernement estimant un besoin à hauteur de **38 millions d'euros** pour les dépenses de personnel et de **33 millions d'euros** pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Le délai de report proposé (soit un an) paraît cohérent avec la volonté du Gouvernement.

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

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

L'Assemblée nationale a adopté **sans modification** les crédits de la présente mission, ainsi que les articles 69 et 69 *bis*.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 19 novembre 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, puis de Mme Michèle André, vice-présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Edmond Hervé, rapporteur spécial, sur la mission « Justice ».

M. Edmond Hervé, rapporteur spécial. – La justice est une priorité gouvernementale : hors fonds de concours, son budget s'élève à 7,8 milliards d'euros, en hausse de 1,7 % ; 555 postes sont créés. Il s'inscrit dans le prolongement du budget 2013, qui était en hausse de 4,2 % et créait 480 emplois. La hausse est sensible pour certains chapitres, comme la formation professionnelle, dont les crédits augmentent de 47 %.

Dans le programme « Justice judiciaire », si l'on tient compte des réaffectations, ce sont 63 nouveaux postes de magistrats qui sont créés, avec 358 entrées pour 295 sorties, dans la continuité avec 2013 où 142 postes ont été créés, et en rupture avec la période 2010-2012 durant laquelle on n'avait compté aucune création. L'effectif théorique des magistrats est de 7 829, mais l'effectif réel de 7 489, car 4,5 % des postes sont vacants. Inversement, à la Cour de cassation, l'effectif théorique est de 220, l'effectif réel de 281. En effet, la Cour de cassation ne dispose pas de schéma d'emplois et le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) bénéficie d'une liberté de nomination.

Le ratio de un pour un entre magistrats et greffiers n'est pas atteint mais s'établit tout de même à 0,99 grâce à la transformation d'emplois de catégories C en B. Actuellement 1 082 greffiers sont en formation, ils seront opérationnels l'an prochain. Je souhaite que leur indice soit réformé et leur fonction revalorisée : pourquoi ne pas leur confier certains actes, gracieux par exemple et non contentieux.

Nous avons demandé un rapport à la Cour des comptes sur les frais de justice. Une économie substantielle est attendue grâce à des mesures de réorganisation et au développement de la rémunération forfaitaire plutôt qu'à l'acte. En outre, en 2014 sera mise en place une plateforme nationale d'interceptions judiciaires. En effet, les missions d'écoute et de surveillance, pourtant régaliennes, sont largement confiées à des entreprises privées ; il faudra que les ordonnateurs publics d'écoute la sollicitent de manière prioritaire.

Dans le cadre du programme « Administration pénitentiaire », 490 personnes seront recrutées principalement pour lutter contre la récidive, soit 400 créations de postes, et 90 recrutements compensant les départs à la retraite, pour renforcer les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). Au 1^{er} juillet 2013, nous comptons 68 569 personnes écrouées, pour 57 238 places de prison, auxquelles s'ajoutent 200 000 personnes en milieu ouvert. La garde des Sceaux a fixé un objectif de 63 500 places de prison à

l'horizon 2019. Elle a décidé de poursuivre les partenariats public-privé (PPP) déjà engagés mais de suspendre tout autre projet. Les PPP concernent 53 établissements pénitentiaires et 49 % de la population pénale. Ces décisions s'inscrivent dans une nouvelle réflexion sur les modalités d'exécution de la peine. La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a ainsi préféré la notion de « parcours d'exécution de la peine » à celle de « projet d'exécution de la peine ». Comme le préconisent Jean-René Lecerf ou le député Dominique Raimbourg dans leurs rapports, il faut réfléchir aux peines alternatives à l'emprisonnement. De plus, la prison ne doit pas se limiter à une période d'emprisonnement mais doit préparer la réinsertion. Dans le temps carcéral, l'école a sa place, le travail également.

Le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » comporte la création de 78 emplois, ce qui n'efface pas les conséquences de la suppression de 632 emplois entre 2008 et 2012 due à la révision générale des politiques publiques (RGPP). En 2013, un effort important a été réalisé pour limiter les retards de paiement aux associations de secteur réhabilitation, naguère importants mais qui s'établiraient désormais à un mois. Ces associations ont du mal à financer leurs investissements et se trouvent fragilisées dans leur fonctionnement quotidien. En outre, si l'on associe naturellement la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et les conseils généraux, il ne faut pas oublier les liens avec la région, interlocuteur pour la formation professionnelle, ou avec les services déconcentrés de l'État à ce niveau, tels les rectorats ou les agences régionales de santé (ARS). Enfin quatre centres de placement ouverts seront créés en 2014.

Le programme « Accès au droit et à la justice » concerne essentiellement l'aide juridictionnelle qui représente 347 millions d'euros sur les 369 millions d'euros du programme. Le budget prévoit la suppression de la contribution de 35 euros pour l'aide juridique, dont le produit s'élevait à 60 millions d'euros ; en contrepartie, le Gouvernement augmente l'enveloppe budgétaire de 30 millions et prévoit des mesures d'économies équivalentes. En 2007, Roland du Luart a présenté un rapport d'information sur la réforme de l'aide juridictionnelle : ses réflexions gardent toute leur actualité. La garde des Sceaux réfléchit à un nouveau mode de financement de l'aide.

Deux articles sont rattachés à cette mission. L'article 69 supprime la contribution pour l'aide juridique ; revalorise l'unité de valeur de référence pour le calcul de la rétribution des avocats à l'aide juridictionnelle ; et instaure un barème unique à l'ensemble des barreaux pour fixer cette rétribution. L'article 69 *bis* reporte d'un an, au 1^{er} janvier 2015, la collégialité de l'instruction.

M. Philippe Marini, président. – Cette unification du barème doit être bien accueillie par certains ?

M. Edmond Hervé, rapporteur spécial. – Les pratiques étaient très différentes d'un barreau à l'autre. Roland du Luart préconisait de faire

contribuer tous les avocats au nom de la solidarité. A Rennes, un système de ce type existe déjà, au nom de la solidarité.

M. François Marc, rapporteur général. – Je remercie le rapporteur pour sa présentation synthétique. Je me réjouis que ce budget permette d’améliorer la qualité du service rendu par la justice et de créer des emplois.

La parité doit être recherchée dans tous les domaines. Or, 80 % des élèves de l’Ecole nationale de la magistrature (ENM) sont des femmes. De plus les profils des élèves sont sociologiquement marqués. Quelles solutions proposées-vous ?

Je partage votre analyse concernant les frais de justice. Que pensez-vous des PPP, très utilisés ces dernières années ? Ils contribuent à l’affaiblissement du principe de l’annualité budgétaire et du pouvoir de contrôle parlementaire. Je salue le rattrapage à destination des associations habilitées en matière de protection judiciaire de la jeunesse. Enfin comment renforcer les liens entre la protection judiciaire de la jeunesse et l’échelon régional, tant avec les services de la région que ceux déconcentrés ?

M. Edmond Hervé, rapporteur spécial. – Sur la parité, peut-être devrions-nous solliciter le doyen de la faculté de droit de Brest qui a su la faire progresser. Il est essentiel que les jurys de l’ENM soient composés de personnalités aux profils divers. Avoir servi la loi et la République comme haut magistrat n’est pas une condition pour être membre du jury. Les candidats n’ont pas quinze ans d’expérience à la Cour de cassation... Je ne me prononcerai pas sur d’éventuels quotas.

M. François Marc, rapporteur général. – Notre commission est très sensible à la parité : nous y avons veillé dans les nominations aux plus hautes instances, comme au Haut conseil des finances publiques (HCFP).

M. Philippe Marini, président. – Il faudrait un tirage au sort...

M. Edmond Hervé, rapporteur spécial. – Il ne faut pas oublier à cet égard le secteur de la santé.

Je suis heureux que le décret du 26 août 2013 donne une définition large des frais de justice. Leur hausse est due en partie à la multiplication des normes. Il ne faudrait pas en diminuant ce poste de dépenses porter atteinte à l’indépendance des magistrats ni à l’égalité de tous devant la loi, car tous les justiciables n’ont pas les moyens de faire réaliser à leurs frais des expertises. Depuis quelques années le ministère cherche à rationaliser les procédures. Je salue ces efforts.

Je n’ai pas d’hostilité de principe aux PPP. L’important est que le ministère garde un pouvoir de contrôle et d’expertise. A cet égard, il importe de renforcer la continuité aux postes de direction de ce ministère car, en moyenne, les directeurs d’administration centrale changent tous les deux ans : comment faire un bon travail si l’on n’est que de passage ?

La région, compétente en matière de formation professionnelle, est l'interlocuteur de la protection judiciaire de la jeunesse dont le travail consiste à favoriser la réinsertion des personnes placées sous sa responsabilité. Il en va de même pour les questions de santé, avec les ARS, ou pour l'école, avec les rectorats. Cette collaboration constitue une application du principe de transversalité.

M. François Trucy. – La Cour de cassation a apporté des restrictions à la géolocalisation par GPS des téléphones portables et des véhicules lors des enquêtes préliminaires. Cette décision, juridiquement impeccable, est inquiétante : avec l'évolution des progrès technologiques, les malfaiteurs ont toujours un temps d'avance par rapport aux forces de l'ordre. Mme Taubira présentera-t-elle bientôt une loi à ce sujet ?

M. Vincent Delahaye. – Dans quelle mesure les frais de justice sont-ils sous-estimés ? Les crédits de 457 millions permettront-ils de rattraper le retard ? En outre, beaucoup de greffiers partiront en retraite. Pourquoi ne pas inciter certains agents de l'État à suivre une formation pour exercer cette mission ?

M. Yvon Collin. – Le président du Sénat nous a recommandé de visiter les prisons de nos circonscriptions. J'ai visité la maison d'arrêt de Montauban, prison exemplaire qui a été entièrement rénovée grâce à 17 millions d'euros de travaux : des douches et des toilettes ont été installées dans toutes les cellules ; l'établissement est doté d'une salle de gymnastique et d'un pôle médical. Les surveillants sont satisfaits, les relations avec les détenus se sont apaisées.

Les dispositions relatives aux fouilles lors des visites aux détenus ont été adoucies. Les gardiens parlent de « relâchement », craignent que ces mesures ne facilitent l'introduction d'objets dangereux. Avez-vous été alerté sur cette question ?

M. Philippe Marini, président. – A Compiègne un surveillant de la maison d'arrêt a été appréhendé pour avoir participé à des trafics. Une procédure pénale est en cours.

M. Serge Dassault. – 7 milliards d'euros pour ne condamner personne, n'est-ce pas excessif ? Il s'agit de savoir si la justice a vocation à condamner les coupables ou non. Mme Taubira souhaite développer les peines de substitution à la prison. Pourquoi pas ? Les délinquants sont des jeunes qui n'ont pas reçu de formation. Sans doute la prison n'est-elle pas toujours une bonne solution, mais encore faudrait-il, du moins, encadrer les délinquants pour les contraindre à suivre une formation ou accomplir des travaux d'intérêt général (TIG) afin de faciliter leur réinsertion.

Mme Michèle André. – La parité est une affaire complexe. Souvent les métiers à prédominance féminine sont dévalorisés ; l'arrivée des femmes, qui ne constitue pourtant qu'un rééquilibrage, est perçue avec inquiétude.

Avec Jean Germain ou François Marc, nous pourrions réfléchir à instaurer des quotas...

M. Philippe Marini. - Pourquoi ne pas constituer un groupe de travail ?

Mme Michèle André. - C'est une bonne idée !

Le transfert aux surveillants pénitentiaires de l'extraction judiciaire, réalisée par les policiers et les gendarmes, pourrait être repoussé jusqu'en 2018. Ce délai sera-t-il suffisant ? Enfin, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a émis des réserves sur les centres éducatifs fermés (CEF) : les résultats obtenus avec ces centres sont-ils à la hauteur des ambitions ?

M. Philippe Dallier. - La réforme du financement de l'aide juridictionnelle a provoqué une levée de boucliers, au point que la ministre a reporté la réforme au 1^{er} janvier 2015, par amendement à l'Assemblée nationale. Les réactions sont-elles un réflexe catégoriel ?

L'uniformisation du barème est sans doute une mesure d'équité, mais dans certains départements, comme la Seine-Saint-Denis, l'aide juridictionnelle est importante et certains avocats risquent de se retrouver en difficulté. La réforme sera-t-elle aménagée, ou est-ce un report pour mieux sauter ?

M. Joël Bourdin. - Le nombre des prévenus placés en détention, qui était en baisse depuis 2007, est en hausse depuis 2011 et fait un bond en 2013. Comment expliquer cette inversion de la courbe ? J'ajoute que la sur-occupation carcérale touche surtout les maisons d'arrêt.

M. Albéric de Montgolfier. - Quels sont les moyens consacrés à la prise en charge des mineurs étrangers isolés ? En outre, le projet visant à solliciter des retraités de la fonction publique, notamment d'anciens surveillants de prison, pour participer au suivi de certaines peines, comme la surveillance sous bracelet électronique, est-il toujours d'actualité ?

M. Jean Arthuis. - Le ministère de la justice s'efforce de répartir les mineurs étrangers isolés dans tous les départements pour favoriser leur suivi par les services de l'aide à l'enfance des conseils généraux. Or le flux ne cesse d'augmenter. Il s'agit d'une forme d'immigration clandestine et de contournement de la procédure de demande d'asile. Elle pèse sur les budgets des départements. Dans un souci de rationalisation, il serait souhaitable que l'État reprenne cette compétence. Quand les lieux de détention sont saturés, on libère des détenus. S'il s'agit de mineurs, l'ordonnance de 1945 prévoit qu'ils sont confiés à la protection judiciaire de la jeunesse ou, si celle-ci manque de moyens, aux services d'aide à l'enfance du conseil général. Cela est contestable... Enfin l'uniformisation du barème de l'aide juridictionnelle concernera-t-elle aussi d'autres professions que les avocats ?

M. Edmond Hervé, rapporteur spécial. – J'ai été étonné du nombre d'entreprises privées réalisant des missions de surveillance électronique, souvent dirigées par d'anciens gendarmes ou policiers. La mise en place d'une plateforme nationale d'interception judiciaire constitue une avancée. Il faut que les officiers de police judiciaire (OPJ) la saisissent. Il faudra veiller à l'accompagner d'un code éthique et déontologique rigoureux car les recherches électroniques peuvent être archivées pendant très longtemps. Comme le disait Rousseau, « si les hommes étaient des dieux, il n'y aurait pas besoin de loi » ...

Les frais de justice sont en baisse de 3,8 % par rapport à l'an passé. L'inflation législative a provoqué leur hausse, en exigeant toujours davantage d'expertises médicales ou technologiques de plus en plus sophistiquées. De plus les tarifs des laboratoires étaient très différents selon les endroits. Le ministère a pris des mesures correctives : diminution du nombre de mémoires, décentralisation au niveau des cours d'appel, désignation de référents, développement des rémunérations forfaitaires pour les expertises.

Les OPJ doivent peser le bien-fondé de leurs demandes. Mais nous touchons là à l'indépendance de la magistrature : ce n'est pas aux parlementaires, ni à aucune autre autorité, d'encadrer ces décisions.

S'agissant des greffiers...

M. Vincent Delahaye. – Allons-nous rattraper notre retard sur les frais de justice ?

M. Edmond Hervé, rapporteur spécial. – Oui, le ministère compte sur une bonne gestion de la procédure. Mais il peut y avoir des imprévus : voyez l'affaire du petit Grégory, dans laquelle des expertises techniques très sophistiquées ont été demandées vingt-cinq ans après les faits. Dans ce type d'affaire très médiatisée, les magistrats ne peuvent s'opposer au recours aux expertises les plus modernes.

Je ne suis pas un spécialiste des fouilles corporelles – sujet très sensible –, mais je reste convaincu que le recours à ces pratiques peut diminuer. D'autres techniques existent, tout dépend de nous puisque c'est une question de budget.

Notre pays compte 270 000 personnes condamnées pénalement, dont près de 70 000 en prison. Une bonne justice exige de bonnes lois – les magistrats appliquent la loi... Elle exige aussi un budget suffisant, et une certaine culture judiciaire. La justice pénale a pour fonction de sanctionner, de réhabiliter, de réinsérer. Elle fait œuvre de régulation sociale. Pour ces raisons, le service public de la justice doit être défendu. L'État français s'est construit à coups d'épée et par les alliances certes, mais aussi grâce à un système judiciaire qui reste le fondement de notre cohésion nationale.

L'extraction judiciaire ne concerne que le passage de la prison au tribunal. La mise en œuvre de la dernière réforme, qui consistait à autoriser le personnel pénitentiaire à exécuter cette procédure, semble bloquée. Dans ma région par exemple, le responsable de la nouvelle prison n'était pas même au courant de ce mécanisme. Or l'extraction judiciaire n'est pas qu'affaire d'effectifs : il faut des compétences, notamment celle du maniement des armes – ce que confirment certains incidents récents. Plutôt que de soumettre l'application de cette réforme à un délai rapproché, je plaide pour le pragmatisme et l'adaptation aux compétences des personnes en place.

Le budget pour 2014 finance quatre nouveaux centres d'hébergement collectif. Ces dernières années, nous avons mis l'accent de manière excessive sur les CEF, qui relèvent de l'utopie sécuritaire dans laquelle vit notre pays. Celle-ci est néfaste au bon fonctionnement de la justice et du droit. Les CEF ne sont qu'un maillon de la chaîne : en 2012, on comptait 1 528 mineurs en CEF, et 4 180 en hébergement traditionnel – dont font partie les 432 familles d'accueil. Je regrette la diminution des effectifs d'encadrement de ces centres, qui passent de 27 à 24 personnes, alors que le ratio est en principe d'un encadré pour deux encadrants.

L'aide juridictionnelle est un sujet sensible. Son financement peut théoriquement provenir du budget de la nation, des assurances de protection juridique, mais elles ne couvrent pas le champ pénal, ou de la solidarité des professionnels du droit – j'ignore à ce propos si l'expertise comptable en fait partie.

M. Jean Arthuis. – C'est une profession du chiffre plus que du droit.

M. Edmond Hervé, rapporteur spécial. – La garde des Sceaux réfléchit à la question. Les avocats ne veulent participer que si les notaires participent également. Mais la participation solidaire de tous les avocats pose problème, et tous ne tiennent pas de comptabilité au jour le jour de leur activité. Le rapport de Roland du Luart garde toute son actualité sur ce sujet.

Monsieur Bourdin, il n'y a pas d'explication simple à la hausse du nombre de détenus. La question est plutôt de savoir pourquoi ces peines ont été prononcées. Une anecdote : j'avais souhaité, dans des fonctions antérieures, multiplier les postes de TIG. Constatant que ces postes n'étaient guère pourvus, je me suis résolu à aller présenter au procureur l'offre de postes que nous avions conçue. La situation a ensuite évolué.

La situation des mineurs isolés est on ne peut plus sensible. On estime leur nombre dans une fourchette de 6 000 à 9 000 par an sur notre territoire. Nous n'en accueillons officiellement qu'environ 3 500. La récente circulaire a constitué une avancée.

M. Jean Arthuis. – Qui ne me satisfait pas.

M. Edmond Hervé, rapporteur spécial. – Le Gouvernement s’est engagé à prendre en charge les cinq premiers jours d’hébergement. La commission nationale de répartition est une autre initiative opportune : les filières organisant l’immigration de ces mineurs profitent des efforts déployés par certains départements, si bien que ces derniers subissent une charge accrue. J’estime que l’État est engagé dans un devoir de solidarité. Six départements contestent désormais l’accord signé entre l’Assemblée des départements de France (ADF) et le Gouvernement. La proposition de loi déposée par Jean Arthuis offrira au Parlement l’occasion d’examiner cette question en détail.

Nous devons favoriser les alternatives au bracelet électronique. Sa création partait d’une bonne intention. Mais il pénalise les personnes les plus pauvres, puisqu’il ne sert à rien pour celles sans logement ni lieu d’accueil. De plus, il doit être toléré par la famille de celui qui le porte. Il faudrait interroger d’anciens porteurs de bracelets pour évaluer son impact. Le vrai problème réside dans l’accompagnement social. Lorsqu’un jeune entre en prison, la première chose à faire est de prévenir la mission locale, pour qu’il soit pris en charge. Enfin, s’agissant de la protection judiciaire de la jeunesse, pour que celle-ci puisse avoir un plan de formation professionnelle, de scolarisation ainsi qu’un plan santé, elle doit être en dialogue avec la région, car ce plan s’élabore dans la négociation et la transversalité.

À l’issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l’adoption, sans modification, des crédits de la mission « Justice ».

Elle décide de proposer au Sénat l’adoption, sans modification, de l’article 69, ainsi que de l’article 69 bis.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission des finances a confirmé sa position.

ANNEXES

ANNEXE 1

EVOLUTION DU BUDGET DE LA JUSTICE DEPUIS 2000

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
P.I. B.(valeur aux prix courants en Milliards d'euros) (1)	1 439,6	1 495,6	1 542,9	1 587,9	1 655,6	1 718,0	1 798,1	1 886,8	1 933,2	1 889,2	1 932,8	1 996,6	2 036,0	2 088,8		
Budget général de l'Etat (valeur aux prix courants en Milliards d'euros):																
-crédits LFI/PLF	256,42	263,72	269,07	273,81	283,69	288,85	266,08	266,85	271,28	277,10	281,11	286,40	290,80	291,20	293,90	298,30
- Dépenses loi de règlement (2)	262,34	268,67	280,10	278,3	288,40	294,27	302,35	270,63	278,23	290,92	322,75	291,25	299,54			
part du budget justice sur le budget de l'Etat	1,62	1,68	1,69	1,78	1,80	1,83	2,25	2,34	2,39	2,39	2,43	2,49	2,54	2,64		
Budget Justice (valeur aux prix courants en millions d'euros):																
-Crédits LFI/PLF	4 156,95	4 435,30	4 545,12	4 883,82	5 112,78	5 286,90	5 980,26	6 254,50	6 485,68	6 632,13	6 844,30	7 138,08	7 385,65	7 692,72	7 824,12	
-Crédits loi de règlement	4 188,69	4 396,38	4 563,30	4 695,1	4 929,13	5 011,10	5 955,32	6 220,99	6 384,73	6 754,18	6 946,91	7 153,36	7 331,71			
- Dépenses loi de règlement	3 701,19	3 935,14	4 276,48	4 477,9	4 804,39	5 088,95	5 925,94	6 166,98	6 376,69	6 701,55	6 905,24	7 107,40	7 300,24			

(1) Sources: ministère du budget et des comptes publics

(2) Source: Notes bleues hors série PLF, série annuelle: Dépenses du budget général.

NB : Les écarts entre les dotations ouvertes en LFI et les dépenses constatées en lois de règlement résultent notamment du fait que les crédits inscrits au budget justice en LFI au titre des pensions des agents du ministère sont, dès l'ouverture de chaque gestion, transférés au budget des charges communes.

Pour la cohérence de la série, le Conseil d'Etat a été retiré sur toute la série.

Source : ministère de la justice

ANNEXE 2 DÉFINITION DES FRAIS DE JUSTICE

Lors du dernier débat budgétaire intéressant la mission « Justice », la commission des finances du Sénat s'est à nouveau penchée sur l'évolution des « frais de justice », confrontée à leur croissance durable depuis 2000, excepté une pause en 2006.

Par lettre du 21 novembre 2011, le Président de la Commission a saisi la Cour des comptes d'une demande d'enquête. La Cour a rendu son rapport en septembre 2012 pour nous être présenté publiquement le 10 octobre 2012. Celui-ci fait suite à un précédent rapport adressé à cette même commission sénatoriale des finances le 18 novembre 2005.

Dans sa dernière livraison, la Cour des comptes consacre les conclusions de notre rapport spécial « Justice » pour la loi de finances pour 2012.

Nous y constatons une croissance de ces frais, rappelons les principaux facteurs explicatifs : croissance des prescriptions, revalorisations tarifaires, inflation des textes...

Nous dénonçons une sous-budgétisation renouvelée depuis 1999 qui nous confrontait à un problème de sincérité budgétaire.

La Cour formule quatorze recommandations. En voici le résumé :

- améliorer la connaissance et la maîtrise des frais de justice par l'analyse de leur coût global et l'intégration de ceux qui sont supportés par le ministère de l'intérieur : par le renforcement des études d'impact des textes lorsque ceux-ci recommandent expertises et collaboration ;

- mise en place d'une gestion budgétaire réaliste évitant les dysfonctionnements et les retards ;

- modernisation et rationalisation de la gestion (recours à la mise en concurrence, contrôle de la ratification, sensibiliser les acteurs à la dépense et aux bonnes pratiques).

Leur mise en œuvre - qui peut demander des modifications législatives - ne saurait nous dispenser d'une plus juste appréciation financière.

Le cas cité par la Cour des comptes de la Cour d'appel de Colmar - qui dès mars 2012 réduit le paiement des frais de justice pour payer en priorité les jurés d'assises et les éventuelles avances des témoins - n'est pas exceptionnel.

De nombreux tribunaux, en octobre 2012, ont dû cesser de payer les frais de justice depuis le début du mois d'août 2012. Les magistrats ne

sont pas en cause. Avec la LOLF, ils portent grande attention à la mise en œuvre des marchés d'analyse génétiques, des transports de corps, à la réforme de la médecine légale, au suivi de gardiennages, à la mise des confiscations de véhicules...

Régulièrement certains de ces magistrats tiennent des réunions avec les responsables de la justice et de la gendarmerie.

Ces retards, pour honorer les frais de justice, créent des tensions, dégradent l'image de la justice, entraînent des défections chez les experts, fragilisent les auxiliaires, ralentissent la mise en œuvre d'alternatives aux poursuites...

Toutes ces considérations devront faire l'objet d'un consensus, retenons quelques impératifs essentiels.

Observons tout d'abord que le périmètre des frais de justice est très large.

1/ Les dépenses de l'article R92 du code de procédure pénale, c'est-à-dire :

- frais de transport des personnes, frais postaux, frais de transports des procédures et des scellés, rémunération des personnes apportant leur concours à la fonction de jugement (jurés, huissiers, audenciers...), coût de mise en œuvre des mesures restrictives de liberté, frais d'exécution ou d'application des peines (enquêtes sociales, contrôles judiciaires, médiation), frais de recherche de la vérité ou destinés à éclairer la décision du juge (reconstitutions, exhumation, expertises, témoins, écoutes, FNAEG, saisie), dépenses réparant un préjudice en cas d'erreur judiciaire, de détention suivie de non-lieu, relaxe ou acquittement, de rectification ou d'interprétation d'une décision de justice, frais garantissant des droits dans la procédure (examen médical, traduction, rémunération des administrateurs ad-hoc, CIVI).

2/ Les dépenses de l'article R93 du code de procédure pénale, c'est-à-dire :

- les dépenses liées à la protection des personnes ou garantissant l'exercice de droits (tutelles, autorité parentale, successions, droit des étrangers dont mineurs isolés, droit de la consommation), dépenses liées à la défense de la société (frais à la charge du Trésor public), frais liés à la responsabilité de l'État, frais liés à l'exécution des peines, frais postaux liés aux casiers judiciaires.

Les articles R93 et R94 comprennent aussi bien les frais de justice au pénal que les frais de justice civils, commerciaux et prud'homaux.

Si les frais de justice au pénal se rattachent à la recherche de la vérité, les frais de justice civils, commerciaux et prud'homaux se rattachent à la notion d'ordre public de protection :

- protection des personnes faibles et garanties de leurs droits : dépenses occasionnées par les mesures judiciaires de protection de certaines personnes vulnérables (frais liés à la législation sur la protection de l'enfance en danger, procédures portant sur l'internement des malades mentaux), ou pour leur permettre de faire valoir leurs droits (représentation des incapables majeurs, administrateurs ad hoc pour les mineurs, audition des mineurs...);

- protection d'intérêts sociaux : l'intérêt de la société est recherché dans la prise en charge, au moins à titre d'avance, de certains frais liés à des procédures collectives. Ces procédures visent à sauver l'entreprise, à préserver les emplois ou à favoriser le paiement des créanciers afin d'éviter des faillites en chaîne. Il en est de même, lorsque des frais sont générés à l'initiative ou à la requête du ministère public, en tant que partie principale ou partie jointe à des procédures.

Les examens médicaux méritent une précision : ils prennent de plus en plus d'importance. Citons :

- les autopsies virtuelles qui recourent à un scanner ou à l'imagerie par résonance magnétique. La « virtopsie » complète l'autopsie classique ;

- la tomodensitométrie peut s'avérer utile pour appréhender un corps brûlé en décomposition, préciser les données statistiques (forts utiles pour distinguer un meurtre d'un suicide) ;

- l'image 3D est moins traumatisante pour les familles (tout spécialement lorsqu'il s'agit de jeunes enfants décédés). Elle est facilement transmissible et favorise la diversité des avis.

Rappelons que la part de l'activité des médecins légistes sur le cadavre ne concerne que 20 % de leur travail. Les 80 % restant sont en lien avec le vivant (par exemple, la détermination de la gravité d'une blessure pour fixer la durée d'une incapacité de travail).

Une des grandes ambiguïtés des frais de justice est qu'ils sont payés par le ministère de la justice alors que beaucoup sont engagés par les policiers et les gendarmes. Quelle maîtrise peuvent avoir les magistrats sur la pertinence d'un tel acte ?

ANNEXE 3
TAUX D'OCCUPATION DES ÉTABLISSEMENTS
PÉNITENTIAIRES AU 1^{ER} AOÛT 2013

Type	Nom établissement	DISP	Places opérationnelles	Nombre de détenus	Taux d'occupation
Centres de détention (CD)	Bédenac	Bordeaux	173	166	96,0 %
	Eysses	Bordeaux	301	280	93,0 %
	Mauzac	Bordeaux	369	348	94,3 %
	Neuvic	Bordeaux	398	392	98,5 %
	Uzerche	Bordeaux	590	556	94,2 %
	Châteaudun	Dijon	597	574	96,1 %
	Joux-la-Ville	Dijon	602	585	97,2 %
	Villenauxe-la-Grande	Dijon	544	555	102,0 %
	Bapaume	Lille	599	543	90,7 %
	Val-de-Reuil	Lille	730	701	96,0 %
	Riom	Lyon	164	151	92,1 %
	Roanne	Lyon	569	498	87,5 %
	Casabianda	Marseille	194	136	70,1 %
	Salon-de-Provence	Marseille	650	640	98,5 %
	Tarascon	Marseille	650	639	98,3 %
	Le Port	Outre-mer	490	449	91,6 %
	Melun	Paris	308	283	91,9 %
	Argentan	Rennes	638	590	92,5 %
	Ecrouves	Strasbourg	269	260	96,7 %
	Montmédy	Strasbourg	326	310	95,1 %
	Oermingen	Strasbourg	263	248	94,3 %
Saint-Mihiel	Strasbourg	401	372	92,8 %	
Toul	Strasbourg	429	412	96,0 %	
Muret	Toulouse	620	577	93,1 %	
Saint-Sulpice-la-Pointe	Toulouse	102	74	72,5 %	
Total centre de détention			10 976	10 339	94,2 %
Centres pénitentiaires (CP)	Bordeaux Gradignan	Bordeaux	444	683	153,8 %
	Mont-de-Marsan	Bordeaux	720	648	90,0 %
	Poitiers-Vivonne	Bordeaux	633	563	88,9 %
	Châteauroux	Dijon	362	378	104,4 %
	Varennes-le-Grand	Dijon	384	464	120,8 %
	Château-Thierry	Lille	134	95	70,9 %
	Laon	Lille	395	481	121,8 %
	Le Havre	Lille	688	698	101,5 %
	Liancourt	Lille	715	737	103,1 %
	Lille-Annoeullin	Lille	686	801	116,8 %
	Lille-Loos-Séquedin	Lille	676	847	125,3 %

Type	Nom établissement	DISP	Places opérationnelles	Nombre de détenus	Taux d'occupation
	Longuenesse	Lille	596	745	125,0 %
	Maubeuge	Lille	400	437	109,3 %
	Aiton	Lyon	427	490	114,8 %
	Bourg-en-Bresse	Lyon	728	744	102,2 %
	Moulins Yzeure	Lyon	131	117	89,3 %
	Saint-Quentin-Fallavier	Lyon	429	440	102,6 %
	Aix-Luynes	Marseille	695	866	124,6 %
	Avignon le Pontet	Marseille	651	767	117,8 %
	Borgo	Marseille	231	286	123,8 %
	Marseille-Les-Baumettes	Marseille	1 282	1 814	141,5 %
	Toulon-la-Farlède	Marseille	586	822	140,3 %
	Baie-Mahault	Outre-mer	504	693	137,5 %
	Ducos	Outre-mer	569	935	164,3 %
	Faa'a Nuutania	Outre-mer	165	413	250,3 %
	Nouméa	Outre-mer	266	398	149,6 %
	Remire-Montjoly	Outre-mer	614	696	113,4 %
	Saint-Denis	Outre-mer	575	547	95,1 %
	Saint-Pierre-et-Miquelon	Outre-mer	11	7	63,6 %
	Fresnes	Paris	1604	2405	149,9 %
	Meaux-Chauconin	Paris	637	852	133,8 %
	Sud Francilien	Paris	796	625	78,5 %
	Alençon-Condé-sur-Sarthe	Rennes	249	66	26,5 %
	Caen	Rennes	478	410	85,8 %
	Lorient-Ploemeur	Rennes	238	323	135,7 %
	Nantes	Rennes	877	989	112,8 %
	Rennes	Rennes	295	255	86,4 %
	Rennes-Vezin	Rennes	716	772	107,8 %
	Metz-Queuleu	Strasbourg	479	635	132,6 %
	Nancy Maxéville	Strasbourg	693	791	114,1 %
	Béziers	Toulouse	778	910	117,0 %
	Lannemezan	Toulouse	170	143	84,1 %
	Perpignan	Toulouse	519	648	124,9 %
Total Centres pénitentiaires			23 931	28 416	118,7 %

Type	Nom établissement	DISP	Places opérationnelles	Nombre de détenus	Taux d'occupation
Centres de semi liberté (CSL)	Montargis	Dijon	20	12	60,0 %
	Grenoble	Lyon	36	29	80,6 %
	Lyon	Lyon	100	95	95,0 %
	Corbeil	Paris	77	98	127,3 %
	Gagny	Paris	48	97	202,1 %
	Melun	Paris	43	57	132,6 %
	Besançon	Strasbourg	23	11	47,8 %
	Briey	Strasbourg	25	18	72,0 %
	Maxéville	Strasbourg	56	26	46,4 %
	Souffelweyersheim	Strasbourg	53	40	75,5 %
	Montpellier	Toulouse	24	20	83,3 %
Total CSL			505	503	99,6 %
Etablissements pour mineurs (EPM)	Quiévrechain	Lille	60	41	68,3 %
	Rhône	Lyon	60	40	66,7 %
	Marseille	Marseille	59	59	100,0 %
	Porcheville	Paris	60	53	88,3 %
	Orvault	Rennes	50	39	78,0 %
	Lavaur	Toulouse	59	49	83,1 %
Total EPM			348	281	80,7 %
Maisons centrales (MC)	Saint-Martin-de-Ré	Bordeaux	460	395	85,9 %
	Clairvaux	Dijon	210	150	71,4 %
	Saint Maur	Dijon	260	216	83,1 %
	Arles	Marseille	157	132	84,1 %
	Poissy	Paris	235	221	94,0 %
	Ensisheim	Strasbourg	200	191	95,5 %
Total MC			1 522	1 305	85,7 %
Maisons d'arrêt (MA)	Agen	Bordeaux	146	162	111,0 %
	Angoulême	Bordeaux	234	183	78,2 %
	Bayonne	Bordeaux	71	94	132,4 %
	Guéret	Bordeaux	37	34	91,9 %
	Limoges	Bordeaux	85	127	149,4 %
	Niort	Bordeaux	66	98	148,5 %
	Pau	Bordeaux	266	220	82,7 %
	Périgueux	Bordeaux	91	106	116,5 %
	Rochefort	Bordeaux	51	71	139,2 %
	Saintes	Bordeaux	83	116	139,8 %
	Tulle	Bordeaux	49	60	122,4 %
	Auxerre	Dijon	89	166	186,5 %
	Blois	Dijon	114	173	151,8 %
	Bourges	Dijon	116	144	124,1 %
	Châlons-en-Champagne	Dijon	314	288	91,7 %

Type	Nom établissement	DISP	Places opérationnelles	Nombre de détenus	Taux d'occupation
	Charleville-Mézières	Dijon	59	61	103,4 %
	Chartres	Dijon	112	135	120,5 %
	Chaumont	Dijon	78	109	139,7 %
	Dijon	Dijon	185	265	143,2 %
	Nevers	Dijon	118	103	87,3 %
	Orléans	Dijon	105	260	247,6 %
	Reims	Dijon	156	160	102,6 %
	Tours	Dijon	145	209	144,1 %
	Troyes	Dijon	116	144	124,1 %
	Amiens	Lille	307	489	159,3 %
	Arras	Lille	202	280	138,6 %
	Beauvais	Lille	117	170	145,3 %
	Béthune	Lille	180	420	233,3 %
	Compiègne	Lille	82	96	117,1 %
	Douai	Lille	385	562	146,0 %
	Dunkerque	Lille	105	107	101,9 %
	Evreux	Lille	162	234	144,4 %
	Rouen	Lille	647	636	98,3 %
	Valenciennes	Lille	222	381	171,6 %
	Aurillac	Lyon	72	66	91,7 %
	Bonneville	Lyon	167	169	101,2 %
	Chambéry	Lyon	93	130	139,8 %
	Clermont-Ferrand	Lyon	86	97	112,8 %
	Grenoble	Lyon	232	344	148,3 %
	Le-Puy-en-Velay	Lyon	36	68	188,9 %
	Lyon Corbas	Lyon	688	857	124,6 %
	Montluçon	Lyon	21	40	190,5 %
	Privas	Lyon	62	71	114,5 %
	Riom	Lyon	136	112	82,4 %
	Saint Etienne-la-Talaudière	Lyon	327	414	126,6 %
	Valence	Lyon	137	151	110,2 %
	Villefranche-sur-Saône	Lyon	634	637	100,5 %
	Ajaccio	Marseille	53	57	107,5 %
	Digne	Marseille	29	39	134,5 %
	Gap	Marseille	37	39	105,4 %
	Grasse	Marseille	573	788	137,5 %
	Nice	Marseille	363	601	165,6 %
	Basse-Terre	Outre-mer	130	184	141,5 %
	Majicavo	Outre-mer	105	195	185,7 %
	Mata Utu	Outre-mer	3	0	0,0 %
	Saint-Pierre	Outre-mer	121	122	100,8 %
	Taiiohae	Outre-mer	5	1	20,0 %
	Uturoa-Raiatea	Outre-mer	20	12	60,0 %
	Bois d'Arcy	Paris	500	771	154,2 %
	Fleury-Mérogis	Paris	2 857	3 812	133,4 %

Type	Nom établissement	DISP	Places opérationnelles	Nombre de détenus	Taux d'occupation
	Nanterre	Paris	593	921	155,3 %
	Osny-Pontoise	Paris	579	833	143,9 %
	Paris-La-Santé	Paris	483	669	138,5 %
	Versailles	Paris	138	121	87,7 %
	Villepinte	Paris	587	925	157,6 %
	Angers	Rennes	266	383	144,0 %
	Brest	Rennes	254	383	150,8 %
	Caen	Rennes	269	477	177,3 %
	Cherbourg	Rennes	46	84	182,6 %
	Coutances	Rennes	48	78	162,5 %
	Fontenay-le-Comte	Rennes	39	78	200,0 %
	La Roche-sur-Yon	Rennes	40	94	235,0 %
	Laval	Rennes	71	120	169,0 %
	Le Mans-Croisettes	Rennes	401	499	124,4 %
	Saint Malo	Rennes	92	111	120,7 %
	Saint-Brieuc	Rennes	85	163	191,8 %
	Vannes	Rennes	52	87	167,3 %
	Bar-le-Duc	Strasbourg	73	75	102,7 %
	Belfort	Strasbourg	39	44	112,8 %
	Besançon	Strasbourg	275	242	88,0 %
	Colmar	Strasbourg	120	146	121,7 %
	Epinal	Strasbourg	294	308	104,8 %
	Lons-le-Saunier	Strasbourg	39	41	105,1 %
	Lure	Strasbourg	73	62	84,9 %
	Montbéliard	Strasbourg	41	48	117,1 %
	Mulhouse	Strasbourg	283	375	132,5 %
	Sarreguemines	Strasbourg	71	119	167,6 %
	Strasbourg	Strasbourg	445	772	173,5 %
	Vesoul	Strasbourg	50	47	94,0 %
	Albi	Toulouse	105	143	136,2 %
	Carcassonne	Toulouse	66	113	171,2 %
	Foix	Toulouse	64	81	126,6 %
	Mende	Toulouse	45	53	117,8 %
	Montauban	Toulouse	144	187	129,9 %
	Nîmes	Toulouse	192	384	200,0 %
	Rodez	Toulouse	100	66	66,0 %
	Tarbes	Toulouse	69	99	143,5 %
	Villeneuve-lès-Maguelone	Toulouse	543	768	141,4 %
Total MA			19 956	26 839	134,5 %

Source : ministère de la justice