

N° 148

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, 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, Mme Frédérique Espagnac, M. Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Roland du Luart, Aymeri de Montesquiou, Albéric de Montgolfier, 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.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	11
A. UNE MISSION À SIX PROGRAMMES DEPUIS 2012	11
B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE 4,3 % EN 2013	11
C. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS SUR LA PÉRIODE 2013-2015	13
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 166 « JUSTICE JUDICIAIRE »	15
II. LE PROGRAMME 166 « JUSTICE JUDICIAIRE »	16
A. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS	16
B. LES ACTIONS DU PROGRAMME : LA PRÉPONDÉRANCE DU PÉNAL SUR LE CIVIL	17
C. LA PROGRESSION DES CRÉDITS DE PAIEMENT : + 3,6 %	18
D. LA PERSISTANCE DE L'INSUFFISANCE DE GREFFIERS EN JURIDICTION	19
1. <i>Un ratio greffiers / magistrats encore en deçà du niveau souhaitable</i>	19
2. <i>Le nécessaire recentrage des greffiers sur leur « cœur de métier »</i>	20
3. <i>L'absence de revalorisation indemnitaire en 2013</i>	21
E. LES FRAIS DE JUSTICE.....	22
1. <i>La croissance de cette dépense</i>	22
2. <i>Les facteurs expliquant cette tendance</i>	23
a) Pour la justice pénale.....	23
b) Pour la justice commerciale	24
3. <i>Des marges de manœuvre budgétaires obérées</i>	25
4. <i>La sous-budgétisation chronique de cette dépense</i>	25
5. <i>Les mesures prises pour parvenir à une meilleure maîtrise</i>	27
a) Un bureau en charge des frais de justice.....	27
b) Un circuit simplifié pour accélérer les paiements	27
c) La passation de marchés en matière d'analyses génétiques	27
d) Des tarifications pour les interceptions téléphoniques	28
e) La tarification des enquêtes sociales en matière civile	29
6. <i>Une amélioration de la situation en 2013 ?</i>	29
F. L'AVENIR DU TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE (TGI) DE PARIS EN SUSPENS	30
G. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME	32

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 107 « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »	35
III. LE PROGRAMME 107 « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »	36
A. UN PROGRAMME RENDANT COMPTE DE L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE ET DE LA RÉINSERTION SOCIALE DES DÉTENUS	36
B. LE POIDS DE L'ACTION « GARDE ET CONTRÔLE DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE » : 61 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT	37
C. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT : + 6 %	38
D. LES EFFECTIFS : LA CRÉATION DE 293 POSTES NOUVEAUX	39
E. LA PRESSION DU TAUX DE POPULATION CARCÉRALE	41
1. <i>L'évolution à la hausse du nombre de détenus depuis 2007</i>	41
2. <i>Un taux d'occupation des établissements pénitentiaires de 117,3 %</i>	42
3. <i>Un programme immobilier pénitentiaire redimensionné</i>	43
4. <i>Les opérations programmées entre 2012 et 2014</i>	45
F. LE TRANSFÈREMENT DES DÉTENUS : UNE DÉCISION À PRENDRE	46
1. <i>Le principe du transfert à l'administration pénitentiaire</i>	46
2. <i>L'expérimentation depuis 2011</i>	47
3. <i>Les difficultés organisationnelles rencontrées</i>	48
a) Une obligation de spécialisation des agents	48
b) La nécessité de disposer de personnels formés	48
c) Le maillage territorial	48
d) Une organisation plus rigide que celle de la police et de la gendarmerie	48
e) Des effectifs devant varier en fonction de l'activité judiciaire	49
4. <i>L'attente des résultats d'un audit</i>	49
G. LA LAÏCITÉ PÉNITENTIAIRE ET PLURALISME RELIGIEUX	50
H. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME	52
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 182 « PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE »	55
IV. LE PROGRAMME 182 « PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE »	56
A. LE RÔLE DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (PJJ)	56
B. UNE PRIORITÉ DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE	56
C. LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES JUDICIAIRES POUR LES MINEURS DÉLINQUANTS	58
D. LA HAUSSE DES CRÉDITS DE PAIEMENT : + 2,4 %	59
E. LE RENFORCEMENT DES EFFECTIFS : LA CRÉATION DE 205 EMPLOIS	59
F. UN EFFORT DE 10 MILLIONS D'EUROS EN FAVEUR DU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ (SAH)	61
1. <i>L'évolution de la dotation au SAH</i>	61
2. <i>Le paiement des arriérés</i>	62

G. UNE PERFORMANCE DIFFICILE À APPRÉHENDER.....	62
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 101 « ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE ».....	65
V. LE PROGRAMME 101 « ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE »	66
A. UN PROGRAMME ESSENTIELLEMENT TOURNÉ VERS L'AIDE JURIDICTIONNELLE (AJ).....	66
B. LA BAISSÉ DE 4,1 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT : LE MOINDRE IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA RÉFORME DE LA GARDE À VUE	67
C. LES MISES EN RECOUVREMENT : UNE DÉGRADATION DE LA PERFORMANCE.....	69
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 310 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE ».....	71
VI. LE PROGRAMME 310 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE ».....	72
A. LA GESTION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE ET DES PROJETS INFORMATIQUES DU MINISTÈRE.....	72
B. UN BUDGET EN AUGMENTATION DE 7,2 %.....	73
C. LE REGROUPEMENT DES SERVICES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE EN 2015.....	75
D. UN EFFORT PARTICULIER EN FAVEUR DE L'INFORMATIQUE DU MINISTÈRE : UN BUDGET EN HAUSSE DE 16,2 %.....	77
E. LES FUTURS PROJETS IMMOBILIERS : PAS DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ (PPP).....	77
F. UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE POUR LES GRANDS PROJETS INFORMATIQUES ET IMMOBILIERS.....	78
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 335 « CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE »	81
VII. LE PROGRAMME 335 « CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE ».....	82
A. L'INDÉPENDANCE CONFORTÉE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE (CSM).....	82
B. UN PROGRAMME MONO-ACTION	83
C. UN BUDGET DE 4,6 MILLIONS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2013.....	83
D. LA PERFORMANCE DU CSM EST-ELLE MESURABLE ?.....	85

VIII. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	87
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	89
• <i>ARTICLE 66 bis (nouveau) (Art. 800-2 du code de procédure pénal)</i> Indemnisation des frais irrépétibles en matière pénale	89
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	91
EXAMEN EN COMMISSION	93
ANNEXES	101
ANNEXE 1 - EVOLUTION DU BUDGET DE LA JUSTICE DEPUIS 2000	102
ANNEXE 2 - DÉFINITION DES FRAIS DE JUSTICE	103
ANNEXE 3 - TAUX D'OCCUPATION DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES AU 1^{ER} AOÛT 2012	106

INTRODUCTION

Lors de la campagne présidentielle, François Hollande s'est engagé à améliorer le bon fonctionnement de la justice¹.

Le présent projet de budget concrétise une promesse qui appelle une continuité durable au cours des années qui viennent : je suis heureux que Madame la ministre de la Justice, garde des Sceaux, ait annoncé la création de 1 500 postes pour les trois années à venir.

Alors que le contexte nous oblige au redressement de nos comptes publics, la justice bénéficie d'un effort particulier légitime.

D'une manière générale, si les dépenses de l'Etat se maintiennent au niveau de la loi de finances pour 2012 et que ses effectifs demeurent stables, les dépenses consacrées à la justice augmentent de 4,3 % et ses effectifs de 480 (500 si l'on compte les 20 juges administratifs créés). Ces 480 emplois du ministère se répartissent ainsi : 133 créations nettes pour l'administration pénitentiaire, 142 pour les services judiciaires et 205 pour la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

Ces moyens supplémentaires servent une juste ambition, faisant de la jeunesse une priorité (la PJJ doit retrouver son rang), de la justice civile un service mieux équipé, de l'application des peines une politique mieux assurée, de la réinsertion un objectif mieux pourvu, de la modernisation de l'administration une voie confirmée, de l'aide aux victimes une manifestation de solidarité.

Dans notre précédent rapport spécial², nous avons regretté les effets de la révision générale des politiques publiques (suppression pour 2012 de 400 emplois équivalent temps plein), la surpopulation carcérale, la difficulté à équilibrer les frais de justice, la persistance du nombre insuffisant de greffiers, la détresse de la PJJ (106 équivalents temps plein supprimés en 2012), l'alourdissement du coût d'accès à la justice...

Nous concluons par l'appel à la sincérité budgétaire, à l'amélioration des moyens de gestion, au dialogue social, à l'autonomie du Conseil supérieur de la magistrature...

Autant d'actions à parfaire pour faire vivre une justice apaisée, sereine, confiante, respectée, pour que les professionnels de la justice œuvrent en bonne intelligence, conformément aux standards européens, dans le cadre d'un dialogue républicain.

¹ « Mes 60 engagements pour la France » - Proposition 53 – Trois domaines ont été déclarés prioritaires : la justice, l'éducation nationale et la sécurité.

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

Différentes avancées sont à accomplir. Les parlementaires, au premier chef, sont concernés :

- l'avalanche des textes, souvent précipités, ne facilite pas le travail du juge ;

- si l'indépendance et l'impartialité du juge sont des vertus cardinales, elles exigent - entre autres - une condition : des moyens et une bonne organisation. Bien évidemment, il faut compter avec la concurrence des priorités, avec le contexte économique et financier, avec la disponibilité des compétences et les nécessités du temps.

Nous ne devons pas oublier l'impératif de la cohérence : on ne peut afficher une fermeté pénale et inciter – par la loi ou la circulaire - à libérer au maximum avant la fin de la peine. On ne peut pas anticiper une libération alors que l'intéressé est sans accueil et sans projet.

Pourquoi donner de la justice une image « pénale », alors que la grande majorité des décisions relève du « civil » ?

Autant de réflexions qui nous aident à soutenir aujourd'hui une politique novatrice et un projet de budget inaugurant un cours nouveau et souhaité.

Pour nourrir celui-ci, voici quelques observations :

1) De 2007 à 2012, en euro constant, la part du budget justice dans le budget de l'Etat a évolué de la manière décrite à l'annexe 1.

2) Sur la période allant de 2009 à 2012, le ministère de la justice a particulièrement participé à la révision générale des politiques publiques (RGPP). Ses crédits de fonctionnement ont baissé de 18,5 %, représentant 37,2 % du total interministériel des économies¹, alors que le poids du ministère dans les crédits de fonctionnement de l'Etat n'est que de 5 %².

3) Le dernier rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) nous livre des enseignements utiles³ :

- sur la période 2008-2012, 23 pays ont un budget « justice » en croissance. La France se situe en quinzième position après notamment la Suède, la Suisse, l'Islande, la Belgique, l'Angleterre, la Pologne, l'Espagne, avant l'Autriche, les Pays-Bas, l'Islande, l'Italie...

¹ Le développement des alternatives à l'incarcération (bracelets électroniques) permet d'afficher une économie de 268 millions d'euros.

² Mission de l'Inspection générale de l'administration (IGA), de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale des finances (IGF) sur le bilan de la RGPP, conclusions du 25 septembre 2012. Cette mission regrette une approche strictement comptable, une absence de consultation des acteurs et un éloignement croissant de la réalité : c'est le cas de la réforme de la carte judiciaire. Certaines mesures ont été positives : l'équipement en matériel de visioconférence, la professionnalisation de la fonction achat.

³ La CEPEJ a été mise en place par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe (Edition 2012). Toute comparaison a ses limites mais elle peut servir à se situer.

- le budget global de l'aide judiciaire a augmenté en moyenne de 18 %. Cette évolution marque d'importantes disparités : l'Angleterre et les Pays-Bas accordent en moyenne 3 551 euros par affaire ; l'Irlande et l'Autriche 1 000 euros ; l'Allemagne, la Turquie, la Finlande, les Pays-Bas, l'Italie entre 500 et 1 000 euros ; Monaco, la France, le Portugal entre 300 et 500 euros ; les anciens pays de l'Europe de l'Etat : 100 euros.

Le montant français peut paraître faible, mais notre pays a choisi d'ouvrir très largement les conditions d'accessibilité à l'aide judiciaire. Certains pays - Angleterre, Irlande, Pays-Bas, Finlande - sont généreux pour le montant alloué par affaire et l'accessibilité.

- La France compte 11 juges, 3 procureurs et 32 fonctionnaires de greffe pour 100 000 habitants, alors que la moyenne européenne est respectivement de 23,11 et 71. Ce serait les parquetiers français qui traiteraient le plus de dossiers (plus de 2 500 affaires pénales par an, hors compétences commerciales, civiles ou autres, la moyenne européenne étant de 615 dossiers).

- Le salaire annuel brut d'un juge de la Cour supérieure (ou de la dernière instance de recours) est de 113 478 euros en France ; de 115 647 euros en Autriche ; de 127 956 euros en Belgique ; de 172 738 euros au Danemark ; de 120 912 euros en Finlande ; de 73 679 euros en Allemagne ; de 257 872 euros en Irlande ; de 176 000 euros en Italie ; de 152 607 euros au Luxembourg ; de 128 900 euros aux Pays-Bas ; de 181 971 euros en Norvège ; de 243 190 euros en Angleterre et Pays de Galles ; de 230 147 euros au Royaume-Uni. Soit une moyenne de 86 616 euros pour les 36 pays consultés.

C'est à la lumière de ces propos introductifs qu'il nous faut, aussi objectivement que possible, analyser le contenu de ce projet de budget.

Comme l'a justement déclaré Madame la ministre de la justice, garde des Sceaux, lors de son discours de Colmar, le 19 octobre 2012, il ne suffit pas d'énoncer clairement des priorités, il faut en indiquer la traduction en termes budgétaires pour participer à la création des conditions de la belle mission constitutionnelle confiée aux magistrats en particulier, au monde judiciaire en général.

Ces conditions ne sont pas toutes d'ordre budgétaire : il y a la part du droit, de l'éthique, de la déontologie, de l'implication personnelle, de ce qui ne coûte rien mais c'est le devoir du rapporteur spécial de la commission des finances que de s'en tenir à son champ.

Au 10 octobre 2012, 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, 99,1 % des réponses portant sur la mission « Justice » étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. UNE MISSION 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 nouveau programme dédié au **Conseil supérieur de la magistrature (CSM)** s'est substitué, en loi de finances pour 2012, à l'action qui lui était jusqu'alors dédiée au sein du programme « Justice judiciaire ». Cette modification vise 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 LOLF et de la définition du périmètre de la présente mission. Si le bon fonctionnement de la mission « Justice » n'est certes pas entravé par la « sortie » des juridictions administratives, la question reste néanmoins posée de la cohérence d'ensemble du traitement « budgétaire » des juridictions.

B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE 4,3 % EN 2013

La mission « Justice » est dotée, dans le projet de loi de finances pour 2013, de **7,699 milliards d'euros de crédits de paiement** (hors fonds de concours¹), soit **une progression de 4,3 %**. Ses autorisations d'engagement passent de 9,76 milliards d'euros à 7,341 milliards d'euros, soit une baisse de 24,8 %.

Au sein de la mission, **les dépenses de personnel absorbent 60,7 %** 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 5,3 millions d'euros en 2013.

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 2013 (3)	Total 2013 (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 2012 (1)	Demandés pour 2013 (2)	Variation 2013/2012 (2) / (1)					
166 Justice judiciaire <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	2 960,752 2 063,970	3 067,898 2 139,726	3,6% 3,7%	2,230	3 070,128 2 139,726	39,8%	31 455	40,58%
107 Administration pénitentiaire <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	3 013,950 1 877,852	3 195,422 1 967,276	6,0% 4,8%	0,800	3 196,222 1 967,276	41,5%	35 700	46,05%
182 Protection judiciaire de la jeunesse <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	772,051 432,946	790,708 442,230	2,4% 2,1%		790,708 442,230	10,3%	8 470	10,93%
101 Accès au droit et à la justice	354,910	340,400	-4,1%		340,400	4,4%	0	0,00%
310 Conduite et pilotage de la politique de la justice <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	280,468 119,487	300,630 124,200	7,2% 3,9%	2,300	302,930 124,200	3,9%	1 895	2,44%
335 Conseil supérieur de la magistrature <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	3,517 2,485	4,647 2,731	32,1% 9,9%		4,647 2,731	Non significatif	22	0,03%
Mission "Justice" <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	7 382,131 4 494,255	7 699,705 4 676,163	4,3% 4,0%	5,330	7 705,035 4 676,163	100,0%	77 520	100,00%

(1) Equivalent temps plein travaillé

Source : d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

C. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS SUR LA PÉRIODE 2013-2015

Les plafonds alloués à la présente mission dans le cadre de l'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, hors contribution directe au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », sont fixés à **6,2 milliards d'euros en 2013**, 6,3 milliards d'euros en 2014 et 6,32 milliards d'euros en 2015.

Pour 2013, les crédits demandés pour la mission sont de 7,699 milliards d'euros, dont 1,497 milliard au titre de la contribution d'équilibre au CAS « Pensions »¹. **Votre rapporteur spécial observe donc que le plafond fixé par le projet de loi de programmation des finances publiques précité est respecté.**

Dans un contexte marqué par l'effort de redressement des comptes publics de la France, la justice bénéficiera donc d'un effort tout particulier. Alors que les dépenses de l'Etat se maintiendront en valeur au niveau de la loi de finances pour 2012 et que ses effectifs demeureront stables, les dépenses consacrées à la justice augmenteront de **+ 3 % (hors CAS « Pensions ») en 2013**. Sur les 5 000 emplois supplémentaires prévus par le Gouvernement d'ici 2017 pour la justice et la sécurité, les emplois du ministère de la justice augmenteront de **480 agents dès 2013**. Dans la répartition de ces moyens, un rééquilibrage au profit de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) sera engagé en 2013.

¹ Le montant total de la somme affectée au CAS « Pensions » se décompose de la manière suivante :

- 0,654 milliard d'euros au titre du programme « Justice judiciaire » ;
- 0,686 milliard d'euros au titre du programme « Administration pénitentiaire » ;
- 0,128 milliard d'euros au titre du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » ;
- 0,029 milliard d'euros au titre du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » ;
- 0,4 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 3,007 milliards d'euros d'autorisations d'engagement, soit une baisse de 16,2 % par rapport à 2012. **Les crédits de paiement s'élèvent à 3,067 milliards d'euros**, soit une hausse de 3,6 %.

- Les créations nettes d'emploi se montent à **142 ETPT**, pour un plafond d'emplois fixé à 31 455 ETPT.

- Les efforts afin d'accroître les effectifs de magistrats n'ont de sens que s'ils s'accompagnent d'un effort encore plus important en faveur des greffiers, afin de **ramener le ratio entre leur nombre et celui des magistrats (actuellement égal à 0,95) à un niveau plus satisfaisant**.

- Alors que pour 2013 une enveloppe de 3,97 millions d'euros est prévue au titre de mesures catégorielles en faveur des magistrats, **les greffiers** ne bénéficieront d'aucune disposition particulière. Une réflexion sur **le statut et l'indemnisation** de ces derniers est souhaitable.

- Pour 2013, l'enveloppe allouée au titre des frais de justice s'élève à **477 millions d'euros**, auxquelles s'ajoutent **55,5 millions d'euros** au titre des frais postaux désormais imputés sur le fonctionnement courant du présent programme. Au total, ce poste de dépenses représente donc **532,5 millions d'euros**. Cette hausse des crédits (+ 13,3 %) paraît correspondre à une prévision bien plus sincère que les années précédentes.

- Le coût du **déménagement du TGI de Paris** est désormais estimé à **671 millions d'euros**. Un audit sur les conditions de financement de cette opération vient d'être remis au Premier ministre et au garde des Sceaux. Un arbitrage est attendu.

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. L'**Ecole nationale de la magistrature** (ENM) constitue un opérateur rattaché à ce programme.

Au 1^{er} janvier 2013, 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 et les tribunaux paritaires des baux ruraux. Cette répartition résulte notamment de la réforme de la carte judiciaire conduite à partir de 2008.

Ainsi que l'indique la présentation stratégique du projet annuel de performances (PAP), les principales orientations du programme consistent à **accroître l'efficacité de l'action de l'institution judiciaire** dans des domaines variés :

- 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 ;
- le développement des alternatives aux poursuites, pour lequel des objectifs ambitieux ont été adoptés à l'horizon 2016 ;
- la justice des mineurs, dans le but de trouver des réponses adaptées garantissant leur bonne insertion dans la société, notamment par l'entrée en vigueur du dossier unique de personnalité ;
- l'amélioration des conditions de travail des magistrats et des fonctionnaires, ainsi que la diminution des 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 « *Soutien* », « *Formation* » et « *Support à l'accès au droit et à la justice* », il apparaît que **les affaires pénales absorbent 51,4 % des crédits de paiement** du présent programme, tandis que le contentieux civil en représente 46 %.

Crédits de paiement du programme 166 par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2013	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2013	Part dans le programme
1 - Traitement et jugement des contentieux civils	953,0	31,0%	1 454,7	46,0%
2 - Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	1 008,1	32,8%	1 627,8	51,4%
3 - Cassation	58,5	1,9%	66,4	2,1%
5 - Enregistrement des décisions judiciaires	14,0	0,5%	16,1	0,5%
6 - Soutien	923,8	30,1%	0,0	0,0%
7 - Formation	82,1	2,7%	0,0	0,0%
8 - Support à l'accès au droit et à la justice	30,6	1,0%	0,0	0,0%
Ensemble	3 070,1	100,0%	3 165,0	100,0%

+ 94,9 millions d'euros*

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

- « *Justice* » :

- programme « *Accès au droit et à la justice* » : - 31,8 millions d'euros ;
- programme « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* » : + 126,7 millions d'euros ;

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

- programme « *Entretien des bâtiments de l'Etat* » : + 0,06 million d'euros.

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

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

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

personnels étaient auparavant affectés au programme « Accès au droit et à la justice ».

C. LA PROGRESSION DES CRÉDITS DE PAIEMENT : + 3,6 %

Le présent programme compte, hors fonds de concours¹ **3,007 milliards d'euros d'autorisations d'engagement**, soit une baisse de 16,2 % par rapport à 2012.

Cette diminution des autorisations d'engagement s'explique par l'évolution des crédits d'investissements qui connaissant une chute en autorisations d'engagement (- 91,5 %). Celle-ci est liée à deux facteurs :

- l'absence d'autorisations d'engagement pour de nouveaux partenariats publics-privés (PPP) en 2013 (la dotation à ce titre en 2012 s'élevait à 385,5 millions d'euros) ;

- **la fin des engagements résultant de la réforme de la carte judiciaire**, dont les effets sur l'exercice 2013 et sur les exercices ultérieurs ne nécessitent plus qu'une couverture en crédits de paiement.

Les crédits de paiement s'élèvent à 3,067 milliards d'euros, soit une hausse de 3,6 %.

Les dépenses de personnel (titre 2) connaissent une augmentation de 3,7 % et s'élèvent, au total, à 2,139 milliards d'euros. Ce montant correspond à un plafond d'emplois fixé à **31 455 ETPT**, soit 318 ETPT en plus par rapport à 2012.

Le schéma d'emploi pour 2013 repose sur la **création nette de 142 ETP** correspondant au recrutement de magistrats (+ 150 ETP), de greffiers en chef (+ 17 ETP) et de greffiers (+ 85 ETP), ainsi qu'à la suppression d'emplois de fonctionnaires de catégorie C (- 110 ETP). Ces créations d'emplois permettront prioritairement des recrutements en vue de soutenir les actions suivantes :

- l'amélioration du fonctionnement des juridictions (17 greffiers en chef et 45 greffiers) ;

- le renforcement des conditions de mise en œuvre de l'exécution des peines et de l'application des peines (80 magistrats et 15 greffiers) ;

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

- le renforcement des juridictions d'instance et la mise en œuvre de la réforme des tutelles (50 magistrats et 25 greffiers) ;

- la mise en œuvre de la collégialité de l'instruction (10 magistrats).

¹ 2,2 millions d'euros, principalement au titre de participations diverses aux dépenses de réception, de formation et de fonctionnement des tribunaux de commerce.

Les dépenses de fonctionnement (titre 3) diminuent de 2,6 % entre 2012 et 2013 et se montent à 741,7 millions d'euros. Les frais de justice¹ représentent le premier poste de dépense des services judiciaires en matière de fonctionnement, avec une enveloppe pour 2013 de 477 millions d'euros en crédits de paiement (470 millions d'euros en loi de finances pour 2012).

Les dépenses d'investissement (titre 5) enregistrent, pour leur part, une réduction de 5,2 millions d'euros, soit - 4 %. Ces crédits se répartissent en 99,7 millions d'euros au titre de l'investissement hors réforme de la carte judiciaire et 25,6 millions d'euros au titre des dépenses d'investissement liées à la carte judiciaire. Ils sont concentrés sur l'action 6 « *Soutien* ».

Par ailleurs, cette action porte également l'ensemble des dépenses d'intervention (titre 6) du programme « Justice judiciaire ». D'un montant de **4,6 millions d'euros**, ces dépenses se ventilent notamment entre une subvention de 1,9 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. LA PERSISTANCE DE L'INSUFFISANCE DE GREFFIERS EN JURIDICTION

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

Alors que des efforts conséquents ont été réalisés 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 palier le manque de magistrats, **le niveau des effectifs de greffiers en juridiction demeure un sujet de préoccupation.**

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

Au total, **le ratio entre le nombre de greffiers et celui de magistrats n'a pas pu atteindre le niveau de un pour un.** Malgré une progression significative en 2011 et 2012, ce ratio reste « défavorable » aux greffiers, comme en atteste le tableau suivant.

¹ *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.*

² *Rapport spécial n° 91 (2007-2008) – tome III – annexe 16.*

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

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

Source : Chancellerie

Le ratio actuel de 0,95 greffier par magistrat traduit **une faiblesse du soutien logistique susceptible d'être apporté aux magistrats**, tant pour le rendu des décisions de justice que pour la gestion des juridictions.

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

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

2. Le nécessaire recentrage des greffiers sur leur « cœur de métier »

La situation est d'autant plus préoccupante qu'**au fil des réformes législatives certaines taches nouvelles et administratives** peuvent venir accroître la tâche des greffiers. Tel est notamment le cas de la réforme des tutelles des majeurs, pour laquelle votre commission a demandé une évaluation à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF.

**Les conséquences de la réforme des tutelles des majeurs :
les conclusions de la Cour des comptes**

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 (DACS) 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

Ce constat rend encore plus importante une **gestion prévisionnelle des emplois et des compétences** optimale.

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

En outre, il est attendu du **recours accru aux nouvelles technologies de l'information et de la communication** une amélioration sensible des conditions de travail des greffiers et de leur productivité.

3. L'absence de revalorisation indemnitaire en 2013

Des audits conduites par votre rapporteur spécial en vue de l'examen des crédits du programme « Justice judiciaire »¹, il ressort un problème posé par l'absence de revalorisation indemnitaire en faveur des greffiers en 2013.

Si une enveloppe de **3,97 millions d'euros** est prévue au titre des mesures catégorielles en 2013, elle concerne la dernière tranche de la revalorisation du régime indemnitaire des **magistrats**.

¹ *Audition de Véronique Malbec, directrice des services judiciaires, le 14 novembre 2012, d'André Gariazzo, secrétaire général du ministère de la justice, le 15 novembre 2012, et de Philippe Gilabert et Patrick Coculet, respectivement secrétaire général et trésorier du syndicat UNSA Services judiciaires, le 14 novembre 2012.*

Une enveloppe d'**un million d'euros** avait 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'est 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.

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 LOLF¹. 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).

Pour 2012, 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 la Chancellerie et les juridictions². Tiré de cette enquête, le tableau ci-dessous retrace la progression des frais de justice depuis 1998.

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 relève 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**.

¹ Sénat, rapport d'information n° 216 (2005-2006) « Frais de justice : l'impératif d'une meilleure maîtrise », Roland du Luart.

² Sénat, rapport d'information n° 31 (2012-2013), Edmond Hervé. En cours de publication.

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) ;

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.

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

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

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

3. Des 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 »*.

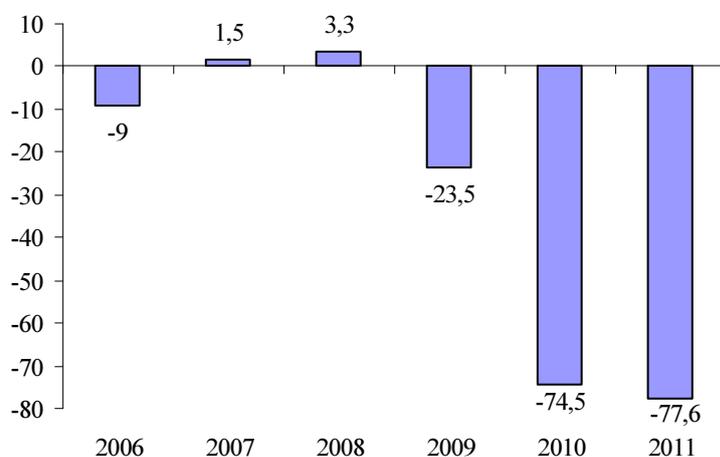
Ainsi, depuis 2007, la progression des crédits de fonctionnement du programme « Justice judiciaire » a été largement **absorbée** par celle des frais de justice, obérant ainsi la marge de manœuvre budgétaire des juridictions.

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'accroît 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, la dotation initiale de 470 millions d'euros n'a augmenté que de 10,1 millions d'euros par rapport à 2011. Sur cette enveloppe globale, 55 millions d'euros ont vocation à être transférés sur le fonctionnement pour le paiement des frais postaux¹ et 28,2 millions d'euros concernent la réserve de précaution.

Dans son rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques², la Cour des comptes a estimé à **100 millions d'euros** le « *risque global* » au titre des frais de justice.

Depuis plusieurs années, votre commission dénonce le problème de sincérité budgétaire posé par la dotation réservée pour les frais de justice³.

¹ Les dépenses des frais postaux qui étaient imputées sur les frais de justice sont, depuis le 1^{er} janvier 2012, imputées sur le fonctionnement courant dans les dépenses de frais d'affranchissement.

² En date du 2 juillet 2012.

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

5. Les mesures prises pour parvenir à une meilleure maîtrise

La Chancellerie, 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) Un bureau en charge des frais de justice

Depuis 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) Un 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**, la Chancellerie 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.

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 **huit 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) ou de celui des analyses « traces »

(92 euros hors taxes en 2009 au lieu d'un coût moyen de 265 euros hors taxes).

d) Des 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, menées depuis 2010, 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 9 millions d'euros en 2012 et à **13 millions d'euros** en 2013.

Une architecture technique plus adaptée à la mise en œuvre des **écoutes téléphoniques** est également en cours de mise en place.

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.

Par ailleurs, le secrétariat général du ministère travaille actuellement à la réalisation d'une **plate-forme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ), qui devrait être opérationnelle au cours de l'année 2013**. 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 (**27 millions d'euros** en 2011 hors versement exceptionnel de 15,7 millions d'euros au titre de l'apurement de créances anciennes) ;

- 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 nouvelle mesure, la dépense est passée de 6,85 millions d'euros en 2009 à 4,99 millions d'euros en 2010, puis **4,66 millions d'euros** en 2011.

6. Une amélioration de la situation en 2013 ?

Lors de l'« audition pour suite à donner » à l'enquête de la Cour des comptes¹, **Julien Dubertret, directeur du budget, a indiqué à votre commission qu'en 2012 et pour 2013 « un effort de rebasage très conséquent a été consenti. Un budget de 409 millions d'euros était prévu dans la loi de finances initiale 2009, un budget de 393 millions d'euros dans la loi de finances 2010, un budget de 460 millions d'euros dans la loi de finances 2011, et un budget de 470 millions d'euros dans la loi de finances 2012. Le projet de loi de finances pour 2013 qui sera bientôt soumis à votre approbation prévoit un montant de 532 millions d'euros, ce qui équivaut aux dépenses de 2011, année impactée par le protocole transactionnel de 60 millions d'euros². Le rebasage a ainsi été effectué ».**

Dans le projet de loi de finances pour 2013, l'enveloppe allouée au titre des frais de justice s'élève à **477 millions d'euros**, soit une augmentation de seulement 1,5 % par rapport à l'autorisation initialement accordée en 2012. Il convient toutefois d'ajouter à ce montant **55,5 millions d'euros** au titre des frais postaux, imputés sur le fonctionnement courant depuis le 1^{er} janvier 2012. Au total, les frais de justice s'élèvent donc pour 2013 à **532,5 millions d'euros**.

Cette hausse des crédits de 13,3 % paraît correspondre à une prévision bien plus sincère que les années précédentes.

Au sein du programme « Justice judiciaire », les frais de justice (hors frais postaux) figurent aux actions ci-après (en crédits de paiement) :

¹ Audition du 10 octobre 2012.

² En 2011, 60 millions d'euros d'apurement de factures, parfois très anciennes, ont été payés dans le cadre d'un protocole transactionnel avec certaines sociétés de télécommunication.

- Action 1 « *Traitement et jugement des contentieux civils* » : **63,8 millions d'euros** ;
- Action 2 « *Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales* » : **271 millions d'euros** ;
- Action 3 « *Cassation* » : **0,1 million d'euros** ;
- Action 5 « *Enregistrement des décisions judiciaires* » : **1,5 million d'euros** ;
- Action 6 « *Soutien* » : **83,6 millions d'euros**¹ en dépenses de fonctionnement et **57 millions d'euros** en dépenses d'intervention².

F. L'AVENIR DU TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE (TGI) DE PARIS EN SUSPENS

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 avait en effet été estimé en 2009 à **623,5 millions d'euros**³, soit une enveloppe supérieure à la totalité de celle consacrée au reste de la carte judiciaire (367 millions d'euros).

Ce projet a aussi souvent constitué un sujet de polémiques, au point d'en faire un véritable « serpent de mer » de l'institution judiciaire. Toutefois, **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 », livrable en principe en 2015.

Un **établissement public du Palais de Justice de Paris (EPPJP)** a été créé en 2004⁴ pour assurer, notamment, le rôle de maître d'ouvrage dans cette opération immobilière de très grande envergure. Opérateur du

¹ Il s'agit en particulier du règlement de factures mensualisées pour des prestataires à fortes volumétries, désormais pris en charge par le budget opérationnel de programme (BOP) central et non plus par les juridictions.

² En 2013, la réforme de la médecine légale entrera dans sa troisième année de mise en place. La dépense prévue à ce titre est évaluée à 57 millions d'euros en crédits de paiement. 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.

³ 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.

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

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 »¹. Il a perçu en 2012 une subvention pour charges de service public de **2,4 millions d'euros**. L'EPPJP n'a, en revanche, plus de personnels en gestion directe : il rembourse à l'Agence pour l'immobilier de la justice (APIJ) le coût des agents recrutés et gérés pour son compte par cet établissement (soit douze agents prévus en 2013).

L'opération du nouveau Palais de justice de Paris s'appuie en principe 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. Son instruction, qui comporte une enquête publique, doit se terminer au cours du premier trimestre de l'année 2013.

En juillet 2012, Madame la Garde des sceaux, ministre de la justice, a confié à l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) un audit sur les conditions de financement de cette opération.

Le 30 octobre 2012, à l'Assemblée nationale, lors de la discussion du budget de la mission « Justice »², elle a indiqué que *« sur la base de ce rapport, trois options sont possibles. La première serait le maintien du contrat en l'état. Mais il est important que la représentation nationale sache que le contrat prévoit un investissement de 671 millions d'euros, et que le partenariat public-privé conduira à un loyer annuel moyen de 90 millions d'euros. Il sera de 84 millions d'euros la première année et atteindra 114 millions d'euros. Au terme de ce contrat de vingt-sept ans, en 2043, l'Etat, deux générations après nous, aura payé 2,7 milliards d'euros pour un investissement de 679 millions d'euros (...). Une deuxième option consisterait à renégocier ce contrat. Signalons néanmoins que la clause de renégociation n'a pas été prévue dans ce contrat – signé deux mois avant les élections... La troisième option serait le renoncement à projet, en sachant que les magistrats et les greffiers travaillent dans des conditions extrêmement difficiles et que ce projet de cité judiciaire qui a dix ans d'âge répond à un réel besoin »*.

Madame Christiane Taubira a ajouté que *« compte tenu des lourdes conséquences des trois options que je viens d'exposer, le dossier a été présenté au Premier ministre »* qui rendra un arbitrage.

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

¹ Il a ainsi rejoint dans ce programme l'Agence pour l'immobilier de la justice (APIJ).

² Assemblée nationale, compte rendu des débats de la deuxième séance du mardi 30 octobre 2012.

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 projet annuel de performances 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**.

En 2013, une seule évolution intervient dans les indicateurs de performance utilisés. Au niveau de l'objectif n°1 « *Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile* », l'indicateur 1.2 voit son intitulé modifié : « *Pourcentage des juridictions dépassant le délai moyen de traitement (cible) des procédures d'un mois et plus* » au lieu de « *Pourcentage des juridictions dépassant le délai seuil de traitement* ».

Cette modification permet de renforcer la **cohérence** entre les indicateurs. 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 11,4 mois en 2011, mais l'a été en **11,2 mois en 2012** (avec une cible de 11 mois en 2013).

De même, **les efforts pour réduire les stocks au civil semblent continuer de porter leurs fruits**, comme l'illustre l'évolution de l'indicateur rendant compte de l'ancienneté moyenne du stock par type de juridiction : 13,6 mois en 2011 et 13,5 mois pour 2012 (avec une cible de 13,4 mois en 2013) dans le cas des TGI.

Au pénal, s'agissant du délai moyen de traitement des procédures, on doit regretter l'absence de données disponibles en réalisation pour 2011, à l'exception de la Cour de cassation (145 jours).

Une fois la décision rendue, encore faut-il qu'elle soit exécutée. De ce point de vue, **le taux de réponse pénale progresse**. Il passe ainsi de 88,8 % en 2011 à 89,2 % en 2012, la cible pour 2013 étant fixée à 89,5 %. Dans le cas particulier des mineurs, une évolution comparable est observée : 93,9 % en 2011, 94,5 % en 2012 et 95 % en 2013.

Dans le même temps, **le taux de mise à exécution s'améliore aussi**. Dans le domaine des peines d'emprisonnement ferme, il était de 92,4 % en 2011, mais il s'établit à 92,8 % en 2012 (avec une cible de 93 % en 2013). S'agissant des travaux d'intérêt général, ce taux enregistre une légère hausse : 97,1 % en 2011, 97,2 % en 2012 et 97,3 % en cible pour 2013.

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

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

En 2008, cette dépense moyenne s'élevait à 211 euros. En 2009, elle se montait à 225 euros et l'année 2010 l'a vue atteindre 288 euros. L'année 2011 a été celle d'une décrue (272 euros) qui se confirme en 2012 : **260 euros**. La prévision pour 2013 est, pour sa part, établie à 250 euros.

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

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

Il est mesuré au travers de l'indicateur « *Nombre d'utilisations de la visioconférence* » portant sur les CA (5 200 en prévision actualisée pour 2012 et 5 600 en cible pour 2013) et les TGI (11 600 en prévision actualisée pour 2012 et 13 200 en cible pour 2013).

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 ».**

¹ A compter du 1^{er} janvier 2007.

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

- En 2013, l'administration pénitentiaire verra ses autorisations d'engagement baisser de 38,5 % et ses crédits de paiement augmenter de 6 %.

- Le plafond d'emplois du présent programme s'établit à **35 700 ETPT**, en hausse de 189 ETPT. Au total, **293 postes nouveaux** seront pourvus en faveur notamment des nouveaux établissements pénitentiaires, du renforcement des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) et de l'aumônerie musulmane.

- Au 1^{er} juillet 2012, **67 373 personnes** étaient écrouées détenues dans les établissements pénitentiaires, soit **un record**. Le taux moyen d'occupation des établissements s'établit à **117,3 %**.

- Le problème de la surpopulation carcérale concerne prioritairement les maisons d'arrêt (134,4 %) et **six établissements dont la densité reste supérieure à 200 %** et qui concernent 1 301 détenus (Faa'a Nuutania, Gagny, Majicavo, Orléans, Béthune 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 seront 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 s'est accompagné de difficultés organisationnelles. Aussi, l'expérimentation a-t-elle été suspendue dans l'attente des conclusions d'un audit attendues pour la fin de l'année 2012.

III. LE PROGRAMME 107 « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »

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

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

L'action 1 « Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice » contient essentiellement des crédits de personnel et d'équipement, destinés à la garde des détenus et à la mise en œuvre des mesures de suivi judiciaire à l'égard de personnes ayant fait l'objet de mesures alternatives à la poursuite. Les moyens figurant dans cette action concernent en particulier la construction, la rénovation et la sécurisation des établissements pénitentiaires, ainsi que le placement sous surveillance électronique (PSE) et le placement sous surveillance électronique mobile (PSEM), le placement extérieur¹ et la semi-liberté.

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

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

Cette action porte également sur le travail pénitentiaire² ainsi que les activités d'enseignement et de formation.

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

¹ La dotation consacrée aux développements des aménagements de peine et aux alternatives à l'incarcération (PSE, PSEM et placements à l'extérieur) s'élève, en 2013, à 34,7 millions d'euros en crédits de paiement.

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).

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 » : 61 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT

Plus de la moitié (61 %) des moyens du présent programme est concentré sur l'action 1 « *Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice* ».

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

Crédits de paiement du programme 107 par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2013	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2013	Part dans le programme
1 - Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	1 948,2	61,0%	2 240,1	67,7%
2 - Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice	994,5	31,1%	1 069,7	32,3%
4 - Soutien et formation	253,5	7,9%	0,0	0,0%
Ensemble	3 196,2	100,0%	3 309,8	100,0%

+ 113,6 millions d'euros *

* Provenant du programme « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* » (113,3 millions d'euros) et du programme « *Entretien des bâtiments de l'Etat* » de la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* » (0,3 million d'euros)

Source : d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

L'ENAP, opérateur du programme, est financée par une subvention pour charges de service public s'imputant sur l'action 4 « *Soutien et formation* ». Le montant de cette subvention s'élève à **25,6 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 sur la même période. En 2013, un peu plus de 7 000 agents devraient bénéficier d'une formation assurée par l'opérateur (environ 3 500 en formation initiale et autant en formation continue).

C. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT : + 6 %

En 2013, l'administration pénitentiaire verra ses **autorisations d'engagement baisser de 38,5 %**. Ce réajustement par rapport à 2012 est lié à un moindre besoin d'engagements, le plan immobilier ayant été lancé au cours de l'exercice 2012.

Dans le même temps, les **crédits de paiement augmentent de 6 %** (3,195 milliards d'euros en 2013).

Les crédits en personnel (titre 2) augmentent de 89,5 millions d'euros, soit + 4,8 %¹.

Les dépenses de fonctionnement (titre 3) croissent, pour leur part, de 36 millions d'euros en crédits de paiement, soit + 5 %.

Les facteurs de l'évolution des dépenses de fonctionnement de l'administration pénitentiaire en 2013

La hausse de 5 % des dépenses de fonctionnement (crédits de paiement) du présent programme en 2013 se justifie par :

- la prise en compte du niveau réel de dépenses prises en charge par l'administration pénitentiaire au titre des dépenses de fonctionnement des établissements en gestion publique. Ce poste de dépense passe de 186,8 millions d'euros en 2012 à 202 millions d'euros en 2013 ;

- le « rebasage » des dépenses prises en charge par les services déconcentrés concernant la **santé des détenus** (35,1 millions d'euros en 2013 contre 30 millions d'euros en 2012) ;

- la nécessité pour l'administration pénitentiaire de respecter les engagements pris auprès de ses partenaires privés. Les montants consacrés au titre 3 passent de 383,2 millions d'euros en 2012 à 396,3 millions d'euros en 2013, en raison notamment de l'évolution contractuelle du montant des **loyers en partenariats public-privé (PPP) et des marchés de gestion déléguée**. En 2013, 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 90,4 millions d'euros ;

- le **développement des aménagements de peine**, et notamment du placement sous surveillance électronique (PSE) qui devrait concerner près de 12 025 personnes en 2013. Au total, les crédits consacrés aux aménagements de peine passent de 31,1 millions d'euros en 2012 à 34,7 millions d'euros en 2013 ;

- le financement de dépenses et de mesures nouvelles, notamment la reprise des missions d'extractions judiciaires (4 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2012).

Source : ministère de la justice

En 2012, les **crédits d'investissements** (titre 5) avaient enregistré une hausse exceptionnelle de 155,6 % en autorisations d'engagement et de 31,1 %

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

en crédits de paiement. Pour 2013, l'effort d'investissement est ramené à **307,9 millions d'euros en autorisations d'engagement** (contre 2,21 milliards d'euros en 2012, soit - **86,1 %**). En revanche, les **crédits de paiement** consacrés à ces dépenses **progressent de 10,1 %** (370,4 millions d'euros en 2012).

Les facteurs de l'évolution des dépenses d'investissement de l'administration pénitentiaire en 2013

La contraction des crédits du titre 5 en autorisations d'engagement se justifie notamment par la diminution de la dotation concernant les PPP, **les autorisations d'engagement nécessaires à la construction de quatre établissements dans le cadre du nouveau programme immobilier (NPI) ayant été ouvertes sur les exercices antérieurs.**

L'augmentation des crédits de paiement du titre 5 se justifie par :

- la poursuite des investissements immobiliers nécessaires à l'entretien du gros œuvre, à la sécurisation des établissements, aux **travaux de rénovation et de réhabilitation des établissements**. Ces investissements mobiliseront 338 millions d'euros en 2013 contre 310,9 millions d'euros en 2012 ;

- la nécessité pour l'administration pénitentiaire de respecter ses engagements pris auprès de ses partenaires privés. Ainsi, les montants consacrés au titre 5 pour le paiement des loyers des opérations montées en PPP passent de 25,5 millions d'euros en 2012 à 32,4 millions d'euros en 2013.

Source : ministère de la justice

Les crédits d'intervention (titre 6), enregistrent, pour leur part, une hausse de 25,5 %, en passant de 86,5 millions d'euros en 2012 à 108,6 millions d'euros en 2013. Ils bénéficient majoritairement (96,6 millions d'euros) à l'action 2 « *Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice* » et sont consacrés à des transferts à la sécurité sociale à hauteur de 88,1 millions d'euros¹.

D. LES EFFECTIFS : LA CRÉATION DE 293 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 cinq 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
ETPT supplémentaires	772	894	840	997	454	189

Source : commission des finances

En 2013, le plafond d'emplois du programme connaît un nouvel accroissement de 189 ETPT. Il s'établit désormais à **35 700 ETPT**. Cette évolution résulte de mesures de transferts¹, de l'extension en année pleine des nouveaux emplois pourvus en 2012 et de la création de 165 ETPT au titre des créations d'emploi en 2013.

Au total, il faut souligner que le programme « Administration pénitentiaire » enregistrera un gain net de **133 emplois supplémentaires au terme de l'exercice 2013**.

Par ailleurs, **un redéploiement de 160 agents** est prévu en 2013, afin de tenir compte de l'évolution des missions de l'administration pénitentiaire.

Ce sont ainsi **293 postes nouveaux** qui seront pourvus, répartis de la manière suivante :

- armement des **nouveaux établissements pénitentiaires** dans le cadre de la poursuite du programme immobilier (183 ETP)² ;
- renforcement des **missions d'insertion** (43 ETP) ;
- augmentation des capacités de suivi en matière de **surveillance électronique** (32 ETP) ;
- **lutte contre la récidive** (20 ETP) ;
- **aumônerie musulmane** (15 ETP).

Concernant les services pénitentiaires d'insertion et de probation (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

¹ Le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » se voit ainsi transféré 50 ETPT dans le cadre de la mise en œuvre des plate-formes interrégionales du ministère de la justice.

² Il s'agit plus précisément de l'armement des centres pénitentiaires d'Orléans Saran et de Nouméa, de la mise en œuvre du dispositif d'accroissement de capacité du quartier « centre de détention » du centre pénitentiaire de Nantes, de la dernière phase d'armement de la maison centrale de Condé-sur-Sarthe, ainsi que de l'ouverture du quartier de semi-liberté de Saint-Martin-Les Boulogne et du quartier nouveau concept à Longuenesse.

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

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

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.

Dans cette perspective, il se félicite donc des mesures de création et de redéploiement d'emplois qui auront notamment pour effet de renforcer les effectifs des SPIP.

E. LA PRESSION DU TAUX DE POPULATION CARCÉRALE

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

Au 1^{er} juillet 2012, **67 373 personnes** étaient écrouées détenues dans les établissements pénitentiaires de France¹. Ce chiffre constitue **un record**.

Si la population détenue a globalement augmenté de **11 %** entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} janvier 2012, 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 7 % entre le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} janvier 2012.

Entre le 1^{er} janvier 2012 et le 1^{er} juillet 2012, le nombre de personnes détenues est reparti à la hausse.

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, selon la catégorie pénale 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%
01/07/2012	50 235	3,6%	17 138	5,3%	67 373	4,0%

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, puis un recul de 3 % entre janvier 2009 et janvier 2011). **Les effectifs de prévenus ont, à l'inverse, poursuivi la baisse observée ces dernières années** (- 17 % entre janvier 2007 et janvier 2010), bien que depuis le 1^{er} janvier 2010, les effectifs repartent à la hausse (+ 6 % entre le 1^{er} janvier 2010 et le 1^{er} janvier 2012). La part des prévenus est ainsi passée de 32 % à 25 % entre 2007 et 2012. Sur la période récente, entre le 1^{er} janvier 2012 et le 1^{er} juillet 2012, le nombre de prévenus a augmenté de 5 %.

Au total, entre juillet 2011 et juillet 2012, le nombre de personnes sous écrou a augmenté de 4 942, soit un taux d'accroissement annuel de près de **7 %**, et le nombre de personnes détenues de 2 647 sur la même période, soit une hausse de **4,1 %**.

2. Un taux d'occupation des établissements pénitentiaires de 117,3 %

Parallèlement à l'augmentation du nombre de détenus, le nombre de places opérationnelles en détention est passé de 56 081 à **57 408**, soit une augmentation de 1 327 places, entre le 1^{er} juillet 2011 et le 1^{er} juillet 2012.

Le taux moyen d'occupation est donc de **117,3 %** (contre 115,4 % au 1^{er} juillet 2011)¹.

Il convient toutefois de préciser que le problème de la surpopulation carcérale concerne **prioritairement les maisons d'arrêts (134,4 %)**.

¹ L'année 2008 s'était caractérisée par un pic historique avec un taux de surpopulation de 126,5 %.

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	94,7 %	114,0 %	107,9 %	77,9 %	84,7 %	134,4 %

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. Nous sommes en contradiction avec les règles européennes

La préoccupation majeure demeure, dans cette perspective, les **six établissements (Faa'a Nuutania, Gagny, Majicavo, Orléans, Béthune et La Roche-sur-Yon) dont la densité reste supérieure à 200 %** et qui concernent encore 1 301 détenus.

3. Un programme immobilier pénitentiaire redimensionné

Dans le budget triennal pour la période allant de 2013 à 2015, les crédits d'investissement disponibles seront 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 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	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Programme 13200												
Nombre total de places ouvertes	0	210	1437	3562	2471	1699	894	180	490	180	504	0
Nombre total de places fermées	-	-	- 207	- 795	- 687	-	- 342	- 55	-	-	-	-
TOTAL PLACES NETTES 13200	-	210	1 230	2 767	1 784	1 699	552	125	490	180	504	-
Les grandes rénovations												
SYNTHESE RENOVATIONS	-	-	- 478	142	78	-	46	237	108	361	- 764	- 233
Le NPI												
Nombre total de places ouvertes	0	0	0	0	0	0	0	0	1 028	1 604	732	1 145
Nombre total de places fermées	0	0	0	0	0	271	757	0	700	713	619	0
TOTAL PLACES NETTES NPI	-	-	-	-	-	- 271	- 757	-	328	891	113	1 145
Autres opérations												
TOTAL DAC	1105	81	371	361	159	109	127	149	160	100	0	0
TOTAL PROGRAMMES	1105	291	1123	3270	2021	1537	-32	511	1086	1532	-147	912

Source : direction de l'administration pénitentiaire

Les mises en service programmées de 2012 à 2017 correspondent aux opérations engagées juridiquement au 1^{er} août 2012, pour lesquelles un marché a été signé, ainsi que les lots A et B du NPI (Valence, Riom, Lutterbach, Beauvais), Aix 2 et la maison d'arrêt de Paris-La Santé.

En 2018, la France devrait alors dotée de **63 500 places** de prison. Sur ce nombre, 40 600 auront été construites après 1990 (représentant près de 54 600 cellules disponibles). Par ailleurs, 9 245 places auront été fermées depuis 1990.

¹ Initié par la LOPJ, le programme dit « 13 200 » comporte 10 800 places réservées à la réalisation de nouveaux établissements pénitentiaires et 2 400 places dédiées à l'application de nouveaux concepts pénitentiaires adaptés à la diversité de la population pénale, en particulier pour éviter le risque de « contamination par la promiscuité » (2 000 pour les détenus majeurs et 400 dans les structures exclusivement réservées aux mineurs).

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.

Enfin, la Chancellerie souligne que **la lutte contre la surpopulation carcérale passera aussi par une révision de la politique pénale, notamment sur les courtes peines.**

4. Les opérations programmées entre 2012 et 2014

Sur la période allant de 2012 à 2014, **les mises en services programmées** sont :

- en 2012 :

- la maison d'arrêt de Nantes (510 places) ;
- le quartier courte peine de Nantes (60 places) ;
- la maison centrale de Condé-sur-Sarthe (249 places) ;
- l'extension du centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly, en Guyane (75 places) ;
- la restructuration d'un bâtiment de la maison d'arrêt de Fleury Mérogis (634 places) ;
- le quartier de semi-liberté/centre pénitentiaire de Poitiers (57 places) ;
- l'ouverture du centre régional d'évaluation de Sequedin (34 places) ;
- le quartier de semi-liberté de Bourg en Bresse (40 places) ;
- le quartier de semi-liberté de Chambéry (30 places).

- en 2013 :

- la maison d'arrêt de Rodez (100 places) ;
- la rénovation-extension du centre de détention de Nantes (134 places) ;
- le quartier de semi-liberté de Bois d'Arcy (60 places) ;
- la restructuration d'un bâtiment de la maison d'arrêt de Fleury Mérogis (541 places) ;
- l'ouverture du centre pour peines aménagées de Nouméa (80 places).

- en 2014 :

- l'extension de la maison d'arrêt de Majicavo (162 places) ;
- l'ouverture de la maison centrale de Vendin le Viel (238 places) ;

- l'ouverture du quartier de semi-liberté de Nanterre (90 places) ;
- l'ouverture du « quartier nouveau concept »¹ de Longuenesse (90 places) ;
- la restructuration des bâtiments centraux de la maison d'arrêt de Fleury Mérogis (108 places) ;
- l'ouverture du centre pénitentiaire d'Orléans (768 places) ;
- l'extension du centre pénitentiaire de Ducos (160 places) ;
- l'extension du centre de détention de Bédénac (30 places) ;
- l'ouverture du quartier de semi-liberté de Toulon la Valette (40 places).

F. LE TRANSFÈREMENT DES DÉTENUS : UNE DÉCISION À PRENDRE

Depuis plusieurs années, la question du transfèrement des détenus et du **transfert de cette mission à l'administration pénitentiaire** est évoquée. Votre rapporteur spécial renvoie à son précédent rapport pour un exposé précis des enjeux de ce dossier². Il souhaite en revanche ici faire le point sur l'avancement de l'expérimentation engagée.

1. Le principe du transfert à l'administration pénitentiaire

La réunion interministérielle du 30 septembre 2010 a acté la prise en compte par l'administration pénitentiaire de l'intégralité des missions de transfèrements et d'extractions judiciaires, ainsi que d'escorte et de garde des

¹ Dans le cadre d'une diversification de la prise en charge des personnes détenues, trois « quartiers nouveaux concept » (QNC) de 90 places chacun seront réalisés sur les sites de Longuenesse (2014), Brest (2015) et Lorient (2015). Adossés à un établissement pénitentiaire existant et orientés vers la réinsertion sociale des condamnés, il s'agira de structures combinant des places de semi-liberté, des places de courtes peines et pour peines aménagées. Ces QNC sont destinés à la prise en charge de deux types de personnes détenues : les personnes condamnées à une peine inférieure ou égale à un an et celles en fin d'exécution de peines (dont le reliquat est inférieur ou égal à un an). Le QNC est un nouveau mode de prise en charge qui constitue une réponse aux objectifs de garantie de l'exécution des peines, à leur individualisation mais aussi aux enjeux de prévention de la récidive.

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

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

2. L'expérimentation depuis 2011

En 2011, l'administration pénitentiaire a repris les régions **Auvergne** et **Lorraine** (au 5 septembre 2011), puis la **Basse-Normandie** (au 5 décembre 2011).

Au 31 décembre 2012, l'administration pénitentiaire n'aura repris que les régions de **Picardie** et de **Franche-Comté** (10 avril 2012), de **Champagne-Ardenne** (8 octobre 2012) et de **Midi-Pyrénées** (26 novembre 2012)³. La reprise des missions sur la **Cour d'appel 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 au 7 janvier 2013.

Les premiers mois de la reprise ont été marqués par **des difficultés liées à l'apprentissage** de cette nouvelle mission par l'administration pénitentiaire. Cette situation a eu pour conséquence un décalage du calendrier de reprise, du fait de délais de recrutement et de formation importants et du

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 transfèremens administratifs**, qui consistent en la conduite d'un détenu d'un établissement pénitentiaire à un autre, étaient **réalisés par l'administration pénitentiaire**. Dans des cas exceptionnels, lorsqu'un détenu était réputé dangereux, le concours des forces de l'ordre (police ou gendarmerie) pouvait être sollicité. **Les extractions** consistent à conduire les détenus de l'établissement dans lequel ils sont incarcérés jusqu'au palais de justice où ils doivent être présentés ou comparaître, et à en assurer la garde. **Les translations judiciaires** sont effectuées à la demande de l'autorité judiciaire. Elles résident dans le transfert des détenus d'un établissement pénitentiaire vers un autre. **Les extractions et les translations judiciaires étaient intégralement assurées par la police et la gendarmerie**. Le conseil de sécurité intérieur du 6 décembre 1999 avait, par ailleurs, décidé la prise en charge à 100 % par l'administration pénitentiaire des **escortes médicales pour consultations**. A l'instar des transfèremens 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.

³ Au fur et à mesure des reprises, l'administration pénitentiaire, qui exécute dans un premier temps uniquement les transfèremens internes aux régions, prend progressivement à son compte les transfèremens entre régions limitrophes.

taux d'inexécution (longtemps resté élevé) par l'administration pénitentiaire (30 % au début de la reprise).

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 à ce jour 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 nationales, 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 nationales 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 pareil 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 arbitrées au printemps 2011 (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 marges de manœuvre sont donc quasi inexistantes**.

Les volumes d'**heures supplémentaires**, constatés sur les pôles de rattachement des extractions judiciaires (PREJ) depuis le mois de septembre 2011, sont très élevés. Ils atteignent régulièrement 130 à 140 heures par agent et par trimestre civil. Le nombre moyen d'heures supplémentaires par agent, calculé sur les premiers mois de fonctionnement des PREJ, s'établit ainsi à 36,5 heures supplémentaires par mois. Le seuil réglementaire des 108 heures trimestrielles par agent est systématiquement dépassé.

Il ressort également que l'organisation du temps de travail des agents des PREJ n'est pas en adéquation avec l'activité réelle des services judiciaires. Cette distorsion génère d'importantes phases d'attente pour les agents dans les bases des PREJ. 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.

D'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial par la Chancellerie, il a été acté, en concertation avec les organisations syndicales, **l'expérimentation d'une charte des temps** adaptée à la spécificité des missions, à l'automne 2012.

4. L'attente des résultats d'un audit

Au mois de juin 2012, l'administration pénitentiaire n'a exécuté que **86,7 %** des transfèrements internes aux régions qui lui incombaient et **74,3 %** du total des transfèrements (en incluant les transfèrements hors région).

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

Il apparait donc manifeste que **le respect de l'arbitrage et du calendrier initial est impossible.**

Au vu de ces évolutions et du chemin restant à parcourir, **le processus de transfert a été suspendu à la demande de l'administration pénitentiaire.**

Une mission d'inspection interministérielle, réunissant l'Inspection générale de l'administration (IGA), l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) et l'Inspection générale des finances (IGF), doit évaluer les choix organisationnels effectués par le ministère de la justice et leur impact sur la performance attendue.

Les conclusions de cette mission, dont dépend notamment la renégociation du calendrier des reprises, sont attendues pour la **fin de l'année 2012.**

Avant de rendre un arbitrage s'agissant de la poursuite (ou pas) du transfert du transfèrement de détenus à l'administration pénitentiaire, votre rapporteur spécial estime nécessaire de disposer d'une vision claire des difficultés rencontrées et des moyens à consentir pour y remédier.

G. LA LAÏCITÉ PÉNITENTIAIRE ET PLURALISME RELIGIEUX

Le présent projet de budget prévoit la création de **15 ETP** supplémentaires affectés à l'aumônerie musulmane, un « même effort » étant garanti pour 2014 (selon la déclaration de Madame la Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, du 11 octobre 2012).

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

L'aumônerie musulmane est organisée depuis moins de dix ans : aujourd'hui, selon l'aumônier musulman national **150 personnes** remplissent cette fonction, moins de la moitié seraient indemnisées.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial par la direction de l'administration pénitentiaire (DAP), en 2013 le budget dévolu à l'indemnisation des aumôniers des prisons sera de **2 044 176 euros** répartis de la manière suivante.

Budget des aumôneries des prisons en 2013

(en euros)

	Catholique	Israélite	Protestant	Musulman	Orthodoxe	Total
Crédits alloués	1 160	186 443,95	442 522,38	479 081,01	9 786,04	2 044 176

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	1
	Auxiliaire	
Catholique	Rémunéré	210
	Bénévole	380
	Auxiliaire	150
Eglise Sept jours	Rémunéré	
	Bénévole	3
	Auxiliaire	
Israélite	Rémunéré	33
	Bénévole	33
	Auxiliaire	7
Musulman	Rémunéré	80
	Bénévole	90
	Auxiliaire	6
Orthodoxe	Rémunéré	2
	Bénévole	20
	Auxiliaire	1
Pentecôtiste	Rémunéré	
	Bénévole	8
	Auxiliaire	
Protestant	Rémunéré	89
	Bénévole	218
	Auxiliaire	19
Sanito	Rémunéré	
	Bénévole	13
	Auxiliaire	
Totaux	Rémunéré	414
	Bénévole	773
	Auxiliaire	183
Total général		1 370

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

Le programme de l'administration pénitentiaire ne comporte plus que cinq objectifs. En effet, l'**objectif « Adapter la gestion du parc immobilier aux catégories de populations accueillies » a été supprimé**, afin de recentrer la mesure de l'action de l'administration pénitentiaire sur les conditions de détention.

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

L'indicateur 3.1 mesurant le « *pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine* » rend compte de **résultats en progrès**. Ainsi, ce ratio était de 13,4 % en 2009, de 16 % en 2010, de 18 % en 2011 et devrait être de 21 % sur 2012 (prévision actualisée). L'objectif pour 2013 est arrêté à 22 %. L'aménagement de peine peut correspondre à une mesure de PSE (représentant 77 % des cas d'aménagement en 2011), de placement extérieur ou de semi-liberté.

Dans le domaine des aménagements de peine, **un nouvel indicateur** est créé pour mesurer « *le pourcentage de propositions d'aménagement de peine avec avis favorable du SPIP* ». Il 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 57,9 % en prévision actualisée pour 2012, avec une prévision de 58,5 % pour 2013.

L'indicateur 1.1 met en évidence un « **nombre d'évasions pour 10 000 détenus (sous garde pénitentiaire directe/hors de l'établissement) inférieur à 3** en prévision actualisée pour 2012, 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 : 65 % en prévision actualisée pour 2012, contre 62 % en 2011.

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 : **9,5 % (prévision actualisée pour 2012) des détenus suivent une formation professionnelle** (8,3 % en 2011).

De même, **seulement 37,2 % des détenus (prévision actualisée pour 2012) bénéficie d'une activité rémunérée à l'intérieur des établissements**, soit une proportion moindre qu'en 2011 (39,1 %).

Enfin, le « *pourcentage de personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes* » (indicateur 6.1) reste, lui aussi, **insatisfaisant : 60 % en prévision actualisée pour 2012** (contre 59 % en 2011).

**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 800,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et **790,7 millions d'euros en crédits de paiement, en hausse** respectivement de 1,1 % et de **2,4 %**.

- La PJJ représente l'une des **priorités de l'action du nouveau Gouvernement**. Elle bénéficie de la création de 205 emplois supplémentaires et d'un abondement exceptionnel de 10 millions d'euros en faveur du secteur associatif habilité (SAH).

- Votre rapporteur spécial se félicite du renforcement des effectifs en 2013, 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.

- En 2013, **les indemnités journalières versées aux familles d'accueil de la PJJ passeront de 31 euros à 36 euros**, cette revalorisation étant gagée sur des économies en fonctionnement courant.

- **75 % 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.

L'action 1 « *Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants* » concerne la mise en œuvre des mesures éducatives intervenues dans le cadre d'une décision pénale se rapportant à des mineurs. Ces mesures sont financées par l'Etat à 100 %, dans les secteurs public et associatif¹. Cette action inclut également les interventions auprès des mineurs incarcérés.

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

L'action 4 « *Formation (Ecole nationale de protection judiciaire de la jeunesse)* » se rapporte à la formation assurée par l'Ecole nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ) ainsi qu'à celle dispensée par les neuf pôles territoriaux de formation à vocation interrégionale.

Créée en 2011, l'action 5 « *Aide à la décision des magistrats : mineurs délinquants et mineurs en danger* » renvoie aux mesures d'investigation conduites sur ordonnance des magistrats par la DPJJ. Ces mesures visent à fournir des éléments d'information et d'analyse afin d'adapter les mesures d'action d'éducation ou d'assistance éducative à la situation des mineurs².

B. UNE PRIORITÉ DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE

En charge d'un **programme prioritaire de l'action gouvernementale**, la DPJJ bénéficiera en 2013 de la création de **205 emplois** (*cf. infra*) et d'un abondement exceptionnel de **10 millions d'euros au secteur associatif habilité** (*cf. infra*).

¹ Le secteur public est constitué de 224 établissements et services relevant directement du ministère de la justice. Le secteur associatif comprend 1 178 établissements et services (dont 248 financés exclusivement par l'Etat) habilités et contrôlés par le ministère de la justice, et relevant de 568 associations.

² Ces mesures sont actuellement au nombre de trois : le recueil de renseignements sociaux-éducatifs, l'enquête sociale et la mesure d'investigation et d'orientation éducative.

En 2013, elle mettra en œuvre des **réformes** dont l'objectif est de garantir la coordination et la qualité du parcours de tous les 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) peut être une réponse adaptée. En 2013, **quatre nouveaux CEF** (Angoulême, Epinay-sur-Seine, Cambrai et Marseille) seront ouverts, tout en préservant un équilibre avec les établissements de placement classiques et en consolidant les réseaux territoriaux de familles d'accueil. Une diversification des modalités de prise en charge éducative sera ainsi poursuivie afin de garantir l'insertion des mineurs.

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 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 2013, la DPJJ engagera des chantiers mettant l'accent 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 MESURES JUDICIAIRES POUR LES MINEURS DÉLINQUANTS

Avant ventilation, l'action 1 relative aux mesures à l'égard des mineurs délinquants absorbe plus des trois quarts (76,2 %, contre 75,4 % en 2012) des moyens du programme¹.

Crédits de paiement du programme 182 par action

(en millions d'euros)

Action	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2013	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2013	Part dans le programme
1 - Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants	602,4	76,2%	677,2	82,6%
2 - Soutien	87,7	11,1%	0	0,0%
3 - Formation (Ecole nationale de la protection judiciaire de la jeunesse)	31,2	3,9%	0	0,0%
4 - Aide à la décision des magistrats : mineurs délinquants et mineurs en danger	69,4	8,8%	142,8	17,4%
Ensemble	790,7	100,0%	820,0	100,0%

+ 29,3 millions d'euros*

* Provenant des programmes « Conduite et pilotage de la politique de la justice (28,5 millions d'euros) et « 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 2013

¹ Cette prééminence traduit l'accent mis, depuis 2009, sur le recentrage stratégique du programme sur la prise en charge des mineurs délinquants. L'ancienne action 2 « Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs » a été supprimée en 2011 (elle ne « pesait » déjà plus que 9,5 % des moyens du programme en 2010).

D. LA HAUSSE DES CRÉDITS DE PAIEMENT : + 2,4 %

Le présent programme comporte 800,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et **790,7 millions d'euros en crédits de paiement, en hausse** respectivement de 1,1 % et de **2,4 %**.

Les dépenses de personnel (titre 2) augmentent légèrement de 9,3 millions d'euros, soit + **2,1 %**. Votre rapporteur spécial reviendra *infra* sur l'évolution des effectifs de la PJJ.

Après une baisse en 2010 (- 3,3 %) et en 2011 (- 4,7 %) puis une stabilisation en 2012, **les dépenses de fonctionnement (titre 3) redémarrent en 2013 : + 3 %**. Cette augmentation s'explique par un abondement de 10 millions d'euros supplémentaires en vue du paiement d'arriérés dus au secteur associatif habilité (SAH). Votre rapporteur spécial reviendra plus en détail *infra* sur la situation de ce secteur.

Il souligne qu'en 2013 les indemnités journalières versées aux familles d'accueil¹ passeront de 31 euros à 36 euros. Le montant de crédits nécessaires (environ 0,7 million d'euros) à la mise en œuvre de cette revalorisation sera dégagé sur des économies en fonctionnement courant.

Les dépenses d'investissement (titre 5) se stabilisent à 23,2 millions d'euros (23,1 millions d'euros en 2012). Toutes les opérations d'investissement immobilier (constructions neuves ou interventions sur des bâtiments anciens) intègrent des coûts de mise aux normes d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite, ainsi que des coûts supplémentaires induits par les objectifs de performance énergétique.

Par ailleurs, les opérations immobilières programmées en 2013 prévoient l'achèvement de la construction de **quatre CEF** : à Marseille, à Epinay-sur-Seine, à Angoulême et à Cambrai.

Les dépenses d'intervention (titre 6) s'inscrivent dans la continuité de l'exercice précédent : 3,1 millions d'euros (montant inchangé par rapport à 2012). Ces dépenses correspondent aux subventions aux associations qui accompagnent l'action de la PJJ, particulièrement en matière d'insertion.

E. LE RENFORCEMENT DES EFFECTIFS : LA CRÉATION DE 205 EMPLOIS

Le plafond d'emplois du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » pour 2013 est de **8 470 ETPT et il gagne donc 75 ETPT** par rapport à 2012.

Cette augmentation résulte de :

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

- l'extension année pleine des **suppressions d'emploi subies en 2012** (- 66 ETPT) ;

- **la création de 205 ETP en 2013** ;

- un transfert de 36 emplois au profit du programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice » dans le cadre des plate-formes inter-directionnelles CHORUS.

Votre rapporteur spécial se félicite du renforcement des effectifs en 2013, 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.

Les créations d'emplois se répartissent comme suit.

Affectations des nouveaux emplois au sein du programme 182

(en ETP)

Catégorie d'emplois	Schéma d'emplois du programme
Personnels d'encadrement	82
B métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif	55
B administratifs et techniques	12
C administratifs et techniques	56
Total	205

Source : d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

Les objectifs poursuivis par ces créations d'emplois consistent en :

- une **réduction des délais de prise en charge dans le milieu ouvert** ;

- une amélioration de l'accompagnement pédopsychiatrique au sein des CEF ;

- la **diversification des prises en charge**, avec un effort particulier en direction des établissements de réinsertion scolaire et les classes relais.

Au regard de ce dernier objectif, **votre rapporteur spécial rappelle son souhait¹ 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).**

¹ Cf. Sénat, rapport spécial n° 107 (2011-2012) - tome III - annexe 16.

F. UN EFFORT DE 10 MILLIONS D'EUROS EN FAVEUR 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)

SAH	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Loi de finances initiale	307,0	277,4	254,2	240,0	242,0	250,0	240,0	240,0
Crédits disponibles	291,6	263,5	244,0	228,0	227,4	235,6	225,6	225,6
Dépenses mandatées	277,3	258,1	244,7	242	227,4*			

* Préviation

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 une politique cohérente de **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 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 en fait à **la recherche accrue de complémentarités entre les deux secteurs**, public et associatif, à partir de l'analyse des synergies possibles sur chaque territoire de l'ensemble des capacités. 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.

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 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 d'environ **15 millions d'euros** à la fin de l'année 2011, avec de fortes disparités selon les régions.

Ces factures en attente ont pu être réglées au début de l'année 2012, dès la mise à disposition des crédits aux directions interrégionales de la PJJ. Cependant, les prévisions de dépenses sur 2012 laissent apparaître que, si la charge opérationnelle de l'année 2012 devrait être contenue, **les arriérés de paiement issus des gestions précédentes se reporteront, au moins en partie, sur la gestion de l'exercice à venir.**

Lors de son audition par votre rapporteur spécial¹, Jean-Louis Daumas, directeur de la PJJ, a indiqué que le montant total de ces arriérés s'élève à **38 millions d'euros**.

Aussi, afin d'assainir la situation à l'égard des associations, **10 millions d'euros** supplémentaires sont attribués pour ces dépenses en 2013. Cet abondement explique la progression des crédits de fonctionnement du présent programme.

Votre rapporteur spécial se félicite de cette mesure qui représente un signal très positif adressé en direction du secteur associatif, dont l'action est essentielle dans la chaîne de prise en charge des mineurs.

G. UNE PERFORMANCE DIFFICILE À APPRÉHENDER

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

¹ Le 15 novembre 2012.

Ainsi, l'une des caractéristiques principales de la PJJ est de **travailler en partenariat**, avec les départements et le secteur associatif. De ce fait, **l'atteinte de ses objectifs ne dépend pas exclusivement de son action** (par exemple, le taux de départements ayant mis en place un dispositif d'accueil d'urgence).

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

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

En 2011, les indicateurs de la PJJ avaient fait l'objet de plusieurs évolutions et d'adaptations afin d'en réduire le nombre ou d'en améliorer la pertinence¹. Pour 2013, les objectifs du programme 182 **n'évoluent pas**, seul l'objectif n° 1 « *Optimiser la prise en charge des mineurs délinquants* » est renommé en « *Consolider l'amélioration de la qualité de la prise en charge des mineurs délinquants* ».

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 2012, une performance relativement satisfaisante : **75 % 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 2013 se situe à un niveau de 76 %, avec une cible de 78 % 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 et d'orientation éducative**, par exemple, s'élève à **2 654 euros** en prévision actualisée pour 2012 (avec une prévision de 2 684 euros en 2013).

Le coût d'une journée en centre éducatif fermé (CEF) est de **570 euros** en prévision actualisée pour 2012 (contre 607 euros en réalisation en 2011), avec une cible de 572 euros en 2013.

Depuis plusieurs années, la DPJJ s'efforce de mieux maîtriser les coûts de fonctionnement des CEF. **A partir de 2013, une dotation globale de fonctionnement (DGF) sera mise 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 tarification sont une meilleure maîtrise des

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

coûts (par la connaissance des dépenses réalisées dès leur programmation) ainsi que la sécurisation de la gestion et de la trésorerie des associations.

Il convient en outre de relever qu'une **mission commune de l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) et de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS)** est actuellement menée sur les CEF. Elle devrait rendre ses conclusions en janvier 2013.

Les taux d'occupation des établissements sont en progrès. Ainsi, ce taux est-il passé de 73 % **pour les CEF** en 2011 à 75 % en 2012 (prévision actualisée), avec une prévision de 76 % 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.

**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 » **diminuent** en autorisations d'engagement de 15,5 %, en passant de 402,9 millions d'euros à 340,4 millions d'euros, et **de 4,1 % en crédits de paiement**, en passant de 354,9 millions d'euros à 340,4 millions d'euros.

- L'action 1 « *Aide juridictionnelle* » voit sa dotation baisser de 5,2 % pour s'établir à **319 millions d'euros**. Cette baisse résulte d'un ajustement de la prévision de dépense en matière de garde à vue, celle-ci s'avérant en 2012 très inférieure à la prévision faite lors de l'entrée en vigueur de la réforme.

- Ce budget est construit sur une hypothèse de **882 600 admissions à l'aide juridictionnelle (AJ)** en 2013, soit un nombre inchangé par rapport à 2012.

- Un effort particulier est accordé à l'aide aux victimes : **100 nouveaux bureaux d'aide aux victimes** seront créés.

- Les associations de **médiation familiale** et d'espaces de rencontres voient leurs crédits progresser de 0,8 million d'euros pour s'établir à 3,2 millions d'euros.

- Le « *taux de recouvrement des frais avancés par l'Etat au titre de l'AJ* » enregistre **une performance très médiocre en 2012 (comme en 2011) : 5 % en prévision actualisée**. Le reversement au budget général des montants recouverts, à compter de 2013, ne doit pas avoir pour conséquence un relâchement de l'attention s'agissant des mises en recouvrement.

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

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

Bien qu'il ne contienne que 4,4 % 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 **93,7 %** 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 2 du présent programme, est mis en œuvre par les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), actuellement au nombre de 100. 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 1,5 % des moyens du programme.

La politique d'aide aux victimes d'infraction pénale (action 3, dotée de 3,8 % 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. Une audition « pour suite à donner » à cette enquête s'est déroulée le 29 octobre 2008, qui a donné lieu à un rapport d'information n° 63 (2008-2009), « Vers un regroupement des caisses de règlements pécuniaires des avocats ? ».*

numéro 08VICTIMES¹. Enfin, elle renvoie aux bureaux d'aide aux victimes implantés au sein des principaux TGI.

Enfin, l'action 4 « *Médiation familiale et espaces de rencontre* » représente 1 % des crédits de paiement du programme et s'inscrit dans les orientations du ministère de la justice et des libertés qui visent à maintenir les liens familiaux au-delà des séparations et des divorces. L'intégration de dispositions spécifiques sur la médiation familiale dans le code civil et le nouveau code de procédure 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 n° 2007-293 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection de l'enfance permet au JAF de recourir à un tel espace.

B. LA BAISSÉ DE 4,1 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT : LE MOINDRE IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA RÉFORME DE LA GARDE À VUE

Les moyens du programme « Accès au droit et à la justice » diminuent en autorisations d'engagement de 15,5 %, en passant de 402,9 millions d'euros à 340,4 millions d'euros, et **de 4,1 % en crédits de paiement**, en passant de 354,9 millions d'euros à 340,4 millions d'euros.

L'action 1 « *Aide juridictionnelle* » voit sa dotation passer de 336,3 millions d'euros en 2012 à **319 millions d'euros** dans le présent projet de loi de finances (- 5,2 %). Cette baisse des crédits d'AJ résulte d'un **ajustement de la prévision de dépense en matière de garde à vue**, celle-ci s'avérant en 2012 très inférieure à la prévision faite lors de l'entrée en vigueur de la réforme.

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

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.

L'impact budgétaire de la réforme de la garde à vue

La loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue a renforcé les droits de la défense des personnes placées en garde à vue ou en retenue douanière.

L'aide à l'**intervention de l'avocat** au cours de la garde à vue ou de la retenue douanière concerne les personnes gardées à vue, les victimes confrontées avec une personne gardée à vue, et les personnes en retenue douanière qui peuvent demander à être assistées par un avocat choisi ou désigné d'office dès le début de la garde à vue, au cours des auditions et confrontations et pendant la prolongation de cette mesure.

Le décret n° 2011-810 du 6 juillet 2011 relatif à l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue et de la retenue douanière a modifié en conséquence le barème de la contribution de l'Etat à la rétribution de l'avocat et prévoit la rétribution suivante pour les interventions de l'avocat :

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

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

Dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2012, une dotation à hauteur de **103,8 millions d'euros** avait été réservée pour couvrir le coût de cette réforme. Or, la prévision de dépense budgétaire est inférieure à la prévision initiale. En effet, les données actuellement disponibles pour 2012 permettent d'estimer la dépense pour l'exercice en cours à 48 millions d'euros au maximum.

Dans ces conditions, il est prévu dans le présent projet de loi de finances une enveloppe d'un montant identique, soit **48 millions d'euros**.

Source : ministère de la justice

L'hypothèse pour bâtir le budget de l'AJ en 2013 s'appuie sur une prévision de **882 600 admissions** (contre 882 607 en 2011 et une prévision également de 882 600 en 2012).

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**¹.

Les crédits de paiement de l'action 2 « *Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité* » sont minorés de 10,1 % et s'élèvent désormais à 5,3 millions d'euros. Cette évolution s'explique par un **maillage du territoire en voie d'achèvement pour les CDAD**.

¹ 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 ».

En revanche, les crédits en direction de l'action 3 « *Aide aux victimes* » **enregistrent une augmentation sensible** (2,6 millions d'euros supplémentaires, pour une dotation totale de 12,8 millions d'euros). Le triplement du nombre de bureaux d'aide aux victimes est en effet prévu pour 2013. Ces bureaux ont commencé à être mis en place en 2009 et ils seront généralisés l'année prochaine avec la création de 100 nouveaux bureaux.

En outre, les crédits destinés aux associations de **médiation familiale** et d'espaces de rencontre (action 4) progressent de 0,8 million d'euros pour s'établir à **3,2 millions d'euros**. Le maintien de la politique de médiation familiale et de consolidation des espaces de rencontre assurés par le réseau associatif demeure donc une priorité.

Il convient en fin de relever **une modification de périmètre** pour 2013 : les sommes recouvrées au titre de l'AJ auprès du justiciable condamné aux dépens en matière civile et non bénéficiaire de l'AJ ne sont plus imputées comme les années antérieures en atténuation de la dépense sur l'action 1 du présent programme. Cette décision fait suite aux difficultés de traiter dans Chorus une procédure dérogatoire en matière de rétablissement de crédit. Ainsi et dorénavant, ces sommes seront rattachées au budget général : un montant de 14 millions d'euros représentant la recette prévisible a été intégré dans la dotation budgétaire.

C. LES MISES EN RECOUVREMENT : UNE DÉGRADATION DE LA PERFORMANCE

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

Il convient, tout d'abord, de relever **une amélioration des délais de traitement des demandes d'AJ** par les bureaux d'AJ (BAJ). Ainsi, alors qu'en 2009 18 % des BAJ dépassaient le délai cible de deux mois et que ce taux avait augmenté en 2010 (23 %), il est redescendu à 19 % en 2011 et la prévision actualisée pour 2012 est de 12 % (la prévision pour 2013 est identique).

L'effort de maîtrise du coût de gestion des dossiers d'AJ peine en revanche à faire pleinement sentir ses effets. En effet, le coût de traitement d'un dossier était de 17,09 euros en 2009, de 17,39 euros en 2010 et de 17,45 euros en 2011. En prévision actualisée pour 2012, cette charge devrait se situer encore à 17 euros. L'objectif du programme consiste à faire passer ce coût sous la barre des 17 euros l'année prochaine, ce qui n'a pas été réalisé au cours du présent exercice.

En outre, le « *taux de mise en recouvrement des frais avancés par l'Etat au titre de l'AJ* » enregistre une **performance très médiocre** en 2012 (comme en 2011) : 5 % en prévision actualisée. Le projet annuel de

performances précise que « *la dégradation du taux de mise en recouvrement en 2011 résulte des délais de mise en oeuvre de la réforme de la procédure de recouvrement – qui soumet le recouvrement en matière d'aide juridictionnelle aux règles de recouvrement régissant les produits divers de l'Etat – et notamment de la stabilisation par la DGFIP (avril 2011) de la circulaire relative au recouvrement des dépenses d'aide juridictionnelle et au circuit de rétablissement de crédits* ». Cette explication vaut pour 2011, mais pas pour 2012. Il convient de rappeler que l'article 74 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 ayant aligné les modalités de recouvrement de l'AJ sur celles des produits divers de l'Etat¹, il en était espéré une amélioration du taux de recouvrement en 2012.

Le reversement au budget général des montants recouverts, à compter de 2013 (*cf. supra*), 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 70 %** (en réalisation pour 2011, en prévision actualisée pour 2012 et en cible pour 2013). **Votre rapporteur spécial considère toutefois qu'en la matière des marges de progrès doivent encore pouvoir être exploitées.**

¹ Cf. rapport général n° 111 (2010-2011), Philippe Marini.

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

- Le présent programme comporte (hors fonds de concours) 297,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement (en hausse de 5 %) et **300,6 millions d'euros de crédits de paiement, en progression de 7,2 %** par rapport à 2012.

- Son plafond d'emplois passe de 1 822 ETPT en 2012 à **1 895 ETPT** en 2013 du fait du transfert de 86 ETPT en sa faveur dans le cadre de la création de deux plate-formes interrégionales de mutualisation des fonctions support. Toutefois, à **périmètre constant**, le programme conserve un niveau d'emplois identique à celui de 2012.

- 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.

- L'action 9 « *Action informatique ministérielle* » est dotée de **116,9 millions d'euros** en crédits de paiement, soit une **hausse conséquente de 16,2 %**.

- Au regard du bilan négatif des partenariats public-privé (PPP), Madame Garde des Sceaux, la ministre de la justice, a indiqué que ce type de financement sera désormais écarté pour tous les futurs projets.

- Le déploiement de **Cassiopée** est achevé en première instance et doit se poursuivre en 2013 au niveau des CA.

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

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

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

• Action 1 « *Etat major* »

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

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

• Action 2 « *Activité normative* »

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

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

Ses moyens sont uniquement constitués de crédits de personnel.

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

Cette action regroupe les fonctions d'**inspection générale des services judiciaires (IGSJ)** et d'évaluation, la mission de contrôle dans le domaine de la prévention de la corruption (*via* le service central de la prévention de la corruption), les missions transversales d'études et de tenue des statistiques générales, ainsi que les actions menées sous l'égide du ministère dans le domaine de la recherche¹.

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.

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.

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

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

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

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

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

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

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

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

B. UN BUDGET EN AUGMENTATION DE 7,2 %

Le présent programme comporte (hors fonds de concours) 297,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement (en hausse de 5 %) et **300,6 millions d'euros de crédits de paiement, en progression de 7,2 %** par rapport à 2012.

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

Crédits de paiement du programme 310 par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2013	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2013	Part dans le programme
1 - Etat major	10,0	3,3%	15,8	43,3%
2 - Activité normative	21,6	7,1%	0	0,0%
3 - Evaluation, contrôle, études et recherche	11,7	3,9%	18,4	50,4%
4 - Gestion de l'administration centrale	104,2	34,4%	0	0,0%
9 - Action informatique ministérielle	116,9	38,6%	0	0,0%
10 - Action sociale ministérielle	38,5	12,7%	2,3	6,3%
Ensemble	302,9	100,0%	36,5	100,0%

- 266,4 millions d'euros

- * - 126,6 millions d'euros vers le programme « Justice judiciaire »
- 113,3 millions d'euros vers le programme « Administration pénitentiaire »
- 28,5 millions d'euros vers le programme « Protection judiciaire de la jeunesse »
- 1,6 million d'euros vers le programme « Accès au droit et à la justice »
- + 1,3 million d'euros en provenance du programme « Entretien des bâtiments de l'Etat » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

Source : d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

Les crédits consacrés aux **dépenses de personnel** passent de 119,5 millions d'euros en 2012 à 124,2 millions d'euros en 2013, soit une augmentation de **3,9 %**.

Cette augmentation s'explique par l'évolution du plafond d'emplois du programme qui s'élève à **1 895 ETPT**, contre 1 822 ETPT en 2012 (+ 73 ETPT).

Au titre de la **création des plate-formes interrégionales de mutualisation des fonctions support au bénéfice des juridictions et des services déconcentrés du ministère**¹, le présent programme accueille 86 ETPT supplémentaires en provenance des programmes « Administration pénitentiaire » (50 ETPT) et « Protection judiciaire de la jeunesse » (36 ETPT).

A périmètre constant, le montant de la masse salariale pour 2013 n'augmente toutefois que de 0,62 million d'euros et le programme conserve un niveau d'emplois identique à celui de 2012.

Par ailleurs, depuis 2011, **l'Etablissement public du palais de justice de Paris (EPPJP)** relève du présent programme², au même titre que l'agence pour l'immobilier de la justice (APIJ). Ce rattachement présente une

¹ Ces transferts concernent la création de deux plate-formes interrégionales : à Lille et Nancy.

² Il était auparavant rattaché au programme « Justice judiciaire ».

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 2013 devrait se monter à 1,7 million d'euros (contre 2,4 millions d'euros en 2012), tandis que celle versée à l'APIJ s'élève à 10,1 millions d'euros (+ 8,6 %).

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

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 de la Chancellerie depuis 2008¹. Le ministère a déjà quitté une implantation en 2008 (rue de l'Université) ainsi que des locaux (situés place Vendôme) pour des locaux moins onéreux dans le 15^{ème} arrondissement (rue Thoreton).

Le ministère souhaite désormais 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 permettant de réduire le coût annuel des charges immobilières.**

A cet égard, votre rapporteur spécial rappelle que dans le « top 10 » qu'elle établissait en juin 2009 des loyers parisiens de l'Etat les plus onéreux rapportés à la surface occupée, notre 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 2013, à **23,9 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 36 et 54) 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 2013

(en millions d'euros)

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

Source : ministère de la justice

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 Bagnole) 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 »**, qui sera construit 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**.

Lors de son audition par votre rapporteur spécial¹, Louis Gariazzo a indiqué que le coût de cette opération immobilière est évalué à **180 millions d'euros**.

Le mode de financement n'est pas encore arrêté, mais trois options sont possibles : une prise à bail (de douze ans, par exemple), une acquisition (avec une option posée dès la fin de l'année 2014 dans ce cas) ou une opération de crédit bail.

¹ Le 15 novembre 2012.

Votre rapporteur spécial sera attentif aux orientations données à ce projet dans les mois à venir, à la maîtrise des coûts de ce chantier ainsi qu'au respect de son calendrier.

D. UN EFFORT PARTICULIER EN FAVEUR DE L'INFORMATIQUE DU MINISTÈRE : UN BUDGET EN HAUSSE DE 16,2 %

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 9 « *Action informatique ministérielle* » est dotée de 120,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de **116,9 millions d'euros** en crédits de paiement, soit **une hausse conséquente de 16,2 %**.

La priorité est accordée aux chantiers suivants :

- le déploiement (dans les CA) et l'approfondissement de l'application **Cassiopée**, qui correspond à la chaîne applicative supportant le système d'information opérationnel pour le pénal et les enfants (4 millions d'euros) ;

- la plate-forme des interceptions judiciaires¹ (9 millions d'euros) ;

- la refonte de l'application de gestion informatisée des détenus en établissement (GIDE)² 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) ;

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

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 2012, les crédits destinés aux marchés de gestion déléguée et au paiement des loyers liés à des PPP s'élèvent respectivement à 295 millions d'euros et à 114 millions d'euros. En 2013, ces chiffres seront de,

¹ Cette plate-forme devrait entrer en marche en 2013.

² 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**.

respectivement, 304 millions et 124 millions d'euros. Ces crédits représentent **13,5 % du budget d'ensemble de la direction de l'administration pénitentiaire**. La formule du PPP couvre 51 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. 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.**

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

La mesure de la performance du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » est **modifiée** dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013.

En effet, le programme procède à un ajustement de l'indicateur 1.1, désormais dénommé « *Taux d'exécution des lois* »⁴, et présente un nouvel

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.

⁴ Cet indicateur proposait auparavant un « Taux de publication des décrets d'application des lois ».

indicateur transversal d'efficacité de la **fonction achat**. Ces indicateurs reflètent la performance de l'ensemble des programmes du ministère.

Le programme revoit également les indicateurs de performance en matière informatique, en mettant en place un indicateur relatif à la performance des **projets informatiques**. Ce nouvel indicateur remplace logiquement le « *taux de déploiement de l'application Cassiopée dans les juridictions* », dans la mesure où ce déploiement s'achève en 2012 dans les juridictions de première instance.

Le taux d'exécution des lois promulguées depuis le début de la législature s'établit, en prévision actualisée pour 2012, à 95 % au civil et à 70 % au pénal, soit un niveau quasi identique à la réalisation en 2011 (respectivement 93 % et 70 %). La prévision pour 2013 est fixée à 100 %, ce qui paraît optimiste au vu des résultats précédents mais correspond à une exigence d'efficacité de la loi.

Les indicateurs de retard et de coût pour les opérations conduites par le ministère de la justice et des libertés distinguent les opérations réalisées dans le domaine de l'immobilier judiciaire et dans celui de l'immobilier pénitentiaire. Pour les premières, vingt-quatre projets seront réalisés en 2012, dont moins de quatre connaîtront un retard et moins de sept un dépassement de coût (pour un surcoût total de moins de 1,5 % rapporté à l'ensemble des opérations en faveur de la justice judiciaire). Pour les secondes, on compte vingt-cinq projets immobiliers en 2012 : moins de douze subiront des retards et moins de quinze un dépassement de coût (pour un surcoût total de moins de 6,5 % rapporté à l'ensemble des opérations « pénitentiaires »).

Les gains réalisés grâce à une meilleure efficacité de la fonction « achat » s'élèveront à 26,75 % en prévision actualisée pour 2012 (contre 29,2 % en 2011 et avec une prévision de 26,75 % en 2013)¹.

La performance dans la conduite des grands projets informatiques est mesurée à partir du suivi de trois grands projets : GENESIS, le système d'information décisionnel (SID) et les échanges inter applicatifs (EIA) de la chaîne pénale. En prévision actualisée pour 2012, 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).

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

- Le programme « Conseil supérieur de la magistrature » est doté de 8,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 133,3 % par rapport à 2012) et de **4,6 millions d'euros** en crédits de paiement (+ 32,1 % par rapport à 2012) pour l'exercice 2013. Cette forte progression des crédits s'explique par la problématique immobilière propre au CSM.

- **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 2013.

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 l'Exécutif s'expliquait par des contingences liées à la LOLF, **la surface financière réduite du budget de cette institution** (4,6 millions d'euros pour 2013) n'incitant pas à la création d'un programme spécifique.

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

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

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

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

En 2012, des **retards de paiement** ont été générés en raison du rythme de mise en paiement par le service facturier relevant du ministère des finances, malgré les efforts déployés par ce service. Le Conseil doit donc prendre en considération le risque de devoir supporter, sur le budget de l'année à venir, des charges à payer liées au retard pris dans le paiement des factures. Une telle situation n'est pas satisfaisante car elle peut aboutir à limiter l'autonomie financière du CSM.

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

B. UN PROGRAMME MONO-ACTION

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

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

A cet égard, la mise en 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'année 2013, dans la continuité de 2012, devrait ainsi être marquée par cette **souplesse de fonctionnement**, propre à réduire des délais de vacances de postes parfois importants.

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. UN BUDGET DE 4,6 MILLIONS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2013

Le programme « Conseil supérieur de la magistrature » est doté de 8,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (soit + 133,3 % par rapport à 2012) et de **4,6 millions d'euros** en crédits de paiement (soit + 32,1 % par rapport à 2012) pour l'exercice 2013.

La forte progression des crédits du CSM s'explique par la **problématique immobilière** qui lui est propre.

Le siège du CSM a été **transféré**, à compter du 1^{er} mai 2011, du 15, quai Branly (où il était installé depuis 1953), dans des locaux dépendant des services du Premier ministre, au 20, avenue de Ségur (7^{ème} arrondissement de Paris). Pour cet immeuble, le Conseil ne s'acquitte que des charges pour un montant annuel de 60 000 euros environ.

Si la convention d'occupation fixe un terme au 31 décembre 2012, le CSM a été informé (par France Domaine) que cette occupation se prolongera **au moins jusqu'au 30 juin 2013**. Le maintien du Conseil en ces lieux semble dépendre de la décision d'entreprendre de profonds travaux de rénovation dans l'immeuble du 20, avenue de Ségur.

En raison de cette **incertitude** quant au maintien dans les locaux actuels, l'éventualité d'un transfert du siège du Conseil, dès le début de l'année 2013, été prise en compte.

Le CSM ayant vocation en 2018 à s'installer durablement dans une des parties des locaux laissés vacants par le TGI de Paris, le calcul a été effectué sur la base d'un bail ferme de 5 ans, ce qui justifie que le loyer¹ équivaut à **3,8 millions d'euros** en autorisations d'engagement et à 772 771 euros en crédits de paiements pour l'année 2013.

Parallèlement ont été calculés, sur trois ans, les marchés afférant au fonctionnement de ces locaux (nettoyage, gardiennage, maintenance et contrôle réglementaire), ainsi que le coût du déménagement et l'aménagement des locaux, d'un montant total de **1,2 million d'euros** en autorisations d'engagement et de 450 121 euros en crédits de paiements pour l'année 2013.

En conclusion, si le CSM n'a pas de visibilité quant à son maintien, durant l'année 2013, sur le site du 20, avenue de Ségur, son budget a, par **précaution**, pris en compte l'éventualité d'un tel transfert.

Les dépenses de personnel progressent, en revanche, de 9,9 % en passant de 2,4 millions d'euros en 2012 à 2,7 millions d'euros en 2013. Ces dépenses représentent 58,8 % du budget total du CSM

En 2012, le plafond d'emplois de l'institution était fixé à **22 ETPT**, soit 9 ETPT supplémentaires par rapport à 2011². Ce plafond reste inchangé en 2013.

¹ Calculé selon les normes de France Domaine.

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

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, dont la mesure en termes de performance n'est pas aisée. 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 la mission principale du Conseil* ».

Trois indicateurs ont néanmoins étaient retenus.

Le premier mesure le « *délai utile d'examen des propositions de nomination du garde des Sceaux* » et la prévision pour 2013 s'établit à 80 jours (soit un délai égale à celui mesuré en prévision actualisée pour 2012), 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 2013 (identique à la prévision actualisée pour 2012).

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

VIII. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- La mission « Justice » est dotée, dans le projet de loi de finances pour 2013, de **7,699 milliards d'euros de crédits de paiement** (hors fonds de concours), soit **une progression de 4,3 %**. Ses autorisations d'engagement passent de 9,76 milliards d'euros à 7,341 milliards, soit une baisse de 24,8 %.

- Pour 2013, les crédits demandés pour la mission, hors contributions d'équilibre au CAS « Pensions », **respectent** le plafond alloué dans le cadre de l'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

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

- Sur les 5 000 emplois supplémentaires prévus par le Gouvernement d'ici 2017 pour la justice et la sécurité, les emplois du ministère de la justice augmenteront de **480 agents** dès 2013.

- Dans la répartition de ces moyens, **un rééquilibrage au profit de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)** est engagé.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 66 bis (nouveau)
(Art. 800-2 du code de procédure pénal)

Indemnisation des frais irrépétibles en matière pénale

Commentaire : le présent article additionnel propose l'indemnisation des frais irrépétibles pour toutes les personnes faisant l'objet d'une décision autre qu'une condamnation ou une déclaration d'irresponsabilité pénale.

I. LE DROIT EXISTANT

En application de l'article 800-2 du code de procédure pénale, lorsque l'intéressé le demande, toute juridiction prononçant **un non-lieu, une relaxe ou un acquittement** peut accorder à la personne poursuivie une indemnité au titre des frais non payés par l'Etat et exposés par celle-ci.

Ces dépenses correspondent aux frais dits « **irrépétibles** » et concernent notamment les frais d'**avocat** et de **transport**.

En principe, l'indemnisation est **à la charge de l'Etat**.

La juridiction peut toutefois ordonner qu'elle soit mise **à la charge de la partie civile**, lorsque l'action publique a été mise en mouvement par cette dernière.

Ces dispositions sont également applicables **devant la Cour de cassation**, en cas de rejet d'un pourvoi portant sur une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a **adopté** le présent article additionnel, qui prévoit que **l'indemnisation peut s'appliquer dans le cas de toutes les décisions autres qu'une condamnation ou qu'une déclaration d'irresponsabilité pénale** (et non plus seulement dans le cas des décisions de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article permet de **mettre en conformité le droit avec une décision du Conseil constitutionnel**.

En effet, dans sa décision n° 2011-190 QPC du 21 octobre 2011, **le Conseil constitutionnel a déclaré l'article 800-2 du code de procédure pénale contraire à la Constitution**. Il a considéré que les dispositions actuellement en vigueur privent de la faculté d'obtenir le remboursement des frais irrépétibles l'ensemble des parties appelées au procès pénal qui, pour un autre motif qu'un non-lieu, une relaxe ou un acquittement, n'ont fait l'objet d'aucune condamnation, et qu'elles portent ainsi atteinte à l'équilibre du droit des parties dans le procès pénal. Il en a fixé **l'abrogation au 1^{er} janvier 2013**.

Il est par conséquent nécessaire d'adopter une nouvelle disposition législative conforme à la décision du Conseil constitutionnel, afin que **l'ensemble des personnes n'ayant pas été condamnées puissent bénéficier du remboursement par l'Etat des frais irrépétibles**.

L'article 800-2 du code de procédure pénale s'appliquera désormais à toutes les décisions autres qu'une condamnation ou qu'une déclaration d'irresponsabilité pénale, **par exemple en cas d'annulation de la citation**. Il pourra également bénéficier à la **personne mise en cause comme civilement responsable**.

Un plus grand nombre de justiciables seront donc indemnisés. En effet, l'ensemble des personnes non condamnées se verront désormais rembourser les frais irrépétibles et non plus seulement les justiciables ayant bénéficié d'un non-lieu, d'une relaxe ou d'un acquittement.

Le coût de cette mesure est estimé, par le Gouvernement, à un montant ne dépassant pas **100 000 euros** par an. Ce montant sera couvert par redéploiement au sein du budget de la mission « Justice ».

Décision de la commission : votre commission préconise de proposer au Sénat d'adopter cet article sans modification.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATIONS DES CRÉDITS

A. À TITRE RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **minoré de 7,1 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement les crédits de la mission « Justice ».

Cette réduction de crédits est répartie comme suit, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement :

- 2,2 millions d'euros sur le programme « Justice judiciaire » ;
- 2,9 millions d'euros sur le programme « Administration pénitentiaire » ;
- 0,8 million d'euros sur le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » ;
- 0,9 million d'euros sur le programme « Accès au droit et à la justice » ;
- 0,4 million d'euros sur le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice ».

B. À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible, de 137 050 euros** les crédits de la mission « Justice » en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Ces crédits se répartissent comme suit :

- une majoration de 8 100 euros du titre 6 de l'action n° 2 « *Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice* » du programme « Administration pénitentiaire » ;
- une majoration de 2 000 euros du titre 6 de l'action n° 4 « *Soutien et formation* » du programme « Administration pénitentiaire » ;
- une majoration de 15 000 euros du titre 6 de l'action n° 3 « *Soutien* » du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » ;
- une majoration de 56 200 euros du titre 6 de l'action n° 3 « *Aide aux victimes* » du programme « Accès au droit et à la justice » ;

- une majoration de 5 750 euros du titre 6 de l'action n° 4 « *Médiation familiale et espaces de rencontre* » du programme « Accès au droit et à la justice » ;

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

C. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DES CRÉDITS

Le solde de ces modifications **aboutit à diminuer, globalement, les crédits de paiement de la mission « Justice » de 7 millions d'euros.**

II. ARTICLE RATTACHÉ ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a introduit l'article 66 *bis* dont l'objet est de **permettre une indemnisation plus large des frais irrépétibles en matière pénale.**

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 21 novembre 2012, sous la présidence de M. Roland du Luart, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Edmond Hervé, rapporteur spécial, sur la mission « Justice » (et article 66 bis).

M. Edmond Hervé, rapporteur spécial. – Le budget de la justice, érigé, avec l'Éducation nationale et la sécurité, en priorité, fait figure d'exception dans ce projet de loi de finances. Les dépenses progressent de 3 % hors pensions ; 480 postes sont créés dont 142 pour la justice judiciaire, 133 pour l'administration pénitentiaire et 205 pour la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Cette inflexion nouvelle se retrouve dans la politique immobilière, tant pour ce qui concerne le TGI de Paris que les partenariats public-privé (PPP) ou les centres éducatifs fermés (CEF).

Le programme « Justice judiciaire » progresse de 3,6 % en crédits de paiement. Il n'en va pas de même des autorisations d'engagement, étant entendu que la garde des Sceaux a, à bon droit, choisi de prendre le temps de la réflexion sur les PPP. Les 142 postes créés iront aux magistrats, aux greffiers ainsi qu'à la transformation d'emplois de catégorie C. Les greffiers ne sont pas pleinement satisfaits, cependant, et j'espère que l'effort en leur faveur se poursuivra en 2014, car le ratio de un greffier pour un magistrat n'est toujours pas atteint. Si la création d'un secrétariat administratif des services judiciaires est positive, elle n'a cependant pas suffi à recentrer les greffiers sur leur corps de métier. Sans compter qu'ils ne bénéficient pas d'une revalorisation indiciaire. L'enveloppe d'un million d'euros prévue à cet effet l'an dernier n'a pas été engagée. Quelques nominations symboliques me paraîtraient, dans ces conditions, de nature à apaiser les esprits.

Je ne m'étends pas sur les frais de justice, dont on dénonce depuis longtemps, depuis le premier rapport de M. du Luart jusqu'à l'enquête conduite par la Cour des comptes en octobre, la sous-évaluation chronique. Celle-ci nuit à l'image de la justice et pose de vrais problèmes à certains experts, parmi lesquels les psychiatres. L'augmentation des frais de justice est mécaniquement liée à l'augmentation du contentieux, dont nous sommes en partie responsables, pour avoir multiplié les lois prévoyant des investigations sophistiquées, jusqu'à la recherche ADN. On peut se féliciter, cette année, de choix judicieux - révision des tarifs forfaitaires, procédures d'appels d'offres -, sources d'une économie substantielle, de 13 millions d'euros. Toutefois l'enveloppe des frais de justice continue de progresser : 532,5 millions d'euros contre 477 en 2012. Sachant que nombre de frais dépendent de commandes de la police et de la gendarmerie qui peuvent échapper aux procureurs, il faut saluer les efforts de concertation engagés, sous forme de réunions trimestrielles destinées à anticiper. La liberté de prescription du magistrat pose le problème de l'égalité des justiciables : si l'un d'eux réclame une expertise

et que le magistrat lui refuse, il peut, s'il en a les moyens, la faire réaliser lui-même.

J'en viens à ce serpent de mer qu'est le dossier du tribunal de grande instance (TGI) de Paris, dont le déménagement de l'île de la cité aux Batignolles est prévu pour 2015. A un coût de 623 millions en 2009 passé à 671 millions en 2012, s'ajoute l'augmentation du loyer, sur un contrat de 27 ans, de 84 millions à 114 millions. Au point que la garde des Sceaux a diligenté un audit de l'inspection générale des services juridiques (IGSJ) sur les conditions de financement de l'opération. Ce dossier est symptomatique d'un réel problème sur l'immobilier à Paris et dans sa région. Il manque sans nul doute un patron pour traiter cette question.

Les crédits du programme « Administration pénitentiaire » augmentent de 6 %, ceux dédiés spécifiquement au personnel progressant de 4,8 % : 133 créations nettes d'emplois sont prévues, auxquels s'ajouteront 160 redéploiements. L'effort portera sur l'équipement des nouveaux établissements, le renforcement des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) et la lutte contre la récidive. La création, enfin, de 15 emplois équivalent temps plein (ETP) au bénéfice des aumôneries musulmanes traduit une nouvelle conception de la laïcité dans l'univers pénitentiaire. Je m'en réjouis, car j'avais attiré, dès 2009, l'attention du garde des Sceaux de l'époque sur le grand déséquilibre entre les aumôneries, sachant combien la présence d'un représentant qualifié est un élément d'équilibre propre à éviter les dérives. Reste à trouver des candidats qui se soumettent à l'éthique républicaine et à les former.

Les SPIP bénéficieront de 33 postes supplémentaires. Vous trouverez, dans mon rapport, un tableau retraçant l'épineux problème de la surpopulation carcérale, par établissement. Le taux moyen, de 117 %, atteint 134 % dans les maisons d'arrêt et jusqu'à 200 % dans six établissements.

La programmation des investissements pour la période 2013-2015 se centrera sur les opérations engagées en mai 2012 et sur les mises en conformité les plus urgentes. La garde des Sceaux a décidé de revoir les financements à la baisse, pour tenir compte des nouvelles orientations de la politique pénale.

La question du transfert des détenus mérite que l'on s'y arrête. Jusqu'en 2011, ces transferts étaient de la responsabilité de la gendarmerie et de la police. Par souci de simplification, c'est le personnel pénitentiaire qui en a été depuis chargé, et le reversement de 800 ETP, dont 65 % issus de la gendarmerie et 35 % de la police, était prévu à cette fin. Mais c'était sans compter avec les différences de fonctionnement et de formation, qui ont conduit à suspendre le processus à la demande de l'administration pénitentiaire. Une mission d'étude a été diligentée, qui rendra son rapport fin 2012.

La protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) constitue l'une des grandes priorités de ce budget. Elle bénéficie de 250 emplois supplémentaires,

dont 178 d'éducateurs, après avoir perdu, entre 2009 et 2012, du fait de la révision générale des politiques publiques (RGPP), 140 postes. L'objectif est que toute mesure judiciaire soit traitée dans les cinq jours, sachant qu'il existe de grandes disparités selon les régions. En Bretagne, le délai moyen est de trois heures, ce qui est loin d'être le cas partout.

La proposition du candidat François Hollande de doubler le nombre des CEF, de 43 aujourd'hui à 80 en 2017, ayant suscité la polémique, la garde des Sceaux a décidé de faire dresser un état des lieux par l'IGSJ et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), qui rendront leur rapport début 2013. Pour moi, tout ne doit pas reposer sur les centres fermés. Je rends hommage au dévouement des familles d'accueil, dont la rémunération, limitée à 31 euros par jours, passera, grâce à un redéploiement de crédits, à 36 euros. Le prix de journée dans les CEF sera quant à lui ramené de 578 euros en 2012 à 558 euros en 2013, le taux d'encadrement passant de 27 à 24 ETP dans les CEF publics.

Le secteur associatif habilité est également un partenaire important, puisqu'il gère 1 168 établissements. Or, nous cumulons, d'année en année, les retards. Il est ici proposé d'abonder les crédits de 10 millions d'euros pour limiter les arriérés de paiement, sachant que le report de charge était de 34,4 millions d'euros fin 2010, de 40,2 millions d'euros fin 2011 et devrait atteindre 38 millions d'euros fin 2012. Il est bon de rappeler que 75 % des jeunes pris en charge n'ont pas récidivé.

Le programme « Accès au droit et à la justice » regroupe 4,4 % des moyens de la mission. Ses crédits sont en baisse en raison d'une diminution des coûts liés à la réforme de la garde à vue. A ceux qui s'inquiètent, dans les départements, du devenir des maisons de la consommation et de l'environnement, dont la mission principale est juridique, j'indique que ces dépenses ne sont pas prises en compte dans ce programme.

J'en arrive au programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice ». En ce qui concerne l'immobilier parisien, l'éclatement des compétences, entre l'administration centrale et l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) ne favorise pas l'unité. L'administration centrale est aujourd'hui dispersée sur sept sites, l'objectif étant, depuis 2008, de réunir cinq de ces implantations. Le loyer pour ces cinq sites s'élevant encore à 23,9 millions en 2013, il est prévu un regroupement dans le XIXème arrondissement, rue de la Gare, après livraison au premier trimestre 2015, pour un coût de 180 millions dont le mode de financement n'est pas encore arrêté.

La place du privé dans le parc pénitentiaire mérite réflexion. Les crédits destinés aux marchés de gestion déléguée et au paiement des loyers liés aux PPP qui s'élevaient respectivement à 295 millions et 114 millions, passeront à 304 et 124 millions en 2013, soit 13,5 % du budget de l'administration pénitentiaire. Les PPP concernent 51 établissements qui regroupent 49 % de la population pénale. Coûts croissants, difficultés du contrôle, durée de l'engagement, affaiblissement des politiques et du

Parlement, autant de motifs qui ont déterminé la garde des Sceaux à écarter tous les projets de PPP non encore engagés, ainsi qu'elle s'en est expliqué, le 25 septembre, en réponse à M. Mirassou. Seuls les projets déjà bien avancés ou les rénovations urgentes de bâtiments vétustes ne sont pas annulés.

Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), installé avenue de Ségur, ne paie pas de loyer mais seulement 60 000 euros de participation aux charges. Contraint cependant de déménager, il est prévu qu'il soit réinstallé, à terme, dans les locaux rendus vacants par le déménagement du TGI de Paris, en 2018. Il faudra donc trouver, dans l'intervalle, un autre lieu, d'où l'augmentation des crédits pour 2013.

M. François Trucy. – Mes compliments au rapporteur spécial pour la clarté de son exposé. Je note avec satisfaction une amélioration sur certains postes, mais ce n'est hélas pas le cas pour tous.

Auriez-vous quelque éclairage à nous donner sur la récente affaire d'enlèvement ? Le ravisseur, qui était sous un régime de probation, a échappé à tout contrôle judiciaire. Est-ce une faute ou une erreur ? Y a-t-il eu des dysfonctionnements, et lesquels ?

M. Jean Arthuis. – Je m'associe aux compliments de M. Trucy. En cette période de crise, l'institution judiciaire est appelée à prendre en charge des situations humaines difficiles, qui tendent à se multiplier. Il nous faut y porter un regard compréhensif, et trouver la voie de la cohérence.

Pour la protection judiciaire de la jeunesse, des flottements demeurent : comment trancher entre ce qui relève de l'État et ce qui relève de l'aide sociale à l'enfance, donc des départements ? Comme président de conseil général, j'ai pu observer que le juge a tendance à nous confier des jeunes qui ont déjà commis des actes de délinquance, et devraient donc être placés sous la responsabilité de la PJJ. Raréfaction des moyens ? En tout état de cause, la justice se dessaisit de sa charge. J'en veux pour preuve la circulaire ministérielle, qui prévoit que les personnes mises en liberté sous bracelet électronique bénéficient du revenu de solidarité active (RSA). Et elles sont dispensées, qui plus est, de la journée de sensibilisation organisée pour tous les allocataires. Or, aucune concertation n'a eu lieu avec les conseils généraux.

Vous avez évoqué la place importante des associations. Mais alors que l'implication des agents est essentielle au fonctionnement de la justice, on est en droit, par conséquent, de s'interroger sur les conséquences des conventions collectives et de la durée du temps de travail, qui pèsent lourd dans le budget. Si l'on ne fait pas bouger les lignes, on ne pourra pas s'en sortir.

M. Vincent Delahaye. – Merci à notre rapporteur spécial. L'augmentation de ce budget répond aux priorités annoncées, dont acte. Je ne m'en interroge pas moins sur l'insuffisance du rattrapage au profit des greffiers. La politique de gestion des ressources humaines n'est pas moins

préoccupante, M. Hervé, que les données immobilières. Pourquoi ne pas inciter le personnel d'autres ministères à se former au métier de greffier, qui manque de 1 500 professionnels ?

Quel montant global représente l'augmentation des indemnités journalières des familles d'accueil ? Sur quelles économies en fonctionnement est-elle gagée ?

Que les dépenses de personnel du CSM augmentent de 10 % me surprend. A quelle nécessité cela répond-il, en ces temps de rigueur ?

M. Richard Yung. – Je salue l'effort sur ce budget pour 2013, qui respecte la priorité accordée à la justice, à l'image des autres priorités de ce projet de loi de finances.

Le nombre des greffiers, nous en sommes tous conscients, est insuffisant, au point que le travail des juges s'en trouve compliqué. Je salue l'effort engagé cette année ; il va dans le bon sens. Il faudra poursuivre. Permettez-moi de plaider pour ma paroisse en évoquant le greffe du tribunal du 1er arrondissement, en charge des Français de l'étranger. Il y manque tant de greffiers que le délai de délivrance des certificats de nationalité peut aller jusqu'à deux, voire trois ans !

Un mot sur l'évolution du secteur médical en prison. J'ai été frappé, lors de mes visites, de l'importance qu'a prise la psychiatrie : 15 % à 25 % des détenus relèvent de soins psychiatriques plus ou moins lourds. La prison n'y est pas adaptée ; les surveillants le disent eux-mêmes, ils ne sont pas des infirmiers psychiatriques ! Quel regard portez-vous sur ce phénomène ?

Quant au travail en prison, les possibilités en restent très limitées, et sont même en recul. Sans parler de l'insuffisance des rémunérations.

M. François Fortassin. – Mes félicitations à notre rapporteur spécial.

Pour le transfert des détenus, j'avais suggéré une mesure de bon sens à M. Perben, à Mme Dati, à M. Mercier, qui y ont tous vu une excellente idée, sans pourtant jamais la mettre en œuvre. Hors le transfert d'une prison à une autre, qui exige des précautions, il est de nombreux allers-retours entre la prison et le Palais de justice, parfois pour une simple signature, qui pourraient être épargnés pour peu que les magistrats se déplacent dans les établissements, où leur serait réservée une salle ad hoc. Voilà qui serait tout à la fois moins onéreux, et plus sûr.

Nos concitoyens reprochent à leur justice sa lenteur, mais aussi son ésotérisme. La langue de nos magistrats est un tel galimatias que bien des prévenus ne comprennent pas pourquoi ils sont condamnés ou relaxés. Notre rôle de parlementaires n'est-il pas de la dépoussiérer ? La langue française est assez riche pour rester claire, que diable !

M. Yvon Collin. – Merci à notre rapporteur spécial. Vous indiquez, page 62 de votre note de présentation, que certaines performances sont difficiles à appréhender, comme la part des jeunes de moins de 17 ans n'ayant

ni récidivé, ni réitéré, ni fait l'objet de nouvelles poursuites dans l'année. L'objectif pour 2013 serait de 76 %, pour atteindre 78 % en 2015. Dispose-t-on, à l'inverse, de statistiques sur la récidive des primo-délinquants, sachant que le passage en prison transforme bien souvent le simple voleur de mobylette en trafiquant de drogue ? L'action publique pour y remédier vous paraît-elle suffisante, notamment pour ce qui concerne les peines appliquées ?

M. Roland du Luart, président. – Le ratio de un greffier pour un magistrat n'est toujours pas atteint. Pour susciter des vocations, un rattrapage indiciaire ne serait pas mal venu. Comment expliquer que le million budgété l'an dernier à cette fin n'ait pas été engagé ?

Je me félicite comme vous de l'affectation de 55 millions supplémentaires aux frais de justice, qui mettra fin à l'insincérité budgétaire que nous déplorions depuis plusieurs années.

Je ne vous suis pas, en revanche, sur le pénitentiaire. Voilà des années que nous dénonçons la surcharge des prisons. Or, la seule façon de combler le retard passait par le PPP. Dans mon département, il a permis, en 2011, d'engager la reconstruction de la maison d'arrêt que l'on nous promettait depuis 1952 !

Vous évoquez des taux de surpopulation dépassant les 200 %. Mais il faut distinguer entre la métropole et l'outre-mer. Les 228 % de Mayotte tiennent pour beaucoup à la présence de Comoriens, où leur pécule représente le double de leur revenu à l'extérieur.

M. Jean Arthuis. – Les centres de détention deviennent des ateliers dérégulés. C'est une forme de délocalisation que d'y faire réaliser des travaux de sous-traitance. Visitez-les donc ! Y mettre bon ordre serait une autre façon d'illustrer le rapport Gallois.

M. Edmond Hervé, rapporteur spécial. – Je n'en sais pas plus que vous, M. Trucy, sur l'affaire que vous évoquez. Il semble que la personne, détenue dans un département, ait ensuite été domiciliée dans un autre.

M. Arthuis a posé l'éternelle question de la relation entre le judiciaire et le social. Je le renvoie à l'excellent ouvrage de M. Magendie, ancien président de la cour d'appel de Paris, qui insiste sur la nécessité d'une approche collective du travail des magistrats. Il reste beaucoup à faire en la matière, et c'est pourquoi je suis très favorable aux pôles. Comptent aussi les relations avec les conseils généraux. Les magistrats arguent qu'ils doivent se recentrer sur leur cœur de métier, dont ne fait pas partie la recherche d'un accueil pour un jeune. Il est d'autant plus nécessaire de savoir dialoguer. Et ce n'est pas parce que l'on dialogue que l'on perd son pouvoir ; l'obligation de réserve n'interdit pas le dialogue.

L'évolution de la rémunération des familles d'accueil, M. Delahaye, représentera un surplus de 700 000 euros. La difficulté d'accueillir des malades psychiatriques en prison, M. Yung ? Le fait est qu'il se trouve en prison des gens qui ne devraient pas y être. Il y a, à la racine, un problème

financier : qui doit payer, la sécurité sociale ou l'État ? Les psychiatres, aujourd'hui, sont pénalisés par les arriérés de frais de justice. Et la rémunération à l'acte n'est guère adaptée à l'exercice en milieu pénitentiaire, qui demande du temps.

Le travail en prison ? 5 % seulement des prisonniers ont un travail qui découle de commandes extérieures. Et il suscite, de surcroît, bien des litiges, puisque des entreprises privées y voient une concurrence déloyale. Quant aux difficultés de l'industrie, elles se répercutent en prison, c'est le cas pour le secteur automobile.

Le transfert de détenus est un sujet délicat. C'est pourquoi la garde des Sceaux a diligenté une étude. Déplacer les magistrats ? Il faut savoir qu'ils ont une conception très particulière de leurs fonctions. Si le transfèrement est difficile à organiser, c'est bien parce que l'organisation de leur travail ne répond pas entièrement à des principes cartésiens. Une entrevue avec un magistrat peut durer de 10 minutes à deux heures. Pris individuellement, chaque cas est facile à résoudre, mais il y en a des multitudes. A quoi s'ajoute le problème de l'éloignement croissant des prisons. D'où l'importance de la maîtrise foncière.

L'ésotérisme de la langue judiciaire, M. Fortassin ? Il est vrai que la clarté de la langue est une condition première, mais charité bien ordonnée commence par soi-même : je ne suis pas sûr que chaque citoyen soit en mesure d'appréhender la langue de nos textes de loi. Ce fut pour moi une erreur du législateur que d'avoir abandonné l'écriture de la loi, et j'estime que nous devrions reprendre la plume. Compte aussi le dialogue, le président du comité local de prévention de la délinquance que je suis peut en témoigner. Les rentrées solennelles du barreau ont également, à cet égard, leur importance, car elles sont les seuls moments où les décideurs entendent parler de la justice.

Les statistiques de la récidive, M. Collin ? Nous sommes là hors champs financier, mais je vous fournirai des chiffres.

Avec les greffiers, M. du Luart, la négociation est en cours. Le corps, qui a beaucoup renforcé ses compétences, n'a pas voulu s'engager au débotté dans une réforme de sa situation statutaire, si bien que le dialogue n'a pas encore abouti. Reste que ce budget fait ressortir leur situation comme une priorité, et je souhaite qu'elle se confirme l'an prochain.

Je ne suis pas hostile au principe du PPP, mais il y faut une maîtrise d'ouvrage très forte si l'on veut éviter des dérives coûteuses. Les parlementaires devraient s'interroger sur la pertinence des lois de programmation. J'ai toujours été hostile à leur multiplication, qui a cet effet que la loi de finances n'est plus que l'addition annuelle d'obligations. Nous en sommes un peu là avec les PPP. L'attitude de la garde des Sceaux, qui veut approfondir la réflexion, me paraît positive. Elle est d'ailleurs suivie en cela par la ministre de la recherche.

A l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Justice »

M. Edmond Hervé, rapporteur spécial. – L'article 66 bis, rattaché pour son examen à la mission « Justice », a été voté par l'Assemblée nationale à la demande du Gouvernement, à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel rendue sur une question prioritaire de constitutionnalité. L'article 800-2 du code de procédure pénale dispose pour l'heure que les frais de transport et d'avocat peuvent être remboursés à toute personne visée par une décision juridictionnelle de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement. Le Conseil constitutionnel ayant estimé que le périmètre des personnes concernées par ces remboursements était trop limité, l'article 66 *bis* en étend le champ d'application à toutes celles faisant l'objet d'une décision autre qu'une condamnation ou qu'une déclaration d'irresponsabilité pénale (citation à comparaître, reconnaissance de responsabilité civile, par exemple). C'est là une question d'égalité, de liberté et de justice.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 66 bis (nouveau) du projet de loi de finances pour 2013.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission des finances a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

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
PIB (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				
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	7 699,71		
- 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				
- 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				

(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, rappelions 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 du 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 justices 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'Etat, 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 « virtospie » complète l'autopsie classique ;

- la tomographie par ordinateur 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 2012

Type d'établissement	Nom établissement	DISP	Places opérationnelles	Nombre de détenus	Taux d'occupation
Centre de détention (CD)	Bédenac	Bordeaux	173	163	94,2%
	Eysses	Bordeaux	301	294	97,7%
	Mauzac	Bordeaux	369	355	96,2%
	Neuvic	Bordeaux	398	390	98,0%
	Uzerche	Bordeaux	600	587	97,8%
	Châteaudun	Dijon	597	583	97,7%
	Joux-la-Ville	Dijon	602	579	96,2%
	Villenauxe-la-Grande	Dijon	606	556	91,7%
	Bapaume	Lille	601	568	94,5%
	Val-de-Reuil	Lille	730	709	97,1%
	Riom	Lyon	164	156	95,1%
	Roanne	Lyon	572	505	88,3%
	Casabianda	Marseille	194	147	75,8%
	Salon-de-Provence	Marseille	648	646	99,7%
	Tarascon	Marseille	650	647	99,5%
	Le Port	Outre-mer	516	475	92,1%
	Melun	Paris	308	287	93,2%
	Argentan	Rennes	638	608	95,3%
	Ecrouves	Strasbourg	271	267	98,5%
	Montmédy	Strasbourg	328	311	94,8%
	Oermingen	Strasbourg	263	251	95,4%
	Saint-Mihiel	Strasbourg	401	328	81,8%
	Toul	Strasbourg	429	413	96,3%
Muret	Toulouse	620	588	94,8%	
Saint-Sulpice-la-Pointe	Toulouse	102	80	78,4%	
Total CD			11 081	10 493	94,7%
Centre pénitentiaire (CP)	Bordeaux Gradignan	Bordeaux	448	689	153,8%
	Mont-de-Marsan	Bordeaux	720	622	86,4%
	Poitiers-Vivonne	Bordeaux	584	623	106,7%
	Châteauroux	Dijon	362	384	106,1%
	Varennnes-le-Grand	Dijon	384	466	121,4%
	Château-Thierry	Lille	134	91	67,9%
	Laon	Lille	380	454	119,5%
	Le Havre	Lille	690	652	94,5%
	Liancourt	Lille	715	769	107,6%
	Lille-Annoeullin	Lille	686	663	96,6%
	Lille-Loos-Séquedin	Lille	988	885	89,6%
	Longuenesse	Lille	596	769	129,0%
	Maubeuge	Lille	400	439	109,8%

Type d'établissement	Nom établissement	DISP	Places opérationnelles	Nombre de détenus	Taux d'occupation
	Aiton	Lyon	427	459	107,5%
	Bourg-en-Bresse	Lyon	728	737	101,2%
	Moulins Yzeure	Lyon	272	200	73,5%
	Saint-Quentin-Fallavier	Lyon	430	472	109,8%
	Aix-Luynes	Marseille	695	833	119,9%
	Avignon le Pontet	Marseille	652	786	120,6%
	Borgo	Marseille	241	250	103,7%
	Marseille-Les-Baumettes	Marseille	1324	1794	135,5%
	Toulon-la-Farlède	Marseille	586	758	129,4%
	Baie-Mahault	Outre-mer	504	616	122,2%
	Ducos	Outre-mer	569	949	166,8%
	Faa'a Nuutania	Outre-mer	165	419	253,9%
	Nouméa	Outre-mer	238	443	186,1%
	Remire-Montjoly	Outre-mer	536	645	120,3%
	Saint-Denis	Outre-mer	575	524	91,1%
	Saint-Pierre-et-Miquelon	Outre-mer	8	4	50,0%
	Fresnes	Paris	1 644	2 324	141,4%
	Meaux-Chauconin	Paris	638	812	127,3%
	Sud Francilien	Paris	796	592	74,4%
	Caen	Rennes	490	418	85,3%
	Lorient-Ploemeur	Rennes	238	260	109,2%
	Nantes	Rennes	933	770	82,5%
	Rennes	Rennes	295	249	84,4%
	Rennes-Vezin	Rennes	716	766	107,0%
	Metz-Queuleu	Strasbourg	479	673	140,5%
	Nancy Maxéville	Strasbourg	693	735	106,1%
	Béziers	Toulouse	779	801	102,8%
	Lannemezan	Toulouse	170	141	82,9%
	Perpignan	Toulouse	538	679	126,2%
	Toulouse-Seysses	Toulouse	705	929	131,8%
Total CP			24 151	27 544	114,0%
Centre de semi-liberté (CSL)	Montargis	Dijon	20	18	90,0%
	Grenoble	Lyon	36	42	116,7%
	Lyon	Lyon	100	117	117,0%
	Corbeil	Paris	77	99	128,6%
	Gagny	Paris	48	101	210,4%
	Melun	Paris	40	40	100,0%
	Besançon	Strasbourg	23	18	78,3%
	Briey	Strasbourg	25	10	40,0%
	Maxéville	Strasbourg	58	26	44,8%
	Souffelweyersheim	Strasbourg	53	47	88,7%
	Montpellier	Toulouse	24	26	108,3%

Type d'établissement	Nom établissement	DISP	Places opérationnelles	Nombre de détenus	Taux d'occupation
Total CSL			504	544	107,9%
Etablissement pour mineurs (EPM)	Quiévrechain	Lille	60	41	68,3%
	Rhône	Lyon	60	48	80,0%
	Marseille	Marseille	59	48	81,4%
	Porcheville	Paris	60	47	78,3%
	Orvault	Rennes	50	42	84,0%
	Lavaur	Toulouse	59	45	76,3%
Total EPM			348	271	77,9%
Maison centrale (MC)	Saint-Martin-de-Ré	Bordeaux	460	392	85,2%
	Clairvaux	Dijon	210	150	71,4%
	Saint Maur	Dijon	260	200	76,9%
	Arles	Marseille	158	129	81,6%
	Poissy	Paris	235	225	95,7%
	Ensisheim	Strasbourg	200	194	97,0%
Total MC			1 523	1 290	84,7%
Maison d'arrêt (MA)	Agen	Bordeaux	146	159	108,9%
	Angoulême	Bordeaux	234	179	76,5%
	Bayonne	Bordeaux	75	113	150,7%
	Guéret	Bordeaux	37	36	97,3%
	Limoges	Bordeaux	85	119	140,0%
	Niort	Bordeaux	66	98	148,5%
	Pau	Bordeaux	266	203	76,3%
	Périgueux	Bordeaux	91	132	145,1%
	Rochefort	Bordeaux	51	75	147,1%
	Saintes	Bordeaux	83	116	139,8%
	Tulle	Bordeaux	49	71	144,9%
	Auxerre	Dijon	90	167	185,6%
	Blois	Dijon	114	155	136,0%
	Bourges	Dijon	116	159	137,1%
	Châlons-en-Champagne	Dijon	314	354	112,7%
	Charleville-Mézières	Dijon	59	61	103,4%
	Chartres	Dijon	112	135	120,5%
	Chaumont	Dijon	78	97	124,4%
	Dijon	Dijon	185	259	140,0%
	Nevers	Dijon	118	123	104,2%
	Orléans	Dijon	105	249	237,1%
	Reims	Dijon	156	183	117,3%
	Tours	Dijon	146	276	189,0%
	Troyes	Dijon	116	161	138,8%
	Amiens	Lille	307	535	174,3%
	Arras	Lille	202	275	136,1%
	Beauvais	Lille	117	174	148,7%
	Béthune	Lille	180	438	243,3%
	Compiègne	Lille	82	93	113,4%
	Douai	Lille	389	642	165,0%
Dunkerque	Lille	105	137	130,5%	

Type d'établissement	Nom établissement	DISP	Places opérationnelles	Nombre de détenus	Taux d'occupation
	Evreux	Lille	162	220	135,8%
	Rouen	Lille	649	642	98,9%
	Valenciennes	Lille	222	383	172,5%
	Aurillac	Lyon	72	62	86,1%
	Bonneville	Lyon	98	92	93,9%
	Chambéry	Lyon	98	132	134,7%
	Clermont-Ferrand	Lyon	86	95	110,5%
	Grenoble	Lyon	209	343	164,1%
	Le-Puy-en-Velay	Lyon	36	70	194,4%
	Lyon Corbas	Lyon	690	863	125,1%
	Montluçon	Lyon	21	34	161,9%
	Privas	Lyon	62	78	125,8%
	Riom	Lyon	123	94	76,4%
	Saint Etienne-la-Talaudière	Lyon	275	335	121,8%
	Valence	Lyon	137	167	121,9%
	Villefranche-sur-Saône	Lyon	634	696	109,8%
	Ajaccio	Marseille	53	53	100,0%
	Digne	Marseille	35	34	97,1%
	Gap	Marseille	37	30	81,1%
	Grasse	Marseille	574	755	131,5%
	Nice	Marseille	363	510	140,5%
	Basse-Terre	Outre-mer	130	186	143,1%
	Majicavo	Outre-mer	105	240	228,6%
	Mata Utu	Outre-mer	3	1	33,3%
	Saint-Pierre	Outre-mer	88	84	95,5%
	Taiohae	Outre-mer	5	2	40,0%
	Uturoa-Raiatea	Outre-mer	20	11	55,0%
	Bois d'Arcy	Paris	501	733	146,3%
	Fleury-Mérogis	Paris	2822	3631	128,7%
	Nanterre	Paris	593	879	148,2%
	Osny-Pontoise	Paris	580	815	140,5%
	Paris-La-Santé	Paris	483	629	130,2%
	Versailles	Paris	138	119	86,2%
	Villepinte	Paris	587	900	153,3%
	Angers	Rennes	266	435	163,5%
	Brest	Rennes	254	386	152,0%
	Caen	Rennes	302	501	165,9%
	Cherbourg	Rennes	46	80	173,9%
	Coutances	Rennes	48	81	168,8%
	Fontenay-le-Comte	Rennes	39	73	187,2%
	La Roche-sur-Yon	Rennes	40	94	235,0%
	Laval	Rennes	71	120	169,0%
	Le Mans-Croisettes	Rennes	401	512	127,7%
	Saint Malo	Rennes	92	125	135,9%
	Saint-Brieuc	Rennes	85	145	170,6%
	Vannes	Rennes	52	73	140,4%
	Bar-le-Duc	Strasbourg	73	83	113,7%
	Belfort	Strasbourg	39	40	102,6%
	Besançon	Strasbourg	275	282	102,5%
	Colmar	Strasbourg	120	156	130,0%
	Epinal	Strasbourg	294	301	102,4%
	Lons-le-Saunier	Strasbourg	39	63	161,5%

Type d'établissement	Nom établissement	DISP	Places opérationnelles	Nombre de détenus	Taux d'occupation
	Lure	Strasbourg	74	60	81,1%
	Montbéliard	Strasbourg	41	48	117,1%
	Mulhouse	Strasbourg	283	390	137,8%
	Sarreguemines	Strasbourg	71	124	174,6%
	Strasbourg	Strasbourg	445	715	160,7%
	Vesoul	Strasbourg	50	60	120,0%
	Albi	Toulouse	105	124	118,1%
	Carcassonne	Toulouse	66	103	156,1%
	Foix	Toulouse	64	85	132,8%
	Mende	Toulouse	45	60	133,3%
	Montauban	Toulouse	144	139	96,5%
	Nîmes	Toulouse	192	378	196,9%
	Rodez	Toulouse	55	50	90,9%
	Tarbes	Toulouse	69	112	162,3%
	Villeneuve-lès-Maguelone	Toulouse	593	716	120,7%
Total MA			19 798	26 606	134,4%

Source : ministère de la justice