



N° 1428

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2014** (n° 1395),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 32

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Étienne BLANC

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
I. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES	9
A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL	9
B. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET LES INVESTISSEMENTS	10
II. LA JUSTICE JUDICIAIRE	12
A. DES DOTATIONS CONTRASTÉES	12
1. Les crédits de justice judiciaire en progression	12
a. La progression des crédits d'investissement	12
b. Les suites de la réforme de la carte judiciaire	13
2. Les dotations du Conseil supérieur de la magistrature	14
B. LES BESOINS ET LES PERFORMANCES DES SERVICES JUDICIAIRES	15
1. Les délais de traitement des procédures civiles et pénales se dégradent	16
2. Des effectifs en baisse depuis 2009	17
a. La diminution des effectifs de magistrats	18
b. La diminution des effectifs des greffes	18
3. Améliorer l'exécution des peines et diversifier la réponse pénale	19
a. Une mesure de la performance perfectible.....	19
b. L'essor de la composition pénale et des mesures alternatives aux poursuites	20
c. L'exécution des décisions en matière pénale	21
4. Frais de justice : la dotation 2014 est-elle réaliste ?	23
a. Des moyens budgétaires en décalage avec les besoins	23
b. Les délais de paiement s'allongent pour les frais d'expertise	25
5. Les crédits de fonctionnement courant : la dotation 2014 est-elle réaliste ?	25
III. L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE	27
A. UN BUDGET CONTRASTÉ	27
1. L'effet des recrutements et des mesures catégorielles	28
2. L'évolution contrastée des moyens de fonctionnement et des investissements	28

B. LA MESURE DE LA PERFORMANCE DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE	29
1. La surpopulation carcérale augmente	30
2. La sécurité des établissements pénitentiaires.....	31
3. Les aménagements de peines	32
C. LA SANTÉ EN PRISON : UN EFFORT À POURSUIVRE	33
1. Aspects généraux	33
2. L'hospitalisation des personnes détenues	34
3. La prise en charge psychiatrique des détenus	35
IV. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	36
A. UN BUDGET EN BAISSÉ MALGRÉ LES CRÉATIONS D'EMPLOIS	36
1. Des dépenses de rémunérations en hausse.....	37
2. La nette diminution des moyens de fonctionnement, d'investissement et d'intervention	37
B. LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS DÉLINQUANTS	38
1. Les délais de prise en charge	38
2. Un taux de mesures en attente d'exécution stable depuis quatre ans	39
3. La forte augmentation du nombre de sanctions éducatives	39
V. LE PROGRAMME ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE	40
A. UNE HAUSSE OPTIQUE ET LA BAISSÉ RÉELLE DES CRÉDITS D'AIDE JURIDICTIONNELLE EN 2014	41
1. Une réforme préparée par les travaux du CIMAP	42
2. La principale dépense : la rétribution des avocats	43
3. Les autres aides juridictionnelles	44
4. L'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue	44
5. Les dotations aux barreaux sur la base de conventions	45
B. LA STABILITÉ DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE	46
1. Une stabilité globale des demandes sur six ans	46
2. La stabilité des seuils d'admission à l'aide juridictionnelle	46
3. Une dépense en augmentation depuis 2011	46
C. LES TROIS AUTRES ACTIONS	47
1. Le développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	47
2. L'aide aux victimes.....	47
3. La médiation familiale et les espaces de rencontre.....	48

VI. LE PROGRAMME DE CONDUITE ET PILOTAGE	49
A. DES MOYENS AUGMENTÉS EN 2014 POUR L'IMMOBILIER ET L'INFORMATIQUE	49
B. LES PRIORITÉS DE 2014	50
1. Le projet immobilier de regroupement des directions	50
2. Le projet de construction d'une cité judiciaire à Paris	51
3. L'informatique	51
EXAMEN EN COMMISSION	53
<i>Article 69 : Renforcement de l'équité en matière d'aide juridictionnelle</i>	54
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	59

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au 10 octobre 2013, 100 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

SYNTHÈSE

La Justice, dont les crédits de paiement augmentent de 1,7 %, est présentée cette année encore comme une priorité gouvernementale. Sa part dans le budget global de l'État augmente depuis 2000 (2,7 % en 2014 contre 1,6 % en 2000). L'an prochain, les crédits de paiement s'élèveront à 7,8 milliards d'euros.

L'augmentation des crédits est largement optique et s'explique par ceux du programme *Accès au droit et à la justice*, sur lequel il a fallu compenser les 60 millions de recettes de la contribution pour l'aide juridique supprimée en 2014.

Les annonces gouvernementales portent surtout sur la participation du ministère à l'effort de maîtrise des finances publiques : économies sur les moyens de fonctionnement, sur l'aide juridictionnelle, sur les chantiers pénitentiaires, sans qu'il soit possible d'apprécier le caractère réaliste des économies programmées. Les dotations aux frais de justice semblent insuffisantes.

La mission *Justice* devrait connaître cependant une augmentation d'effectifs en 2014, de 555 agents, dont 300 conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, 45 magistrats et greffiers destinés au parquet financier et 78 pour la protection judiciaire de la jeunesse.

La présentation du budget coïncide cette année avec celle d'un projet de loi pénale qui comporte notamment la création d'une peine de probation, la suppression des automatismes actuels qui affectent l'individualisation des peines et la mise en œuvre d'un dispositif pour assurer un retour progressif à la liberté.

Le Rapporteur spécial considère toujours que l'amélioration du service public de la justice suppose des réformes d'ampleur afin de :

- remédier à la lenteur de l'institution judiciaire en améliorant ses moyens, notamment informatiques, en développant des procédures non contentieuses de résolution des conflits et en veillant au bon emploi des effectifs ;

- améliorer l'exécution des peines, le stock des peines à exécuter augmente pour atteindre environ 100 000 peines fermes en attente d'exécution, prononcées par les tribunaux de grande instance et cours d'appels ;

- lutter contre la surpopulation carcérale en construisant certes de nouvelles places d'enfermement, mais aussi en mettant en œuvre la loi pénitentiaire qui prévoit l'aménagement systématique des peines inférieures à deux ans de prison ;

- lutter contre la hausse vertigineuse des frais de justice, mais prévoir cependant des financements en adéquation avec les besoins ;

- mieux prendre en charge les problèmes de santé, en particulier psychique, en détention.

I. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

La mission *Justice* correspond au périmètre du ministère régalien de la Justice et comporte six programmes dont trois programmes « métier » qui concourent respectivement à l'organisation et au fonctionnement des juridictions, des services pénitentiaires, ainsi que de ceux de la protection judiciaire de la jeunesse. Deux programmes transversaux retracent les moyens de la politique d'accès au droit et à la justice, ainsi que les fonctions d'état-major et législatives. Enfin, un programme est dédié au Conseil supérieur de la magistrature.

La dotation demandée pour la mission en 2014 s'élèvera à 7,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement (+ 3,6 %). Les crédits de paiement s'élèveront à 7,8 milliards d'euros, en hausse de 1,7 % qui fait suite à deux progressions des dotations de plus de 4 % en 2012 et 2013. Pour chacun des programmes, le projet de budget pour 2014 est présenté dans le tableau suivant.

LE PROJET DE BUDGET DE LA JUSTICE EN 2014

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement		Évolution des crédits de paiement (%)
	LFI 2013	PLF 2014	LFI 2013	PLF 2014	
166 – Justice judiciaire	3 005,4	3 188,3	3 065,7	3 116,5	+ 1,7 %
107 – Administration pénitentiaire	2 884,4	2 849,8	3 192,5	3 236,9	+ 1,4 %
182 – Protection judiciaire de la jeunesse	799,9	781,3	789,9	785,3	- 0,6 %
101 – Accès au droit et à la justice	339,7	369,5	339,7	369,5	+ 8,8 %
310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice	296,8	404,8	300,3	311,7	+ 3,8 %
335 – Conseil supérieur de la magistrature	8,5	3,8	4,6	4,2	- 10,0 %
Total	7 334,6	7 597,5	7 692,7	7 824,2	+ 1,7 %

Source : *Projet annuel de performances.*

A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les dépenses de personnel (titre 2) représentent 61 % de l'ensemble des crédits et augmentent de plus de 2 % contre 4 % en 2013 et 2,9 % en 2012. Le premier paramètre incontournable du budget de la Justice est qu'il s'agit d'un budget d'effectifs et de rémunérations, et que ce poste de dépenses dynamique est globalement difficile à maîtriser.

Les crédits de rémunérations et charges sociales de la mission *Justice* s'élèveront, en 2014, à 4 770 millions d'euros, enregistrant par rapport à 2012 une hausse de près de 100 millions d'euros, soit 2 %.

Dans cet ensemble, l'on peut distinguer les rémunérations d'activité, les cotisations et contributions sociales autres que les pensions, les contributions au compte d'affectation spéciale des pensions (CAS *Pensions*), et les prestations sociales. Les rémunérations d'activité sont prévues à 2 833,6 millions d'euros en 2014 (+ 1,7 %). Il ne s'agit donc pas du facteur principal de progression des crédits de titre 2. Les éléments salariaux transmis mettent en évidence l'effet mécanique des mesures générales (bas salaires et garantie individuelle du pouvoir d'achat) et du GVT solde, qui expliquent environ la moitié de la progression attendue desdites rémunérations d'activité.

L'autre moitié de la progression des rémunérations est le fait du schéma d'emploi, en clair de l'augmentation des effectifs. Les plafonds d'emplois de la mission seront augmentés de 584 ETPT hors transferts et corrections techniques quand l'évolution des emplois en Entrées/Sorties retrace une prévision d'augmentation des effectifs de 555 à la fin de 2014.

432 emplois nouveaux sont annoncés pour les services pénitentiaires (dont 300 nouveaux conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation pour prévenir la récidive et 49 personnels de surveillance), 45 pour les services judiciaires (permettant notamment la mise en place du parquet financier avec 15 magistrats et 10 greffiers) et 78 pour les services de protection judiciaire de la jeunesse, destinés à l'ouverture de nouveaux centres éducatifs fermés et au renfort des actions menées pour la santé des mineurs.

Les mesures catégorielles ne représentent donc qu'une faible part de la croissance des rémunérations : moins de 10 millions d'euros, essentiellement pour les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire (6,9 millions d'euros).

Dans l'ensemble des dépenses de titre 2, les contributions au compte d'affectation spéciale des pensions continuent de progresser fortement pour atteindre 1 536,4 millions d'euros (+ 2,6 %).

B. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET LES INVESTISSEMENTS

Les crédits hors titre 2 de la mission Justice, qui correspondent aux moyens de fonctionnement, aux investissements et aux dépenses d'intervention sont globalement prévus à 3 053,7 millions de crédits de paiement (+ 1,2 %).

Les crédits d'investissement progressent sensiblement, de 5,7 %. Le Gouvernement annonce que le programme de rénovation et d'extension du parc carcéral, défini par le budget triennal, se poursuit afin d'atteindre 63 500 places et que les investissements informatiques resteront soutenus. Dans les faits, les crédits d'investissement de l'administration pénitentiaire diminuent alors que ceux des services judiciaires augmentent, aussi bien pour les opérations immobilières hors réforme de la carte judiciaire que pour celles menées dans le cadre de cette réforme. Le Gouvernement précise que le pilotage fin des calendriers de chantiers immobiliers pénitentiaires permettra de contenir la dépense d'investissement, 12 millions d'euros

d'économies en étant attendues. Le Gouvernement affirme que « *cette mesure ne remet pas en cause l'atteinte de l'objectif à terme d'un parc carcéral de 63 500 places* », sans en apporter toutefois la démonstration.

Il résulte de la pression exercée sur le budget par les rémunérations et par les investissements, une réduction des moyens de fonctionnement et des crédits d'intervention. Les moyens de fonctionnement augmentent, mais à cause du transfert d'environ 60 millions de frais médicaux en dépenses de fonctionnement des services judiciaires, alors qu'ils étaient classés en dépenses d'intervention de titre 6 en 2013, ces moyens diminuent en fait en projet de loi de finances pour 2014, sauf pour l'administration pénitentiaire.

Des économies sont annoncées pour un montant de global de 45 millions d'euros, grâce à la réforme des circuits comptables et à la négociation de marchés nationaux pour les analyses des traces, qui doit générer 8 millions d'économies. Le Gouvernement annonce que la mise en place de la plateforme nationale d'interceptions judiciaires générera à elle seule des économies pérennes de près de 20 millions dès 2014.

Le fonctionnement de l'aide juridictionnelle sera modifié afin de dégager 32 millions d'économies.

II. LA JUSTICE JUDICIAIRE

Le Rapporteur spécial a l'intention, au-delà de la présentation des crédits, de mettre l'accent sur des éléments intéressants quant au fonctionnement de l'institution judiciaire : les délais de jugement, l'exécution des peines, les effectifs théoriques et réels, l'aménagement de la réforme de la carte judiciaire, les besoins et les moyens en matière de fonctionnement courant et de frais de justice.

A. DES DOTATIONS CONTRASTÉES

1. Les crédits de justice judiciaire en progression

a. La progression des crédits d'investissement

Les crédits de paiement inscrits dans le projet de loi de finances pour 2014 sont prévus à 3 116,5 millions d'euros, en progression de 50,8 millions d'euros (+ 1,7 %) par rapport aux crédits alloués par la loi de finances pour 2013. Les autorisations d'engagement s'élèveront à 3 188,4 millions d'euros (+ 6,1 %).

Avec 2 161,8 millions d'euros (+ 1 %), les crédits de personnel de titre 2 représenteront la majeure partie des dépenses, devant des moyens hors titre 2 s'élevant au total à 954,7 millions d'euros (+ 3,1 %). Près de 70 % des dotations du programme sont affectées aux rémunérations.

L'évolution des crédits du programme est retracée dans le tableau suivant.

CRÉDITS DU PROGRAMME JUSTICE JUDICIAIRE

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	Évolution 2014/2013 (%)	LFI 2013	PLF 2014	Évolution 2014/2013 (%)
01 – Traitement et jugement des contentieux civils	952,9	950,8	- 0,2	952,9	950,8	- 0,2
02 – Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	1 007,3	1 004,4	- 0,3	1 007,4	1 004,4	- 0,3
03 – Cassation	58,5	58,5	+ 0,0	58,5	58,5	+ 0,0
05 – Enregistrement des décisions judiciaires	14,0	12,2	- 12,8	14,0	12,2	- 12,8
06 – Soutien	860,0	1 020,8	+ 18,7	920,3	949,0	+ 3,1
07 – Formation	82,1	111,6	+ 35,9	82,1	111,6	+ 35,9
08 – Support à l'accès au droit et à la justice	30,6	30,1	- 1,7	30,6	30,1	- 1,7
Total	3 005,4	3 188,3	+ 6,1	3 065,7	3 116,5	+ 1,7

Source : *Projet annuel de performances.*

Les paramètres explicatifs de l'augmentation des crédits de titre 2 ont déjà été exposés. L'augmentation des moyens hors titre 2 est essentiellement le fait des investissements immobiliers qui avaient mobilisé 64,8 millions d'autorisations d'engagement et 125 millions de crédits de paiement en 2013 et dont les dotations

doivent être portées à 204,8 millions d'autorisations d'engagement en 2014 et 165,8 millions de crédits de paiement. Il est prévu 204,8 millions en autorisations d'engagement et 115,2 millions en crédits de paiement au titre des opérations immobilières, hors réforme de la carte judiciaire et 50,6 millions en crédits de paiement au titre des investissements liés à la réforme de la carte judiciaire. Les opérations de relogement du Palais de justice de Paris et de services d'administration centrale sont inscrites sur le programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice*.

Sur le programme 166, trois opérations nouvelles mobilisent l'essentiel des autorisations d'engagement, la construction du palais de justice de Lille (95 millions), celle du palais de justice de Perpignan (47,6 millions) et celle du palais de justice de Mont-de-Marsan (26 millions).

Pour les 115,2 millions de crédits de paiement prévus hors carte judiciaire, 55 millions seront réservés aux dépenses afférentes aux opérations suivies en mode déconcentré et 60,2 millions seront utilisés au titre des dépenses relatives aux 12 opérations judiciaires conduites par l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ).

b. Les suites de la réforme de la carte judiciaire

Les crédits relatifs au titre 5, donc prévus pour les investissements, comportent 50,6 millions en crédits de paiement au titre des investissements liés à la carte judiciaire. Cette enveloppe doit permettre d'assurer le financement d'un nombre très limité d'opérations, moins de 20 sur les 450 opérations issues de la réforme.

Le Gouvernement indique, qu'en 2014, le programme va mettre en œuvre les décisions prises par la Garde des sceaux le 28 juin 2013, à la suite du rapport de la mission conduite par M. Serge Daël. Elles consistent d'une part, en la réouverture d'un tribunal de grande instance à Saint-Gaudens, Saumur et Tulle, et d'autre part, en l'ouverture d'une chambre détachée à Dôle, Guingamp et Marmande, ainsi que la mise en place d'un guichet unique de greffe à Belley et Millau.

Il convient de noter que si les décisions du Gouvernement ont suivi le rapport Daël, elles n'en ont pas repris toutes les conclusions.

La mission sur l'évaluation de la carte judiciaire avait été créée en novembre 2012 à l'initiative de la Garde des sceaux, afin de réexaminer la situation de huit des vingt-deux TGI supprimés en 2008 dans le cadre d'une réforme de la carte judiciaire : Belley, Dole, Guingamp, Marmande, Millau, Saint-Gaudens, Saumur, Tulle.

La liste des sites retenus pour cette mission se fonde notamment sur la liste des juridictions dont les suppressions avaient été qualifiées de « douteuses » par le rapporteur public dans ses conclusions rendues sous l'arrêt du Conseil d'État en date du 19 février 2010 statuant sur de nombreux recours relatifs à la réforme de la carte judiciaire, mais le Conseil d'État n'avait pas annulé les décisions contestées.

La commission Daël a été missionnée pour faire des propositions concrètes relatives à la présence et à l'organisation de la justice, soit par la réimplantation d'un tribunal de grande instance, soit par l'aménagement d'autres infrastructures. L'objectif de la mission a été de répondre au besoin de la proximité des justiciables et de l'accès à la justice en proposant la création de chambres détachées et de guichet unique de greffes.

Le Gouvernement a décidé qu'un TGI serait réinstallé dans le palais de justice de Saint-Gaudens alors que le rapport Daël préconisait la création d'une chambre détachée. À Millau, le Gouvernement a créé un guichet unique de greffe quand le rapport Daël avait proposé une chambre détachée. La réouverture du TGI de Saumur a été décidée alors que le rapport préconisait une chambre détachée.

Le Gouvernement a suivi les préconisations du rapport pour Belley, Dôle, Marmande, Guingamp.

La réimplantation du TGI de Tulle, seule préfecture s'étant vue privée de son TGI lors de la réforme en 2008, se justifie, selon le Gouvernement, par la présence dans la ville des autres services de l'État et du conseil général ainsi que celle de la maison d'arrêt du ressort. Le rapport Daël observe que « *en Corrèze le rétablissement de l'ancien TGI de Tulle a été annoncé, ce n'est cependant pas la solution que la mission recommande* ». La mission avait proposé, à titre principal, de fixer le siège du tribunal départemental unique à Tulle et de constituer un pôle économique et de proximité à Brive-la-Gaillarde où se trouve déjà le siège du tribunal de commerce.

2. Les dotations du Conseil supérieur de la magistrature

Le programme 335 *Conseil Supérieur de la magistrature* (CSM) a été créé par la loi de finances initiale pour 2012, en application de l'article 9 de la loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010. Ce programme s'est substitué à l'action préexistante du programme *Justice judiciaire* et met en œuvre l'autonomie budgétaire de cette institution instituée par la loi organique.

Le Rapporteur spécial a souhaité cette année rattacher l'examen des moyens du CSM à celui du programme *Justice judiciaire* en considération du fait que la quasi-totalité des effectifs de magistrats est rattachée à ce programme ⁽¹⁾, sans méconnaître pour autant le caractère particulier du CSM.

Le programme 335 *Conseil Supérieur de la magistrature* a pour finalité de permettre au CSM d'exercer les trois fonctions qui lui sont confiées par l'article 65 de la Constitution et la loi organique du 2 février 1994 modifiée :

– une fonction de nomination et de discipline des magistrats. Le CSM a pour mission de contribuer à la continuité du fonctionnement de l'institution judiciaire par

(1) 9 174 magistrats en projet de loi de finances pour 2014 sur le programme *Justice judiciaire* à comparer à 17 sur le programme *Administration pénitentiaire*, 10 sur le programme *Protection judiciaire de la jeunesse* et 197 sur le programme *Conduite et pilotage*.

des nominations rapides et de qualité. Il doit veiller à la haute qualité des nominations, dans un délai raisonnable, de magistrats, selon des critères de professionnalisme et d'adéquation du profil à la fonction. Avec la mise en œuvre de la réforme de l'article 65 de la Constitution dans sa rédaction de 2008, le Conseil fixe maintenant son propre ordre du jour.

Les formations du Conseil sont en outre en charge de la discipline des magistrats. La formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du siège dispose à cet égard d'un pouvoir de décision alors que la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du parquet dispose d'un pouvoir d'avis.

– une fonction d'information. L'enjeu pour le Conseil est de disposer de toutes les données pertinentes relatives à la carrière des magistrats et à l'organisation des juridictions.

– une fonction de transparence. Une des innovations de la réforme constitutionnelle est l'institution de la saisine directe par les justiciables du Conseil supérieur de la magistrature. Ce nouveau dispositif, par la transparence qu'il apporte, est de nature à renforcer la confiance des justiciables dans l'institution judiciaire.

Le CSM doit donc assurer la transparence de l'exercice de l'autorité judiciaire tout en garantissant le respect de son indépendance. 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.

Les crédits du CSM sont prévus en diminution de près de 10 % avec une stabilité des rémunérations, pour un effectif inchangé de 22 ETPT depuis 2012 (13 ETPT en 2010) et une diminution des moyens de fonctionnement.

Au cœur des demandes budgétaires du Conseil pour les années 2014 et suivantes figure la question du transfert de son siège qui a eu lieu le 1^{er} juin 2013, du site de l'avenue de Ségur à celui de l'hôtel Moreau-Lequeu, situé 21, boulevard Haussmann, Paris 9^{ème}. Cette opération explique en grande partie l'augmentation, en 2013, du budget global du Conseil et tout particulièrement les dépenses de structure du titre 3, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement en 2013 et la diminution des crédits en 2014.

B. LES BESOINS ET LES PERFORMANCES DES SERVICES JUDICIAIRES

Il est banal de déplorer la lenteur et la pauvreté des moyens de l'institution judiciaire.

Les indicateurs de performance du programme 166 constituent une bonne approche de cette problématique puisqu'ils sont conçus pour apprécier la réalisation de cinq objectifs pertinents : rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile ; en matière pénale, amplifier et diversifier la réponse

pénale et améliorer l'exécution des décisions pénales ; maîtriser la croissance des frais de justice, développer la communication électronique.

Il convient d'observer que le directeur des services judiciaires, responsable du programme, annonce que les objectifs de performance ne seront probablement pas tous atteints à l'horizon 2015, dans les termes suivants :

« La définition, postérieurement aux arbitrages du triennal 2013-2015, de priorités politiques nouvelles visant à améliorer l'organisation et le fonctionnement de l'institution judiciaire va entraîner une évolution de notre arsenal législatif, susceptible d'avoir une influence, dans un premier temps, sur les délais de traitement des procédures. En effet, les juridictions se trouveront dans l'obligation de s'adapter immédiatement et à ressources constantes, notamment compte tenu des délais de formation des magistrats et fonctionnaires, à l'entrée en vigueur de réformes législatives majeures.

L'exigence d'adaptabilité qui en découle a un impact important sur certains indicateurs, tels le délai de traitement ou l'ancienneté moyenne du stock, en particulier dans les tribunaux de grande instance et d'instance, qui ont été et seront très largement impactés par les réformes de ces dernières années (tutelles majeurs et mineurs, surendettement, hospitalisation sous contrainte etc.). Dans ces juridictions, les chiffres des réalisations 2012 et des prévisions 2013 font augurer que les cibles 2015, pourtant définies l'an dernier avec une grande prudence, ne seront sans doute pas toutes atteintes. »

Il est vrai que les résultats pour 2012 ne sont pas bons et les prévisions pour 2013 ont été le plus souvent révisées dans le sens d'une dégradation des performances attendues.

1. Les délais de traitement des procédures civiles et pénales se dégradent

Les délais de traitement des procédures civiles et pénales se sont dégradés en 2012.

Devant la Cour de cassation, le délai moyen en matière civile tend à se réduire mais il a été constaté en 2011 et en 2012 une hausse du délai moyen de traitement des procédures pénales, lequel mesure l'écart entre la date d'enregistrement du pourvoi et celle de la décision mettant fin à l'instance, pour toutes les affaires audiencées par la chambre criminelle pour lesquelles une décision a été rendue dans l'année.

Dans les cours d'appel, les TGI, les tribunaux d'instance, les conseils de prud'hommes et les tribunaux de commerce, le délai moyen de traitement des procédures civiles s'est dégradé en 2012. Pour les crimes et délits, on peut s'étonner de l'absence d'indication des délais moyens de traitement pour 2011 et 2012.

Le pourcentage des juridictions dépassant d'un mois et plus le délai moyen de traitement des procédures civiles augmente en 2012 pour les TGI et les tribunaux d'instance, et diminue pour les cours d'appel.

L'ancienneté moyenne du stock d'affaires civiles s'est dégradée en 2012 pour l'ensemble des juridictions retenues pour l'indicateur (Cour de cassation, cours d'appel, TGI, TI, conseils de prud'hommes).

Le nombre d'affaires civiles moyennes traitées par magistrat du siège ou par conseiller rapporteur augmente, dans les cours d'appel, les TGI et les conseils de prud'hommes. Le nombre d'affaires pénales moyennes traitées est par contre inférieur aux prévisions pour les cours d'appel et les TGI.

Le nombre d'affaires traitées par fonctionnaire a été inférieur aux prévisions en 2012 pour la Cour de cassation et les TGI, supérieur dans les cours d'appel, les données des TI n'étant pas disponibles.

Le nombre d'affaires poursuivables traitées en moyenne par magistrat du parquet a diminué en 2012, comme le nombre d'affaires pénales traitées par magistrat du siège ou par conseiller rapporteur dans les cours d'appel et les TGI.

Le ministère de la Justice calcule la productivité de ses magistrats en comptabilisant le nombre de dossiers que les magistrats de Cour d'appel traitent chaque année. Les données transmises cette année au Rapporteur spécial comportent, pour certains types d'affaires civiles ou pénales, l'application d'un coefficient de pondération afin de relativiser leur poids dans l'ensemble des affaires traitées, parce qu'il s'agit de procédures identifiées comme courtes et/ou moins complexes à traiter : au civil, les référés, ordonnances sur requêtes ou procédures particulières comme les affaires relevant de la législation sur les étrangers ou, au pénal, les décisions rendues par voie d'ordonnance (coefficient de 0,5) ; les ETPT pris en compte proviennent des déclaratifs annuels remplis par les juridictions et seuls ceux affectés sur les actions civiles et pénales (pour les conseillers) et ceux sur l'action pénale (pour le parquet général) figurent au dénominateur.

Les ratios nationaux pour 2011 et 2012 ne varient pas que l'on prenne ou non la CA de Paris en compte, au vu de son impact particulier lié à sa forte activité (18 % de l'ensemble).

En 2012, la productivité moyenne des magistrats s'améliore, selon ces données ventilées par cour d'appel. En effet, chaque magistrat a traité en moyenne 278 affaires contre 267 en 2011. Cette moyenne recouvre toutefois des situations assez disparates. Ainsi, pendant que les magistrats de Fort-de-France ont traité en moyenne en 2012 193 dossiers, ceux d'Angers en ont géré 307.

2. Des effectifs en baisse depuis 2009

Un plafond d'effectifs réels a été constaté le 1^{er} septembre 2009, aussi bien pour les magistrats que pour les greffiers et les fonctionnaires. Les statistiques d'effectifs de magistrats et de greffiers, de 2009 à 2013, montrent que les effectifs réels de magistrats et de greffiers ont diminué. Cette tendance négative est directement en contradiction avec les augmentations des plafonds d'emplois.

a. La diminution des effectifs de magistrats

Le Parlement vote chaque année un plafond d'emplois des magistrats sur le programme *Justice judiciaire* en augmentation : de 7 896 en 2009 à 9 051 en 2013 et un plafond d'emplois de 9 174 demandé pour 2014.

Or, dans le même temps, le nombre de magistrats réellement en activité ne cesse de diminuer : 8 269 en 2009 et 8 008 en 2013.

ÉTAT DES EFFECTIFS DE MAGISTRATS

(au 1^{er} septembre 2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
A.- Magistrats en détachement	228	217	215	247	253	252	240
B.- Magistrats en congé de longue durée	16	21	15	19	12	12	13
C.- Magistrats en congé parental	13	15	15	12	13	18	23
D.- Magistrats en disponibilité	88	90	83	83	74	70	73
E.- Magistrats en activité	7 950	8 113	8 208	8 187	8 080	7 959	7 916
F.- Magistrats maintenus en activité en surnombre	45	51	61	71	92	101	92
G.- Effectifs réels des magistrats en activité (E+F)	7 995	8 164	8 269	8 258	8 172	8 060	8 008
<i>Plafond d'emplois autorisés par la loi de finances initiale</i>	7 714	7 918	7 896	8 282	8 785	8 927	9 051

Source : Ministère de la Justice

L'écart s'accroît entre les effectifs réels et les plafonds d'emplois, de 373 magistrats en 2009 et de 1 043 magistrats en 2013, malgré la présence de magistrats en surnombre dont l'effectif a été porté à une centaine depuis 2011.

Cette situation n'est pas due à une seule cause, et ne s'explique pas par des changements techniques de dénombrement des emplois ; d'ailleurs le plafond d'emplois est diminué de 19 ETPT par corrections techniques en 2014.

b. La diminution des effectifs des greffes

Les effectifs réels des greffes judiciaires ont connu également un plafond en 2009 avec (au 1^{er} juillet) 21 212 agents. Ils ont diminué jusqu'à 20 689 agents au 1^{er} juillet 2011 pour remonter à 21 128 agents au 1^{er} juillet 2013.

Entre 2009 et 2013, l'emploi a évolué de manière nettement différenciée selon les différentes catégories de fonctionnaires des services : le nombre d'emplois réellement occupés en catégorie A (greffiers en chef) est stable. Les emplois en catégorie B (greffiers et secrétaires administratifs) sont en augmentation continue, de 12 % entre 2009 et 2013 (plus de 1 000 emplois supplémentaires). Les créations d'emplois de greffiers ont pour but à moyen terme de parvenir à une parité entre le nombre d'emplois de greffiers et celui de magistrats. Ce ratio s'améliore depuis 2009, il est passé de 0,86 en 2009 à 0,99 en 2013. Les créations d'emplois de secrétaires administratifs permettent aujourd'hui de comptabiliser 468 secrétaires administratifs

(soit 300 de plus qu'en 2009). Les emplois de catégorie C (adjoints administratifs et techniques) ont diminué d'environ 10 % depuis 2009 (1 000 emplois supprimés).

Il est à noter, qu'aussi bien pour les magistrats que pour les greffiers, un écart significatif entre le recrutement et l'affectation en juridiction résulte de la période de scolarité, de 31 mois à l'école nationale de la magistrature et de 18 mois à l'école nationale des greffes pour les greffiers en chef et les greffiers.

Les recrutements d'auditeurs de justice avaient été réduits à 128 en 2010 et 138 en 2011, ils ont été portés à 206 en 2012 et 252 en 2013 et sont prévus à 270 en 2014. On peut donc espérer une éventuelle augmentation des effectifs de magistrats pour les prochaines années.

3. Améliorer l'exécution des peines et diversifier la réponse pénale

a. Une mesure de la performance perfectible

Le Rapporteur spécial considère qu'il est nécessaire d'améliorer l'exécution des peines et de diminuer le stock de peines non exécutées, dites « en cours d'exécution ». En même temps, il convient de diversifier la réponse pénale et de développer raisonnablement les alternatives aux poursuites.

Quatre indicateurs de performance ont été retenus pour apprécier le degré de réalisation de l'objectif tendant à amplifier et diversifier la réponse pénale et améliorer l'exécution des décisions pénales. Or, pour deux d'entre eux, **le taux de mise à exécution des peines et le délai moyen d'exécution des peines** ne sont pas renseignés. Il est non moins curieux que le projet annuel de performances invoque le prochain projet de loi pénale axé sur la refondation de la lutte contre la récidive pour indiquer qu'une réflexion va être menée, dans ce contexte, pour proposer un indicateur différent de celui relatif au taux de mise à exécution des peines lors du prochain triennal.

Le taux de réponse pénale, qui constitue l'un des indicateurs les plus représentatifs de la mission, correspond à la part des affaires faisant l'objet d'une poursuite, d'une ouverture d'information, d'une procédure alternative réussie ou d'une composition pénale réussie sur l'ensemble des affaires poursuivables. Le corollaire du taux de réponse pénale est le taux de classement sans suite pour inopportunité des poursuites, qui représente la part des affaires poursuivables qui n'ont pas reçu de réponse judiciaire.

Le taux global de réponse pénale augmente de 2011 à 2012 et passe de 88,8 % à 90,1 %, le taux de réponse pénale spécifique aux mineurs est plus élevé et atteint 94,1 % en 2012.

Le second indicateur renseigné, **le taux d'alternatives aux poursuites**, permet de mesurer la part des affaires faisant l'objet d'une mesure alternative réussie ou d'une composition pénale dans l'ensemble des affaires poursuivables.

La part des mesures alternatives aux poursuites avait atteint 44,5 % en 2011, l'année 2012 marque un léger tassement de cette politique avec un résultat de 43,6 %. Le taux est stable pour les alternatives aux poursuites hors mesures de rappel à la loi. Le projet annuel de performances donne comme explication la sensibilité des parquets et des chefs de juridiction à la régulation des frais de justice, au vu de la faible gravité des faits.

b. L'essor de la composition pénale et des mesures alternatives aux poursuites

En 2012, un peu moins de 5 millions de plaintes et procès-verbaux sont parvenus aux parquets. Le nombre d'affaires reçues est assez stable sur les quatre dernières années, mais globalement à la baisse depuis le début des années 2000. Déduction faite des procédures qui constituent les affaires non poursuivables, 1 379 000 affaires ont été susceptibles de recevoir une réponse pénale, soit 31 % des affaires traitées par les parquets au cours de l'année. En 2012, une réponse pénale a été donnée à 89 % de ces affaires dites poursuivables. Cette réponse pénale a pris trois formes : la poursuite devant une juridiction de jugement ou d'instruction (43,8 %), la composition pénale (5,5 %) ou la mise en œuvre d'une procédure alternative aux poursuites (39,7 %).

Le nombre total d'affaires poursuivies par les parquets en 2012 s'établit à 603 582 ce qui constitue 44 % des affaires poursuivables et près de la moitié de la réponse pénale. Avec le développement des procédures rapides et notamment de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) les modes de poursuites devant le tribunal correctionnel ont beaucoup changé depuis le début des années 2000. La part des citations directes est passée de près de 30 % à moins de 10 % et les CRPC représentent en 2012 plus de 13 % des modes de poursuites.

547 678 affaires poursuivables ont donné lieu à une procédure alternative réussie. Cette forme de réponse judiciaire a concerné près de 40 % des affaires poursuivables et représente 45 % de la réponse pénale. Le rappel à la loi en constitue la moitié, les classements pour autres poursuites ou sanctions non pénales ordonnées le plus souvent à l'égard d'étrangers en situation irrégulière en représentent 20 %, les régularisations ou plaignant désintéressé sur demande du parquet 22 %.

Depuis le début des années 2000, avec le quasi-doublement du nombre de mesures alternatives, la répartition des procédures a changé, avec une baisse continue des médiations (moins de 3 % en 2012 contre 12 % en 2002) et un accroissement des régularisations sur demandes du parquet ou plaignant désintéressé (22 % en 2012 contre 14 % en 2002). La part des rappels à la loi et des poursuites de nature non pénales est restée stable.

Les 75 493 compositions pénales réussies constituent le troisième volet de la réponse pénale. Cette procédure s'est appliquée à 5,5 % des affaires poursuivables en 2012 et représente 6 % de la réponse pénale.

c. L'exécution des décisions en matière pénale

La connaissance des peines prononcées par les différentes juridictions est incertaine et repose sur des bases nouvelles : le déploiement de l'application informatique CASSIOPEE conjugué à une utilisation simultanée des informations issues d'Appi (logiciel des services d'aménagement des peines). Il s'y ajoute en aval le développement d'un système d'information décisionnel pénal donnant des données statistiques sur l'exécution des décisions d'emprisonnement ferme.

La création des Bureaux d'exécution des peines (BEX), la convocation du condamné devant le juge de l'application des peines ou le service pénitentiaire d'insertion et de probation dès l'audience de jugement, la minoration de l'amende en cas de paiement dans le mois de la condamnation, l'élévation du seuil des peines d'emprisonnement aménageables devaient améliorer le taux et le délai de mise à exécution des peines.

Pour autant, le stock total pour la France entière de **peines fermes en attente d'exécution** des tribunaux de grande instance et cours d'appels augmente : il s'élevait fin décembre 2010 à 92 800 peines, à 99 200 peines fin 2011 et 99 600 peines en fin d'année 2012.

Certes, ce stock de peines fermes en attente d'exécution n'est pas un volume inerte de peines « jamais exécutées » mais résulte du solde des flux des décisions et des exécutions des peines. Ainsi, sur l'année 2012, l'ensemble des juridictions a prononcé 129 300 peines exécutoires d'emprisonnement ferme et en a exécuté 128 900. L'année 2011, comparativement à 2012, avait été plus difficile du point de vue de l'exécution des peines fermes. Le taux de mise à exécution sur l'année 2012 est de deux points supérieur à celui de 2011 (56,4 % contre 54,4 %) et le stock de peines en attente d'exécution passe de 9,5 mois d'entrées moyennes en 2011 à 9,2 mois en 2012. Pour autant, l'apurement du stock des peines en attente d'exécution, qui augmente, reste une préoccupation constante.

Le délai d'inscription d'une condamnation au casier judiciaire résulte de l'addition de deux délais distincts : le délai de transmission de la décision au casier judiciaire (qui dépend des juridictions) et le délai de saisie par le Casier Judiciaire National.

Le délai moyen de transmission au casier judiciaire a diminué en 2012 (4,6 mois) par rapport à 2011 (4,9 mois) mais il varie significativement selon les catégories de juridictions et d'une juridiction à l'autre. Le délai moyen de saisie par le casier judiciaire national est stable à 0,7 mois. Le délai global d'inscription a donc diminué de 2011 à 2012 pour représenter 5,3 mois en 2012.

On constate cependant une nette dégradation des délais au premier semestre de 2013, le délai moyen de transmission par les juridictions passant à 6,8 mois au deuxième trimestre 2013 et le délai moyen de saisie par le casier judiciaire national atteignant 1,4 mois.

Le Rapporteur spécial n'a pas reçu d'explication de cette détérioration alors qu'il lui a été indiqué que « *la chaîne pénale Cassiopée a achevé en mai 2013 son déploiement dans les 160 tribunaux de grande instance de l'Hexagone et des départements d'outre-mer. Les futurs échanges inter applicatifs entre Cassiopée et le casier judiciaire dont l'expérimentation débutera en 2014, devraient permettre d'améliorer sensiblement l'actuel délai d'inscription des condamnations grâce à la dématérialisation des envois de décisions pénales par les juridictions et à l'automatisation de la phase d'enregistrement dans la base de données du casier judiciaire. Les manipulations de documents papier et les délais d'acheminement et de saisie seront ainsi réduits de façon significative.* »

Le **recouvrement effectif des amendes pénales** est en décalage avec les amendes prononcées pour plusieurs raisons. Le casier judiciaire national indique que, chaque année, les juridictions pénales prononcent au total environ 200 millions d'euros d'amendes pénales pour crimes, délits et contraventions de la cinquième classe. Le recouvrement de ces amendes incombe au Trésor public qui prend chaque année en charge près d'un million d'extraits pour un montant total d'environ 400 millions d'euros et provenant de ces juridictions. L'écart s'explique en partie par les droits fixes de procédure, (environ 60 millions d'euros) qui ne sont pas enregistrés par le casier judiciaire, mais pris en charge par le Trésor.

Le montant des amendes prononcées par les tribunaux de police et les juridictions de proximité contre des contraventions des quatre premières classes, également non inscrites au casier judiciaire national (jugements ou ordonnances pénales), peut être évalué à environ 60 millions d'euros.

Enfin, les révocations de sursis pour les personnes ayant été condamnées de nouveau, ainsi que certains montants de dommages et intérêts pris en charge pour l'État ou d'autres bénéficiaires (RATP, SNCF...) ne peuvent être évalués.

Le taux de recouvrement rapporte les montants recouvrés aux montants « recouvrables », c'est-à-dire devant juridiquement être recouvrés. Les montants recouvrables correspondent aux montants pris en charge diminués des montants annulés suite à une décision de justice (amnistie, grâce, décès, erreur matérielle...) ou à l'abattement de 20 % mis en œuvre par le décret du 2 septembre 2005.

Au 31 décembre 2012, 48,6 % des montants recouvrables pris en charge en 2011 avaient été recouvrés, ce qui représente une baisse d'un point par rapport à la période précédente. Ce taux était de 66,2 % pour les ordonnances pénales contraventionnelles, de 57,5 % pour les décisions des tribunaux de police (- 2 points), de 44 % pour les tribunaux correctionnels (- 1,5 point) et de 45,7 % pour les cours d'appel (inchangé).

Le décret n° 2005-1099 du 2 septembre 2005 relatif à la procédure simplifiée et au paiement volontaire des amendes correctionnelles et de police a institué un abattement de 20 % sur les montants d'amende prononcés, en cas de paiement dans le mois suivant la condamnation. Cette réforme a été accompagnée de deux mesures

importantes dans l'organisation de la procédure d'exécution des peines : le relevé de condamnation pénale et la création des bureaux de l'exécution des peines.

Les délais moyens de transmission des relevés de condamnation aux services du Trésor chargés du recouvrement ont diminué. Ils étaient de 8,2 mois pour les tribunaux correctionnels en 2005 et ont été ramenés à 4,3 mois en 2012. Pour les tribunaux de police, ils ont été réduits de 6 à 3 mois en 4 ans. Dans l'ensemble, le délai moyen de prise en charge est passé de 6 mois en 2005 à 3,3 mois en 2012.

Les montants annulés au titre de l'abattement de 20 % ont représenté 10,5 millions au titre de l'exercice 2006, et atteint chaque année 13 millions depuis 2007.

4. Frais de justice : la dotation 2014 est-elle réaliste ?

La présentation budgétaire des crédits relatifs au fonctionnement courant des services judiciaires et aux frais de justice distingue deux agrégats : le fonctionnement courant et les frais de justice. Les dotations prévues en 2014 s'élèvent au total, hors fonds de concours et attribution de produits, à 817,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 784,9 millions en crédits de paiement soit 360 millions en autorisations d'engagement et 327,2 millions en crédits de paiement au titre du fonctionnement courant, et 457,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre des frais de justice.

a. Des moyens budgétaires en décalage avec les besoins

L'analyse est rendue malaisée, d'un exercice à l'autre par l'incorporation ou l'extraction du périmètre des frais de justice de telle ou telle catégorie de dépenses. C'est ainsi que les dépenses des frais postaux qui étaient imputées sur les frais de justice sont, depuis le 1er janvier 2012, imputées sur le fonctionnement courant dans les dépenses de frais d'affranchissement. En sens inverse, les crédits relatifs au financement de la réforme de la médecine légale, précédemment imputés sur l'action 2 *Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales*, s'exécutent depuis 2013 sur l'action 6 *Soutien*. Il est prévu, au sein de cette action 6, une nouvelle modification de l'imputation par titre de 2013 à 2014, sur le titre 3 au lieu du titre 6 : la programmation des crédits de frais de justice affectés à l'action *Soutien* pour l'année 2014 est de 130,9 millions en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit plus de 28 % de la dotation de frais de justice. Cette dotation, en forte progression par rapport à 2013 (83,6 millions), traduit l'imputation de la dotation allouée au titre de la réforme de la médecine légale (RML) sur le titre 3 au lieu du titre 6.

En effet, les frais de justice sont retracés sur cinq actions du programme *Justice judiciaire* en 2013 et sur 4 actions en 2014.

Leur consommation en 2012 s'est élevée à 454,5 millions d'euros dont 53,9 millions au titre de la médecine légale mais hors frais postaux. Les

dotations, insuffisantes, ont dû être abondées en gestion par le décret d'avance du 30 novembre 2012, de 46,1 millions d'euros.

Les dotations prévues en projet de loi de finances pour 2013⁽¹⁾ s'élèvent à 477 millions dont 57 millions au titre de la médecine légale.

Enfin, les 457,7 millions prévus en projet de loi de finances pour 2014 au titre des frais de justice (rappelés dans la brique de budgétisation de la page 41 du projet annuel de performances) sont répartis à raison de 65 millions sur l'action 1 *Traitement et jugement des contentieux civils*, 261,8 millions sur l'action 2 *Conduite de la politique pénale et des affaires pénales*, 10 000 euros sur l'action 3 *Cassation*, et 130,9 millions d'euros sur l'action 6 *Soutien*.

La diminution de plus de 4 % des moyens prévus pour les frais de justice de 2013 à 2014 est-elle réaliste alors que d'année en année, les restes à payer augmentent ? C'est ainsi que le montant des restes à payer au titre des frais de justice à la fin de 2013 est évalué à 390,5 millions d'euros. Ce montant est en nette augmentation par rapport aux restes à payer de la fin de gestion 2012 (305,9 millions⁽²⁾), eux-mêmes en augmentation de plus de 100 millions par rapport à 2011.

Il convient donc d'observer que la dotation prévue en 2014 pour les frais de justice semble nettement inférieure aux besoins prévisibles, compte tenu des constatations opérées sur les exercices 2012 et 2013 et des restes à payer qui sont en forte augmentation.

Le calibrage à la baisse de la dotation de 2014 est justifié, selon les éléments transmis au Rapporteur spécial, par « *la poursuite des efforts visant à maîtriser l'évolution des dépenses des frais de justice.* » La rationalisation et la maîtrise de la dépense des frais de justice pénale reposent sur des efforts « *de conduite du changement qui vise à maintenir la sensibilisation et augmenter la professionnalisation des acteurs de la prescription et de l'exécution de la dépense en frais de justice pénale : à cet égard, la direction des services judiciaires va développer dans le domaine des expertises une assistance aux prescripteurs dans les domaines les plus coûteux (expertises financière, balistique, informatique etc..); d'extension des domaines de mise en concurrence sur des secteurs à forts enjeux (scellés, etc.); de modification réglementaire pour éviter les dérives de certaines dépenses ; de mise en œuvre des mesures portant sur la rationalisation des frais de fourrière, des analyses et honoraires médicaux.* »

(1) Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2013 sont légèrement inférieur sans que leur imputation au titre des frais de justice soit possible.

(2) Selon le projet annuel de performances 2014. Selon le RAP 2012, les restes à payer fin 2012 sont estimés à un montant variant de 189,1 à 377,5 millions d'euros, la raison de cette variation du simple au double résultant du fait que le montant de 189,1 millions correspond à « des restes à payer « budgétaires ». Pour une estimation des restes à payer « réels » de frais de justice, il convient d'y ajouter les prescriptions des magistrats et officiers de police judiciaires qui n'ont pas encore reçu de traduction budgétaire par un engagement en autorisations d'engagement dans Chorus. Ces restes à payer « hors Chorus » sont estimés à 188,4 millions d'euros portant le montant total des restes à payer de frais de justice à 377,5 millions d'euros. »

b. Les délais de paiement s'allongent pour les frais d'expertise

Les délais de paiement sont longs pour les experts, compte tenu du volume des mémoires de frais à traiter et de la procédure de paiement prévue par le code de procédure pénale. Cette situation a suscité différentes interventions des intéressés.

La Chancellerie annonce avoir mis en place un plan d'actions pour répondre aux attentes légitimes des collaborateurs occasionnels dont les experts font partie.

Dans un souci de rationalisation du circuit de la dépense, des services centralisateurs des mémoires de frais de justice ont été mis en place au sein des TGI et des cours d'appel. Ces services sont chargés de la gestion des mémoires de frais (réception et contrôle) de l'ensemble de la juridiction.

Un circuit simplifié a été mis en place en 2012 pour des prestataires à très forte volumétrie de mémoires de frais (opérateurs de communications électroniques, loueurs de matériels d'interception, laboratoires d'analyses génétiques).

Par ailleurs, afin de réduire encore la volumétrie des mémoires à traiter et de faciliter les contrôles, la DSJ a incité les prestataires récurrents (BODACC, délégués du procureur, enquêteurs de personnalité, contrôleurs judiciaires, interprètes...) à établir des mémoires de frais groupés, c'est-à-dire regroupant plusieurs missions au lieu de présenter un mémoire pour chaque acte.

Un décret relatif aux frais de justice, publié le 28 août 2013, prévoit d'autres mesures (assouplissement de la procédure de taxation, extension de la procédure de certification, révision du périmètre des frais de justice, développement du contrôle hiérarchisé...) afin de moderniser et de fluidifier le circuit de la dépense.

Ce plan d'actions est complété par des outils mis à disposition des juridictions. C'est ainsi qu'un site « frais de justice » est consultable sur l'intranet du ministère de la justice par l'ensemble des juridictions et cours d'appel, y figure notamment un référentiel des tarifs et des pièces justificatives établi par le ministère de la justice.

5. Les crédits de fonctionnement courant : la dotation 2014 est-elle réaliste ?

La dotation prévue en 2014 pour les crédits relatifs au fonctionnement courant des services judiciaires (y compris ENM) s'élève à 360 millions d'autorisations d'engagement et à 327,2 millions de crédits de paiement.

Cette prévision doit être mise en comparaison avec la consommation d'autorisations d'engagement (335,3 millions d'euros) et celle de crédits de paiement (340,7 millions d'euros) constatée en 2012.

La dotation totale du programme *Justice judiciaire* en fonctionnement courant, par la loi de finances initiale pour 2013, s'élève à 325 millions en autorisations d'engagement et 325,1 millions en crédits de paiement (y compris ENM

et crédits de titre 6). Ce montant comprend les dotations du BOP central, des BOP des cours d'appels et des BOP spécifiques, tels que les BOP de la Cour de cassation, de l'École nationale des greffes et du Casier judiciaire national (CJN).

En gestion 2013, en raison des contraintes pesant sur leur crédit, les cours ont dû définir leurs priorités avec la plus extrême rigueur. En effet, même si de nombreuses mesures d'économies sont mises en œuvre, certains postes de dépenses - tels que les fluides (notamment le gaz et l'électricité) - sont l'objet de hausses en raison de l'augmentation des tarifs sur lesquelles les gestionnaires ne peuvent agir.

Le montant des crédits de paiement prévu en 2014 pour le fonctionnement courant des services judiciaires (327 millions d'euros) est inférieur à la consommation de 2012 (341 millions d'euros). Il est curieusement inférieur de près de 33 millions d'euros aux autorisations d'engagement, ce qui n'était pas le cas les années précédentes. Compte tenu également de 57,3 millions d'euros de restes à payer en 2014 sur les années antérieures pour le fonctionnement courant des services judiciaires, il convient de s'interroger sur le caractère réaliste des dotations budgétaires.

III. L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Les missions du service public pénitentiaire sont fixées à l'article 2 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 : « *Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions pénales. Il contribue à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues* ».

Les objectifs de l'action de l'administration pénitentiaire ont été fixés pour 2014 et portent sur les axes stratégiques suivants : favoriser la réinsertion, améliorer les conditions de détention et les conditions de travail des personnels pénitentiaires, renforcer la sécurité.

Le Rapporteur spécial a l'intention, au-delà de la présentation des crédits, de mettre l'accent sur des éléments qui lui paraissent importants pour le fonctionnement de l'administration pénitentiaire : la question de la surpopulation carcérale, l'intérêt à développer les aménagements de peines, la politique de santé publique en prison.

A. UN BUDGET CONTRASTÉ

Les crédits de paiement du programme 107 *Administration pénitentiaire* inscrits dans le projet de loi de finances pour 2014 s'élèvent à 3 236,9 millions d'euros (+ 1,4 % par rapport à 2013), ce qui représente une augmentation sensible des moyens.

Les autorisations d'engagement, en revanche, sont une nouvelle fois en baisse, à 2 849,8 millions d'euros contre 2 884,4 millions d'euros en 2013 (- 1,2 %).

CRÉDITS DU PROGRAMME ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	Évolution 2014/2013 (%)	LFI 2013	PLF 2014	Évolution 2014/2013 (%)
01 – Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	1 878,3	1 764,3	- 6,1	1 946,4	1 955,0	+ 0,4
02 – Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice	750,7	821,8	+ 9,5	992,8	1 025,2	+ 3,3
04 – Soutien et formation	255,4	263,7	+ 3,3	253,4	256,7	+ 1,3
Total	2 884,4	2 849,8	- 1,2	3 192,5	3 236,9	+ 1,4

Source : *Projet annuel de performances.*

L'évolution globale des crédits retrace l'augmentation des dépenses de personnel et des moyens de fonctionnement alors que les investissements sont

prévus en diminution, aussi bien pour les autorisations d'engagement que pour les crédits de paiement.

1. L'effet des recrutements et des mesures catégorielles

Les dépenses globales de personnel de titre 2 sont prévues à 2 016,8 millions d'euros (+ 2,8 %) et représenteront 62,3 % des crédits du programme.

Sur les quelque 32 millions d'euros d'augmentation de la masse salariale hors contributions au CAS *Pensions*, 14 millions s'expliquent par les mesures générales et le GVT solde, 7,6 millions par les mesures catégorielles (14,5 millions en année pleine) et 6,8 millions par le schéma d'emplois.

Les mesures catégorielles bénéficient principalement aux personnels de surveillance (6,9 millions) et aux personnels d'insertion et de probation.

Les plafonds d'emplois sont augmentés de 200 ETPT et les augmentations nettes d'effectifs prévues en Entrées/Sorties sont de 432 agents, il s'y ajoute 210 redéploiements avec la répartition prévisionnelle suivante : 297 ETP dans le cadre de l'ouverture de nouveaux établissements, 300 conseillers d'insertion et de probation pour la mise en œuvre du projet de loi de lutte contre la récidive, 30 ETP en renforcement de la sécurité des établissements pénitentiaires et 15 pour l'exercice du culte.

2. L'évolution contrastée des moyens de fonctionnement et des investissements

Les moyens hors titre 2 de l'administration pénitentiaire sont globalement prévus à 1 220,1 millions d'euros (- 0,4 %). L'évolution est contrastée puisque les moyens de fonctionnement du titre 3 augmentent pour atteindre 764,2 millions (+ 2,2 %) alors que les dépenses d'investissement et les dépenses d'intervention sont en diminution.

Les moyens de fonctionnement (764,2 millions) sont dédiés notamment à l'exécution des marchés de gestion déléguée (323,1 millions), à l'accueil et à l'entretien des détenus des établissements en gestion publique (138,7 millions), aux loyers des établissements construits et gérés en partenariat public privé (PPP) pour 95,7 millions, à la santé des détenus (34,9 millions), à la prévention de la récidive (37,8 millions) aux aménagements de peines (29,1 millions), à la sécurisation des sites (25,6 millions).

Les investissements sont prévus en baisse aussi bien pour les autorisations d'engagement (168,9 millions au lieu de 306,4 millions) que pour les crédits de paiement (356,5 millions au lieu de 368,9 millions).

Pour la Chancellerie, l'objectif de 63 500 places sous-tend le cadrage budgétaire triennal 2013-2015, alors qu'il a été décidé d'une part, de revoir la fin

du programme « 13 200 » et d'autre part, de réviser le nouveau programme immobilier (NPI) décidé par le précédent gouvernement. Au 1^{er} juillet 2013, le parc pénitentiaire comportait 190 établissements pénitentiaires et l'établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF) pour une capacité de 58 497 places théoriques. Il est annoncé qu'au terme de la réalisation de l'actuel programme, la France sera dotée de près de 63 500 places de prison, dont 40 381 auront été construites après 1990 et 12 234 places auront été fermées depuis cette date. Il est à noter que le Gouvernement a annoncé que pilotage fin des calendriers de chantiers immobiliers pénitentiaires permettrait de contenir en 2014 la dépense d'investissement, 12 millions d'euros d'économies en étant attendues. Il ajoute que cette mesure ne remet pas en cause l'atteinte de l'objectif à terme d'un parc carcéral de 63 500 places, sans en apporter la démonstration.

En effet, les dotations prévues pour les investissements immobiliers de l'administration pénitentiaire apparaissent effectivement prioritaires en 2013, mais pour ce qui concerne les gels et surgels de crédits. La mise en œuvre de la réserve de précaution est intervenue au début de l'année 2013, un gel complémentaire étant mis en œuvre dès février.

Au total 55,3 millions d'autorisations d'engagement (soit 13,6 % des dotations et 53 % des autorisations d'engagement mises en réserve sur le programme *Administration pénitentiaire*) et 65,6 millions de crédits de paiement (soit 13,9 % des dotations et également 53 % des crédits de paiement mis en réserve) ont été gelés sur les investissements immobiliers pénitentiaires en 2013.

La Chancellerie reconnaît que « *les mesures de gel et de surgel ont impliqué une révision de la programmation immobilière. Certaines opérations ont été retardées ou sont décalées dans la programmation* », sans plus de précision.

Il est à remarquer en fait, comme l'indique le tableau ci-après, que pour la première fois depuis 2007, au 1^{er} janvier 2013, aussi bien la capacité théorique que la capacité opérationnelle des établissements pénitentiaires a diminué.

B. LA MESURE DE LA PERFORMANCE DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Comme l'indique la directrice de l'administration pénitentiaire dans sa présentation stratégique, l'administration pénitentiaire est chargée de la mise en œuvre du mandat judiciaire en matière d'exécution des peines. Son efficacité dépend en partie des décisions et des contributions d'autres intervenants. Les politiques en matière d'insertion de l'administration pénitentiaire sont étroitement liées à celles des ministères ou des partenaires extérieurs, en amont ou en aval de son intervention ; l'enseignement en prison est dispensé par des enseignants de l'éducation nationale ; l'organisation et la mise en œuvre de la prise en charge sanitaire des personnes détenues relèvent du service public hospitalier.

Les objectifs de performance retenus sont les suivants : renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires ; améliorer les conditions de détention ;

prévenir la récidive et accompagner les personnes placées sous main de justice ; favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus et améliorer la qualité de la prise en charge du condamné en milieu ouvert.

1. La surpopulation carcérale augmente

Entre 2002 et 2013, le nombre de places réelles dans les établissements pénitentiaires français a été porté de 48 021 à 56 992, ce qui correspond à une hausse de 8 971 places (+ 18,7 %). Le tableau ci-après fournit le détail de l'évolution capacitaire carcérale française, année par année.

Au 1^{er} juillet 2013, le nombre de personnes détenues est de 68 569 au lieu de 66 572 au 1^{er} janvier, pour une capacité opérationnelle du parc de 57 320 places.

Un objectif de 63 500 places sous-tend le budget triennal 2013-2015 et par ailleurs, le projet de loi sur la prévention de la récidive et l'individualisation des peines, via la contrainte pénale et la libération sous contrainte, est annoncé comme devant avoir comme effet de diminuer les incarcérations, en régime de croisière, de 2 600 à 6 600 détenus selon l'intensité à laquelle les juges auront recours à ces dispositifs.

Face à une augmentation constante du nombre de détenus écroués, les créations de places ont permis de maintenir la surpopulation carcérale dans un ratio qui varie entre 110 % et 120 % selon les années. En 2012, le taux d'occupation s'est élevé à 113,2 %. Sur la période récente, on constate une dégradation des différents ratios. La capacité opérationnelle du parc a diminué pendant l'année 2012 et le taux d'occupation a été porté à près de 117 % au 1^{er} janvier 2013.

L'objectif d'amélioration des conditions de détention est directement en rapport avec l'état de la surpopulation carcérale.

L'indicateur de taux d'occupation des places en maison d'arrêt se dégrade. Il était de 124 % en 2011, de 131 % en 2012 et il est prévu à 133 % en 2013, 2014 et 2015.

Les indicateurs de nombre de détenus par cellule, en moyenne générale et par catégorie d'établissement (maison d'arrêt et quartier maison d'arrêt, centre de semi-liberté et quartier de semi-liberté, établissement pour mineurs, centre de détention et maison centrale) sont dégradés : de 1,3 en 2011 à 1,35 en 2012 en moyenne ; de 1,53 à 1,65 en maison d'arrêt. L'administration pénitentiaire doit, pour autant, se mettre en situation de répondre à la prévision d'un encellulement individuel réalisé en 2017 par type d'établissement.

**NOMBRE, EFFECTIFS, CAPACITÉS ET TAUX D'OCCUPATION DES ÉTABLISSEMENTS
PÉNITENTIAIRES DEPUIS 2002**

Au 1 ^{er} janvier	Écroués non détenus	Écroués détenus	Capacité théorique	Capacité opération nelle	Taux d'occupation	Nombre d'établissements pénitentiaires							
						MA	CD	CP	CSL	EPM	MC	Total	
2002		48 594	48 669	48 021	101,2%								
2003		55 407	48 476	47 987	115,5%								
2004		59 246	49 256	48 605	121,9%								
2005	966	58 231	50 717	50 094	116,2%	117	24	29	13	0	5	188	
2006	1 178	58 344	51 854	51 252	113,8%	117	24	30	13	0	5	189	
2007	2 001	58 402	51 076	50 588	115,4%	116	24	31	13	0	4	189	
2008	2 927	61 076	51 489	50 693	120,5%	116	24	31	13	4	4	193	
2009	3 926	62 252	52 843	51 997	119,7%	111	23	35	13	6	4	193	
2010	5 111	60 978	55 760	54 988	110,9%	106	24	38	12	6	5	191	
2011	6 431	60 544	57 383	56 358	107,4%	101	25	40	11	6	6	189	
2012	8 993	64 787	58 353	57 236	113,2%	99	25	43	11	6	6	190	
2013	10 226	66 572	58 225	56 992	116,8%	98	25	44	11	6	8	190	

Source : Statistique mensuelle (PMJ5).

Définitions :

La capacité d'hébergement théorique d'un établissement pénitentiaire a été définie par la somme des cellules et dortoirs utilisés pour héberger des détenus placés en détention normale, des cellules destinées à l'accueil des entrants, des cellules utilisées pour l'accueil des enfants laissés en détention auprès de leur mère incarcérée, des cellules normalement destinées à la semi-liberté, et des cellules des services médico-psychologiques régionaux.

La capacité opérationnelle correspond à la capacité dont dispose effectivement un établissement. Elle s'analyse comme la capacité d'hébergement dont on déduit les places des quartiers des entrants, les places réservées aux services médico-psychologiques régionaux et les places inutilisables en raison de travaux dans les cellules.

La densité carcérale (ou taux d'occupation) est calculée en rapportant le nombre de personnes écrouées hébergées à la capacité opérationnelle.

MA : maison d'arrêt

CD : centre de détention

CP : centre pénitentiaire

CSL : centre de semi-liberté

EPM : établissement pour mineur

MC : maison centrale

Les réalisations et les prévisions de taux de places spécialisées (places de semi-liberté, de peine aménagée et de courte peine) sont également inférieures aux objectifs. Le taux de places spécialisées créées depuis 2008 est de 9,37 % du nombre total de places créées depuis 2008. La prévision de 11,3 % du projet annuel de performances pour 2013 a été ramenée à 9,73 % pour 2013 dans le projet annuel de performances pour 2014.

2. La sécurité des établissements pénitentiaires

S'agissant de la sécurité, le taux d'évasion de détenus sous garde pénitentiaire directe s'est dégradé de 2011 (0,6 pour 10 000) à 2012 (2,2 pour 10 000), l'objectif constant étant un taux inférieur à 2 pour 10 000.

Le taux d'agressions contre un personnel ayant entraîné une interruption temporaire de travail, de 20,4 pour 10 000 en 2011 a diminué à 16,7 pour 10 000 en 2012. L'objectif a été relevé à 17,5 en 2013 et 16,5 en 2014. L'indicateur est l'un des éléments permettant d'apprécier le climat de l'établissement pénitentiaire et donc la qualité de la garde.

3. Les aménagements de peines

Le développement des aménagements de peine est une des actions majeures menées par l'administration pénitentiaire pour favoriser la réinsertion des personnes condamnées et prévenir la récidive.

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) entretiennent et élargissent un réseau partenarial sur l'ensemble du territoire national pour augmenter et diversifier les structures d'accueil de placements à l'extérieur. Des moyens importants sont également mis en œuvre pour développer le placement sous surveillance électronique et augmenter le nombre de places de semi-liberté.

Il s'agit soit d'éviter l'incarcération (aménagement de peine *ab initio*), soit de lutter contre les sorties « sèches » de prison dans une optique de prévention de la récidive et de réinsertion sociale et d'adapter la réponse pénale à la gravité de la délinquance.

Le relèvement à deux ans d'emprisonnement du seuil d'exécution des peines dans le cadre d'un aménagement de peine, qui résulte de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, a eu pour effet d'accélérer le rythme de développement des aménagements de peine. Le pourcentage de condamnés ayant bénéficié d'un aménagement (hors libération conditionnelle) est passé ainsi de 11,8 % au 1^{er} janvier 2009 (5 246 sur 50 243 personnes condamnées) à respectivement 18,6 % et 19,5 % aux 1^{ers} janvier 2012 et 2013 (11 790 sur 60 340 personnes condamnées).

En 2012, 80 052 réductions de peines supplémentaires ont été accordées à comparer à 71 789 en 2009. Les nouveaux placements à l'extérieur ont été de 2 258 en 2012 et les placements en semi-liberté de 4 866. En ce qui concerne les permissions de sortir accordées, 58 948 l'ont été en 2012.

La surveillance électronique fixe permet de contrôler que la personne placée sous ce régime respecte les modalités d'une assignation dans un lieu déterminé (en général son domicile) lui ayant été imposée par l'autorité judiciaire selon des horaires définis. Elle ne permet pas la localisation de la personne en dehors de son lieu d'assignation, contrairement à la surveillance électronique mobile qui permet de localiser le porteur du bracelet 24h/24 et 7j/7 grâce à un dispositif GPS.

Les effectifs des personnes sous écrou placées sous surveillance électronique fixe progressent régulièrement. Le seuil des 5 000 placements simultanés a été atteint pour la première fois en mars 2010, celui des 10 000 en mars 2013. Au 1^{er} août 2013, on comptait 11 465 placements sous surveillance électronique fixe, dont 10 782 en aménagement de peine et 683 dans le cadre d'une surveillance électronique de fin de peine (SEFIP). Au total, les personnes sous surveillance électronique fixe représentent 18 % de l'ensemble des condamnés sous écrou.

Le placement sous surveillance électronique mobile (PSEM) est une mesure de sûreté permettant la localisation permanente de la personne placée, et permet ainsi de s'assurer non seulement qu'elle respecte des horaires d'assignation à son domicile, mais également qu'elle ne se rend pas dans certains lieux qui lui sont interdits (zones d'exclusion définies par le magistrat comme par exemple le domicile d'une victime). Au 1^{er} août 2013 et depuis le début de l'expérimentation, 181 personnes ont été placées sous surveillance électronique mobile, contre 155 au 1^{er} août 2012. 131 mesures sont intervenues dans le cadre d'une surveillance judiciaire, 19 dans le cadre d'une libération conditionnelle, 4 dans le cadre d'une surveillance de sûreté, 2 dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire et 25 dans le cadre d'une assignation à résidence sous surveillance électronique mobile (ARSEM).

L'indicateur de performance affiche un pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine (placements sous surveillance électronique/placements extérieurs/semi-liberté) de 20 % en 2012 avec une prévision de 22 % en 2013.

C. LA SANTÉ EN PRISON : UN EFFORT À POURSUIVRE

L'amélioration des conditions de détention des personnes incarcérées passe par la construction d'établissements pénitentiaires, par le maintien des liens familiaux des personnes détenues et également par l'accès aux soins en milieu hospitalier ou en milieu pénitentiaire via les unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA) et les services médicopsychologiques régionaux (SMPR), ainsi qu'en milieu hospitalier.

1. Aspects généraux

La loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale vise à assurer aux personnes détenues une qualité et une continuité des soins équivalentes à celles offertes à l'ensemble de la population. Elle prévoit le transfert de l'organisation et la mise en œuvre de la prise en charge sanitaire des personnes détenues au service public hospitalier et l'affiliation des personnes détenues, dès leur incarcération, au régime général de la sécurité sociale.

Depuis 1994, les personnes détenues bénéficient de soins délivrés par des professionnels hospitaliers (médecins, dentistes, psychologues, infirmières, etc.), tant au sein des établissements pénitentiaires que dans les établissements publics de santé lors des consultations d'urgence, des consultations spécialisées ou des hospitalisations le cas échéant.

Des unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA) ont été créées dans chaque établissement pénitentiaire (hors centres de semi-liberté). La dénomination de ces unités ayant été revue par la circulaire du 30 octobre 2012, on parle désormais d'« unités sanitaires ». Ces unités permettent une prise en

charge des personnes détenues par des professionnels de santé hospitaliers, personnels de l'hôpital signataire d'un protocole avec l'établissement pénitentiaire.

2. L'hospitalisation des personnes détenues

La loi du 18 janvier 1994 a également prévu la mise en place d'un schéma national d'hospitalisation des personnes détenues, qui repose sur la création d'unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) dans huit centres hospitaliers universitaires, et de chambres sécurisées au sein des hôpitaux de proximité des établissements pénitentiaires.

Pour ce faire, il a été prévu en 2000 la création de huit UHSI dans les centres hospitaliers universitaires de Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Rennes, Toulouse et le groupe hospitalier Pitié Salpêtrière (Assistance Publique-Hôpitaux de Paris) en complémentarité avec l'établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF).

Ces UHSI, qui ont été progressivement ouvertes de 2004 à 2012, ont vocation à rassembler la majorité des hospitalisations programmées (entre 60 et 80 %), hors urgences et hospitalisation de très courte durée (durée inférieure à 48 heures) qui demeurent du ressort des établissements de santé de proximité, ayant conclu un protocole avec l'établissement pénitentiaire, en chambres sécurisées. Depuis décembre 2012 et l'ouverture de la dernière UHSI de Rennes, 182 places sont disponibles au sein des huit UHSI, il s'y ajoute 80 places à l'EPSNF.

Le taux d'occupation cible se situe aux environs de 80 %. Les UHSI de Lille, Lyon, Paris, Marseille, Nancy et Toulouse ont, au regard de cet objectif, un taux d'occupation encore insuffisant. Le taux moyen constaté en 2012 était de 65 %.

Le schéma national d'hospitalisation (SNH) des personnes détenues prévoit également que les hospitalisations urgentes ou de très courte durée (inférieures ou égales à 48 heures) doivent être assurées au sein de chambres sécurisées implantées dans l'établissement de santé signataire du protocole. Le nombre de chambres à créer ou à mettre aux normes a été évalué, par les services du ministère de la santé et de l'administration pénitentiaire, à 237 chambres, situées dans 131 sites hospitaliers.

Au 31 juillet 2013, 56 chambres avaient été autorisées et avaient donné lieu à paiement de la subvention forfaitaire (sur 32 sites). 85 chambres font l'objet d'une instruction (sur 48 sites hospitaliers), et 95 chambres doivent encore être mises aux normes ou restent à créer (sur 53 sites).

3. La prise en charge psychiatrique des détenus

Les soins psychiatriques aux personnes détenues relèvent également du ministère chargé de la santé selon les modalités suivantes aussi bien pour l'organisation et la mise en œuvre de la prise en charge sanitaire des personnes détenues que pour le dispositif de soins psychiatriques en milieu pénitentiaire.

Les personnes détenues souffrant de troubles mentaux sont ainsi prises en charge médicalement pour les soins ambulatoires : par le secteur psychiatrique général au sein de l'unité de consultation et de soins ambulatoires de l'établissement pénitentiaire ou par le service médico-psychologique régional (SMPR) spécialisé dans la psychiatrie et ayant une vocation de coordination et une compétence régionale. 26 SMPR sont installés dans l'enceinte d'un établissement pénitentiaire. En outre, ces structures sont équipées de cellules d'hébergement de nuit permettant aux personnes détenues souffrant de troubles mentaux de ne pas être éloignées de l'unité de soins durant la période de soins.

Les soins en hospitalisation à temps partiel sont assurés par les 26 SMPR.

Les soins en hospitalisation complète ont lieu, en milieu hospitalier dans un centre hospitalier spécialisé (CHS), en unité hospitalière spécialement aménagée (UHSA), ou en unité pour malades difficiles lorsque la dangerosité (pour elle ou pour autrui) de la personne l'exige.

La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 prévoit la création d'unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA). 705 lits d'UHSA sont prévus. Le programme comporte deux tranches de construction. La première tranche, d'une capacité de 440 places, doit être réalisée de 2010 à 2015. Ainsi, l'UHSA de Lyon, construite au sein du centre hospitalier du Vinatier a ouvert ses portes en mai 2010. Les UHSA de Toulouse et de Nancy ont, quant à elles, été mises en service respectivement en janvier et mars 2012. Des mises en service ont également eu lieu en 2013 : Orléans (4 mars 2013), Villejuif (25 avril 2013), Lille (21 juin 2013), Rennes (23 septembre 2013). Celles de Marseille et Bordeaux doivent être achevées en 2015.

La seconde tranche de construction, prévoyant 265 places, sera examinée dans le cadre du prochain budget triennal, les sites restant à déterminer entre les services du ministère de la Justice et du ministère en charge de la santé. Cette seconde tranche de construction ne sera programmée qu'après une évaluation des premières UHSA en fonctionnement.

IV. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Le programme 182 *Protection judiciaire de la jeunesse* retrace les crédits de l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs, tant en ce qui concerne les mineurs délinquants que les mineurs en danger dans le cadre spécifique des dispositions des ordonnances de 1945 et de 1958.

La Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) disposait en mars 2013 de deux réseaux : le secteur public (SP) constitué de 220 établissements et services relevant directement du ministère de la justice ; le secteur associatif habilité (SAH) constitué de 1 127 établissements et services (dont 263 financés exclusivement par l'État) habilités et contrôlés par le ministère de la justice.

En 2014, la DPJJ poursuivra son objectif de conforter la concertation entre les institutions intervenant dans le cadre de la justice des mineurs, que ce soit en matière civile ou pénale. Elle donnera la priorité à la consolidation et à la valorisation des méthodes éducatives et la continuité des parcours des jeunes, à travers quatre objectifs : garantir à l'autorité judiciaire, directement ou par le secteur associatif qu'elle habilite, une aide à la décision efficace tant en matière civile que pénale ; renforcer l'intervention de la DPJJ en direction des jeunes confiés en assurant dans des délais raccourcis une prise en charge de qualité, en renforçant les établissements de placement existants dans leur diversité, en confortant les modalités innovantes et la qualité des prises en charge par des activités de jour ; 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 et enfin concevoir des normes et des cadres d'organisation de la justice des mineurs pour soutenir la prise en charge éducative.

Les crédits du programme sont en baisse pour 2014. La suppression de l'action 5 *Aide à la décision des magistrats : mineurs délinquants et mineurs en danger* et le transfert en construction budgétaire des 69 millions ouverts dans ce cadre en 2013 ne font l'objet d'aucune mention dans le projet annuel de performances. Selon les indications de la DPJJ, le périmètre de la nouvelle action 1 intègre désormais l'ensemble des services et établissements éducatifs, du SP comme du SAH, l'investigation comme les activités de jour, le placement, le suivi en milieu ouvert qui étaient l'an dernier inscrits sur l'action 5.

A. UN BUDGET EN BAISSÉ MALGRÉ LES CRÉATIONS D'EMPLOIS

Les crédits de paiement du programme 182 *Protection judiciaire de la jeunesse* inscrits dans le projet de loi de finances pour 2014 s'élèvent à 781,3 millions d'euros (-0,6 %), ce qui est la somme de l'évolution contrastée des dépenses de personnel de titre 2 en hausse de 3 % et des autres dépenses (fonctionnement, investissement et interventions), en baisse de 5,2 %.

CRÉDITS DU PROGRAMME PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	Évolution 2014/2013 (%)	LFI 2013	PLF 2014	Évolution 2014/2013 (%)
01 – Mise en œuvre des décisions judiciaires	606,4	652,9	+ 7,7	602,2	657,5	+ 9,2
03 – Soutien	88,8	99,4	+ 11,9	87,1	98,7	+ 13,4
04 – Formation	31,2	29,0	- 7,0	31,2	29,0	- 7,0
05 – Aide à la décision des magistrats : mineurs délinquants et mineurs en danger	73,5	0	- 100	69,5	0	- 100
Total	799,9	781,3	- 2,3	789,9	785,3	- 0,6

Source : *Projet annuel de performances.*

Les autorisations d'engagements connaissent quant à elles une plus forte diminution (- 2,3 %), passant de 799,9 millions d'euros en 2013 à 781,3 millions d'euros en 2014.

1. Des dépenses de rémunérations en hausse

Le plafond d'autorisation d'emplois du programme pour 2014 augmente une nouvelle fois, de 111 ETPT (hors transferts et corrections techniques), soit une augmentation de 75 agents par rapport à 2012, le solde des entrées et sorties attendu est de 78 agents. L'augmentation du plafond d'ETPT résulte de l'extension en année pleine de 2013 sur 2014 de 65 ETPT et de la création en 2014 de 46 ETPT destinés à l'ouverture de nouveaux centres éducatifs fermés et au renfort des actions menées pour la santé des mineurs.

La masse salariale hors contributions au CAS *Pensions* n'augmentera que d'un peu plus de 8 millions et les contributions au CAS de 6,5 millions. Le schéma d'emploi explique l'essentiel de la hausse (5,4 millions) et le GVT solde 1,9 million. Les mesures catégorielles en représentent une part extrêmement faible estimée à 300 000 euros pour 2014.

Ainsi, l'augmentation des dépenses de titre 2 est largement mécanique ; elle s'inscrit dans le cadre d'un budget contraint.

2. La nette diminution des moyens de fonctionnement, d'investissement et d'intervention

Les crédits hors titre 2 (fonctionnement, investissement et interventions), sont prévus à 329,6 millions d'euros à comparer à 347,7 millions ouverts en loi de finances initiale pour 2013 (- 5,2 %).

La présentation des crédits dans le projet annuel de performances, au-delà de la répartition par titres et par actions, retient trois blocs de dépenses correspondant aux unités de budgétisation du programme :

– les crédits du secteur public hors immobilier : 66,4 millions en autorisations d’engagement et 63,4 millions en crédits de paiement ;

– les crédits du secteur public immobilier (dépenses de titres 3 et 5) : 11,9 millions en autorisations d’engagement et 18,9 millions en crédits de paiement ;

– les crédits du secteur associatif habilité (dépenses de titre 3) : 234,3 millions en autorisations d’engagement et crédits de paiement.

La comparaison avec les propositions du projet annuel de performances 2013 est malaisée, compte tenu d’une part de la modification de la maquette, déjà évoquée, avec la suppression de l’action 5, et d’autre part de lacunes dans le projet annuel de performances pour 2013. De surcroît, les projets annuels de performances successifs s’emploient à décrire les différentes opérations en prévision mais ne donnent aucune explication justificative des crédits.

Il apparaît toutefois que la diminution des crédits de 2013 à 2014 est essentiellement le fait des investissements immobiliers. Les dotations du secteur public immobilier sont ramenées de 17 millions d’autorisations d’engagement en projet de loi de finances pour 2013 à 11,9 millions en 2014 et de 37 millions de crédits de paiement à 18,9 millions (– 49 %). Les dotations au secteur public hors immobilier sont ramenées de 66,1 millions à 63,4 millions de crédits de paiement (– 4,2%). Les dotations au secteur associatif habilité sont ramenées de 250 millions de crédits de paiement à 234,3 millions (– 6,3%).

B. LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS DÉLINQUANTS

Le volume de prise en charge des mineurs par la protection judiciaire de la jeunesse est en diminution depuis 10 ans : 153 000 mineurs avaient été pris en charge (à titre civil ou pénal) en 2002 et 143 000 en 2012.

Les effectifs pris en charge par le secteur public sont restés stables (93 000 en 2002 et 95 000 en 2012) quand ceux confiés au secteur associatif ont diminué, ils représentaient 60 000 mineurs en 2002 et 47 000 en 2012.

1. Les délais de prise en charge

Les délais de prise en charge pour des mesures de milieu ouvert en matière pénale sont globalement stables et supérieurs à l’objectif de 10 jours retenus pour 2013. Les délais moyens ont été de 13 jours en 2011 et de 12 jours en 2012. Il est à noter que l’ordonnance du 2 février 1945 relative aux mineurs délinquants prescrit de ramener à 5 jours la prise en charge de certaines mesures pénales à compter du 1^{er} janvier 2014. L’objectif fixé auparavant à 12 jours va donc être progressivement réduit.

2. Un taux de mesures en attente d'exécution stable depuis quatre ans

Le taux de mesures en attente d'exécution, qui se situe autour de 4 %, est resté stable depuis l'année dernière et, plus largement, sur la période 2008–2012. Entre 2011 et 2012, cependant, le volume de mesures en attente a progressé essentiellement du fait du milieu ouvert pénal et malgré le recul du nombre de mesures d'investigation civile en attente. Le placement est réalisé dans des délais particulièrement brefs et avec très peu de mesures en attente, condition essentielle puisque c'est là que se concentrent les décisions le plus fréquemment urgentes.

Le délai moyen annuel de prise en charge de l'ensemble des mesures pénales atteignait 28 jours en 2002 et 21 jours en 2012. Cette moyenne de 21 jours recouvre des délais très variables, selon la catégorie de mesures : le délai moyen pour un placement, qui doit souvent être réalisé dans des délais particulièrement brefs, était de 5 jours en 2002 et de 2,5 jours en 2012. Par opposition, une peine à exécuter en milieu ouvert, comme un travail d'intérêt général (TIG) ou une réparation, demande au service éducatif une préparation (définition du TIG ou de la réparation à faire réaliser par un mineur particulier, identification de la personne publique ou association où sera exécutée la mesure). Le délai de 55 jours en 2002 a été ramené à 36 jours en 2012.

3. La forte augmentation du nombre de sanctions éducatives

En France, les mineurs capables de discernement sont pénalement responsables, leur responsabilité pénale étant atténuée en fonction de leur âge. Les sanctions éducatives qui peuvent leur être imposées sont décidées suivant les cas par le juge des enfants, le tribunal pour enfants ou la cour d'assises des mineurs. Elles doivent rechercher le relèvement éducatif et moral du mineur.

Les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse interviennent dans la mise en œuvre de certaines sanctions éducatives.

3 456 sanctions éducatives ont été suivies par les services du secteur public de la PJJ en 2012 contre 743 en 2006. Elles sont donc en forte progression constante sur l'ensemble de la période. Les stages de formation civique sont les sanctions les plus fréquentes (60 % du total) suivies par les réparations, dont la part s'accroît fortement depuis 2010 (30 % du total des sanctions éducatives contre 15 % entre 2006 et 2009).

La durée des aides et réparations a été ramenée de 6 ou 8 mois pour la période 2006-2010 à 5 mois pour la période 2011-2012. La durée des réparations s'allonge : de 4 mois en 2006 à 6 mois en 2012.

Les mineurs sujets de ces sanctions éducatives sont âgés pour près de moitié de 16 à 17 ans, autour de 30 % ont entre 13 et 15 ans, les autres étant âgés en fin d'année de 18 ans et plus.

V. LE PROGRAMME ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE

La politique menée en matière d'accès au droit et à la justice doit permettre à toute personne d'avoir la connaissance de ses droits et de les faire valoir quelle que soit sa situation sociale et où qu'elle se situe sur le territoire. Elle concerne l'usager dans tous les domaines de sa vie quotidienne (travail, logement, consommation, famille...), qu'il soit demandeur d'information, de diagnostic juridique ou d'aide aux démarches ou encore concerné par une action en justice ou un contentieux familial.

Elle associe les professionnels du droit, le milieu associatif, les collectivités territoriales et est orientée prioritairement vers les personnes pour lesquelles l'accès au droit et à la justice est le moins aisé.

La loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 sur l'aide juridique constitue la base de cette politique dont le programme 101 *Accès au droit et à la justice* met en œuvre les quatre composantes qui correspondent aux quatre actions : *l'aide juridictionnelle, l'accès à la connaissance de ses droits, l'aide aux victimes d'infractions pénales, la médiation familiale et les espaces de rencontre parents / enfants.*

Les crédits de paiement, de même montant que les autorisations d'engagement, inscrits dans le projet de loi de finances pour 2014 s'élèvent à 369,5 millions d'euros, en hausse de 29,8 millions d'euros (+ 8,8 %) par rapport à 2013.

CRÉDITS DU PROGRAMME ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE (AE = CP)

(en millions d'euros)

	LFI 2013	PLF 2014	Évolution 2014/2013 (%)
01. Aide juridictionnelle	318,2	347,2	+ 9,1
02 Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	5,4	5,4	- 0,3
03. Aide aux victimes	12,9	13,7	+ 6,5
04. Médiation familiale et espaces de rencontre	3,3	3,2	- 0,2
Total	339,7	369,5	+ 8,8

Source : *Projet annuel de performances.*

Le programme retrace presque exclusivement des crédits d'intervention et quelques moyens de fonctionnement.

Les dotations d'aide juridictionnelle représentent 94 % des crédits du programme. Leur progression de 9,1 % est largement optique, compte tenu de l'abondement de 60 millions destiné à compenser la suppression de la contribution pour l'aide juridique (CPAJ) proposée par l'article 69 du présent projet de loi de finances dont l'examen est rattaché au budget de la Justice. Dans les faits, le

Gouvernement annonce que 32 millions d'économies sont programmés sur l'aide juridictionnelle.

Les crédits d'aide aux victimes progressent à nouveau en 2014 ; la dotation des autres actions diminue, conformément aux orientations du Gouvernement relatives à la maîtrise des dépenses de l'État.

A. UNE HAUSSE OPTIQUE ET LA BAISSÉ RÉELLE DES CRÉDITS D'AIDE JURIDICTIONNELLE EN 2014

L'action 1 *Aide juridictionnelle* couvre l'ensemble des moyens budgétaires permettant de favoriser une défense de qualité pour les bénéficiaires et d'assurer le paiement des dépenses afférentes aux instances, procédures ou actes couverts par l'admission et d'en maîtriser le coût.

Les dépenses de cette action 1 retracent quatre catégories distinctes de dépenses : en premier lieu l'aide juridictionnelle *stricto sensu*, qui sert à rétribuer des avocats (261,1 millions en 2014) via les caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA), d'autres auxiliaires de justice (26,6 millions en 2014), des avocats en Conseil d'État et des traducteurs (0,2 million) ; ensuite les aides servant à rétribuer les avocats intervenant au cours de gardes à vue ou des retenues (46,65 millions en 2014), les aides en matière de médiation et de composition pénales (0,25 million), les aides en matière d'assistance aux détenus (4,6 millions) ; en troisième lieu les dotations versées à des barreaux ayant conclu des protocoles d'amélioration de la défense (4,8 millions) ; et en dernier lieu les subventions versées aux barreaux ayant conclu des conventions relatives à l'organisation matérielle des gardes à vue (3 millions).

Finalement, ce sont plus de 30 millions d'économies qui seront opérées sur le fonctionnement de l'aide juridictionnelle.

Ce dispositif d'économies comporte trois volets :

– en premier lieu, la suppression de la contribution pour l'aide juridique (CPAJ), affectée au Conseil national des barreaux, pour le financement partiel de l'aide juridictionnelle, d'un effet neutre au plan budgétaire, la perte de recettes de 60 millions étant compensée par une majoration équivalente de la dotation budgétaire en 2014 ;

– ensuite la suppression de la modulation de l'unité de valeur de référence du barème de l'aide juridictionnelle qui devrait induire une économie de 11,2 millions d'euros en 2014 et de 15 millions en année pleine, à partir de 2015 ;

– enfin un volant de mesures tendant à maîtriser le nombre d'admissions à l'aide juridique et à rationaliser les dépenses, pour une vingtaine de millions d'euros.

Il est à noter toutefois que, par un communiqué du 4 octobre 2013, la chancellerie a indiqué que *« l'aide juridictionnelle qui permet aux plus démunis d'avoir accès à un avocat pour faire valoir leurs droits est l'une des préoccupations majeures de Christiane Taubira, Garde des sceaux, ministre de la Justice. »*

Le financement de ce dispositif qui ne pourra être pérenne qu'avec la participation et la solidarité de la profession des avocats est également l'une de ses priorités. L'Assemblée générale extraordinaire du Conseil national des barreaux qui s'est tenue aujourd'hui, a été l'occasion pour la ministre de la justice d'annoncer qu'elle demandera le report de la mesure du projet de loi de finances qui inquiète la profession. Cette mesure, qui mettait fin à des disparités géographiques peu justifiées du montant de l'unité de valeur, alignait la rétribution des avocats au titre de l'aide juridictionnelle sur un montant unique de l'unité de valeur à 22,84 euros.

Un travail de fond est d'ores et déjà engagé avec la profession pour trouver une solution durable au financement et à la gestion de l'aide juridictionnelle. Il s'appuiera sur le rapport de diagnostic qui vient d'être établi dans le cadre de l'évaluation de la gestion de l'aide juridictionnelle réalisée au titre de la modernisation de l'action publique. »

1. Une réforme préparée par les travaux du CIMAP

Le CIMAP du 17 juillet 2013 a présenté des synthèses d'évaluations de politiques publiques, et, parmi celles-ci, l'évaluation de la gestion de l'aide juridictionnelle et de l'aide à l'intervention de l'avocat.

L'évaluation portait sur l'efficacité budgétaire et sur la qualité de l'assistance des auxiliaires de justice ainsi que sur l'objectif de simplification de la procédure vis-à-vis des justiciables.

Sur ces différents points, le CIMAP a émis plusieurs propositions qui devront être mises en œuvre et générer des économies budgétaires. Le CIMAP a en particulier préconisé l'optimisation de la subsidiarité de l'aide juridictionnelle. Le mécanisme de subsidiarité de l'aide juridictionnelle est énoncé au dernier alinéa de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1991 qui prévoit que *« l'aide juridictionnelle n'est pas accordée lorsque les frais couverts par cette aide sont pris en charge au titre d'un contrat d'assurance de protection juridique ou d'un système de protection »*.

Néanmoins, le CIMAP constate que l'assurance de protection juridique ne joue pas le rôle conféré par le législateur alors même que ce principe pourrait constituer une source d'économie. Ainsi, dans les domaines communs (notamment dans le contentieux de la consommation et en matière prud'homale) pour lesquels la subsidiarité aurait vocation à s'appliquer, elle ne l'est pas, au détriment du budget de l'aide juridictionnelle.

L'ignorance de leurs droits dans laquelle continuent de se trouver les potentiels bénéficiaires s'avère le principal facteur de la non-application du principe de subsidiarité. Elle se combine avec le défaut de tenir pour préalable à une procédure d'admission l'obligation de se renseigner sur le possible bénéfice d'une assurance de protection juridique. À ce jour, les travaux menés avec les juridictions et la profession d'assureurs en 2010 et 2011 n'ont pas encore abouti en ce qui concerne l'élaboration de nouveaux formulaires d'aide juridictionnelle, d'une notice jointe permettant une meilleure information du justiciable, la rédaction d'un projet de décret ayant pour finalité de conduire le justiciable à effectuer les démarches nécessaires auprès de son assureur ou de son employeur, avant toute demande d'aide juridictionnelle.

Le CIMAP préconise également l'encadrement des commissions d'office. Il constate qu'un grand nombre des décisions d'admission à l'aide juridictionnelle procède de la procédure de commission d'office (près de 300 000 sur 994 000 demandes d'aide juridictionnelle) alors que l'examen en commission d'office des demandes d'aide juridictionnelle ne se justifie que dans le cadre des procédures d'urgence lorsque le justiciable n'a matériellement pas le temps de déposer une demande d'aide juridictionnelle avant l'audience.

Un tel recours à la commission d'office, non sans disparités entre les bureaux d'aide juridictionnelle, s'avère problématique dans la mesure où l'aide juridictionnelle est en pratique accordée a posteriori et sans examen des conditions de ressources.

Enfin, le CIMAP a souhaité l'instauration d'une ressource substitutive à la CPAJ, compte tenu de sa suppression annoncée par la Garde des sceaux.

2. La principale dépense : la rétribution des avocats

Le Gouvernement a décidé, à la suite des travaux du CIMAP, de prendre des mesures de maîtrise du nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle et de rationalisation des dépenses :

- le renforcement du contrôle sur le traitement des commissions d'office ;
- l'accroissement de la mise en œuvre du principe de subsidiarité de l'aide juridictionnelle quand les frais de justice peuvent être pris en charge par une assurance de protection juridique ;
- l'amélioration du filtrage des demandes au regard de leur bien-fondé et de leur recevabilité ;
- la modification du barème de l'unité de valeur et son application uniforme à l'ensemble des barreaux.

Dans leur ensemble, les dotations de l'action 1 d'aide juridictionnelle augmentent de 29 millions, cette somme résultant de mouvements différents :

60 millions d'abondements destinés à compenser la suppression de la CPAJ, 11 millions d'économies attendues sur la modification de l'unité de valeur et une vingtaine de millions d'économies estimées sur les commissions d'office, le principe de subsidiarité et le filtrage des demandes.

La dotation prévue en 2014 pour la seule rétribution des avocats est de 261,1 millions : dans l'hypothèse d'une constance des délais de paiement et du volant de trésorerie, le montant des crédits alloués en 2014 est annoncé comme devant permettre la rétribution de 768 000 missions pour un coût prévisionnel moyen de 340 euros TTC à comparer à 805 000 missions pour un coût moyen de 360 euros TTC selon le projet annuel de performances pour 2013.

3. Les autres aides juridictionnelles

La dotation destinée à la rétribution des autres auxiliaires de justice et des avocats en Conseil d'État et des traducteurs s'élèvera à 26,8 millions d'euros en 2014. La disparition presque totale des rémunérations d'avoués (seules les missions effectuées avant le 1er janvier 2012 par cette profession disparue étant prises en charge) a entraîné une baisse de cette dotation.

4. L'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue

Les aides à l'intervention de l'avocat au cours d'une garde à vue, d'une retenue douanière ou d'une retenue d'une personne étrangère pour vérification de son droit de séjour ou de circulation (46,65 millions en autorisations d'engagement et crédits de paiement), en matière de médiation et de composition pénales (0,25 million), au cours d'une procédure disciplinaire ou d'une mesure d'isolement concernant un détenu (4,6 millions) représentent au total 51,5 millions en 2014 à comparer à 52,3 millions en projet de loi de finances pour 2013.

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 la garde à vue. Le décret n° 2011-810 du 6 juillet 2011 a fixé la rétribution des interventions d'avocat effectuées dans ce cadre.

La loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour a également renforcé les droits des personnes étrangères retenues pour vérification de leur droit de circulation ou de séjour. Le décret n° 2013-481 du 7 juin 2013 a fixé la rétribution des interventions d'avocat effectuées dans ce cadre.

Le montant global de ce type de dépenses repose sur l'hypothèse d'une stabilité du nombre d'interventions d'avocats. Le montant des crédits alloués

en 2014 doit permettre de rétribuer environ 171 000 interventions au coût prévisionnel moyen de 273 euros TTC à comparer à une prévision de 178 000 interventions au coût moyen de 270 euros en projet de loi de finances pour 2013.

Le Rapporteur spécial observe que les dotations des précédentes années ont été faiblement consommées, ce qui témoigne d'un développement relatif de la présence de l'avocat en garde à vue. Dans le projet annuel de performances pour 2012, une dépense de 107,43 millions était prévue pour les aides à l'intervention de l'avocat, dont 103,8 millions pour la garde à vue. La dépense budgétaire pour ces aides a été de 50 millions. Sur le poste d'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue, 36,62 millions de crédits de paiement ont été attribués pour un montant effectif des versements des CARPA aux avocats de 45,05 millions (contre 27,66 millions en 2011).

Il est difficile d'apprécier les causes de ce phénomène, s'il s'explique par le fait que les personnes gardées à vue ne recourent pas à un avocat ou bien par la diminution du nombre de gardes à vue. En effet, en 2011, le nombre de gardes à vue avait notablement diminué, plus particulièrement en matière de délits routiers. Cette diminution s'est confirmée en 2012 : hors délits routiers, le nombre de gardes à vue a baissé de 456 327 en 2009 à 362 823 en 2011 et 304 997 en 2012.

5. Les dotations aux barreaux sur la base de conventions

Deux lignes de crédits sont prévues pour, d'une part les barreaux ayant conclu un protocole d'amélioration de la défense des justiciables (4,8 millions en 2014) et d'autre part les barreaux ayant conclu une convention pour l'organisation matérielle de la garde à vue ou de la retenue douanière ou de la retenue d'une personne étrangère (3 millions en 2014).

Les protocoles relatifs à l'organisation de la défense consistent en des conventions passées entre les barreaux et les tribunaux de grande instance. Elles recouvrent principalement la matière pénale, et sont homologuées par arrêté du Garde des sceaux pour une période de trois ans renouvelable. Ils permettent, en contrepartie d'engagements d'objectifs (disponibilité, formation renforcée des avocats, facilité d'accès au dossier, copie des pièces de la procédure, entretien avec le prévenu, etc.), assortis de procédures d'évaluation, d'allouer aux barreaux signataires une dotation complémentaire pouvant atteindre au maximum 20 % du montant des rétributions versées annuellement au titre des missions d'aide juridictionnelle entrant dans le champ du protocole.

En 2014, il est prévu de financer 41 protocoles, en nombre stable.

Le second dispositif permet le financement d'un système de subventions dont le versement annuel est conditionné par la conclusion d'une convention biannuelle entre le barreau et le TGI concernant la mise en place de permanences qui garantissent l'assistance effective par un avocat d'une personne placée en garde à vue ou en retenue douanière, ou d'un étranger retenu pour vérification de

son droit de circulation ou de séjour. En 2014, il est prévu de financer 60 conventions.

B. LA STABILITÉ DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

1. Une stabilité globale des demandes sur six ans

Globalement, les demandes d'aide juridictionnelle sont stables depuis 2007, autour de 1 060 000 par an avec un léger fléchissement en 2011. Le taux d'acceptation est en progression, il représentait 84,6 % des demandes en 2007 et 85,9 % en 2012.

DEMANDES D'AIDE À L'AIDE JURIDICTIONNELLE

(en nombre de dossiers)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Demande	1 052 171	1 038 929	1 057 777	1 068 927	1 032 577	1 065 721
<i>Évolution</i>	- 1,6 %	- 1,3 %	+ 1,8 %	+ 1,1 %	- 3,4 %	+ 3,2 %
Acceptation	890 138	890 020	901 630	912 191	882 607	915 563
<i>Évolution</i>	- 1,2 %	0,0	+ 1,3 %	+ 1,2 %	- 3,2 %	+ 3,7 %
Taux d'acceptation	84,6	85,7	85,2	85,3	85,5	85,9

Source : Ministère de la Justice.

Les demandes non satisfaites sont ou bien rejetées ou bien classées comme caduques en cas de défaut de production des pièces justificatives. En 2012, 79 414 décisions de rejet et 28 479 décisions de caducité ont été opérées.

2. La stabilité des seuils d'admission à l'aide juridictionnelle

Depuis 2010, le plafond des ressources mensuelles pour bénéficier de l'aide juridictionnelle est de 929 euros pour l'aide totale et 1 393 euros pour l'aide juridictionnelle partielle.

Les plafonds de ressources progressant chaque année en fonction de l'évolution de la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu, ils n'ont pas varié depuis 2010.

Ces plafonds sont majorés d'une somme équivalente à 18 % du plafond d'aide totale, soit 167 euros en 2013 pour chacune des deux premières personnes à charge, et d'une somme équivalente à 11,37 % du plafond de l'aide totale, soit 106 euros en 2013 pour la troisième personne et les suivantes.

3. Une dépense en augmentation depuis 2011

La dépense budgétaire constatée d'aide juridictionnelle est passée de 219,2 millions d'euros en 2002 à 301 millions d'euros en 2005, puis elle a connu une relative stabilisation jusqu'en 2010 (310,4 millions) avec une

progression depuis 2011 (331,6 millions). La dépense en 2012 s'est élevée à 367,2 millions.

La hausse des dépenses de 2002 à 2005 s'explique par les revalorisations du barème de rétribution de l'avocat effectuant des missions d'aide juridictionnelle, l'augmentation de 2 % de l'unité de valeur par la loi de finances pour 2004 et de 8 % par la loi de finances pour 2007, l'amélioration du régime de l'aide juridictionnelle pour les familles aux ressources modestes et les victimes, la hausse des admissions de personnes ayant déclaré une absence de ressources ou bénéficiant du RMI, de l'allocation d'insertion ou du fonds national de solidarité et l'incidence en termes d'aide juridictionnelle de réformes législatives ou réglementaires intervenues en 2003 et 2004.

La période de 2005 à 2010 n'a connu aucune réforme génératrice de hausse de la dépense et la dépense effective a baissé légèrement. Depuis 2011 l'augmentation de la dépense effective résulte principalement d'une hausse de la rétribution des avocats par les CARPA.

C. LES TROIS AUTRES ACTIONS

1. Le développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité

Cette action, qui ne représente que 1,4 % du programme, vise à mettre en œuvre une politique d'accès au droit tournée vers l'ensemble des citoyens, à partir de structures et de dispositifs mis en place dans un cadre partenarial.

Dans un contexte où les demandes d'accès au droit se développent et touchent à des domaines de plus en plus variés, cette politique s'appuie sur 101 conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) constitués en groupements d'intérêt public (GIP). Les CDAD proposent un accès au droit généraliste assuré par les professionnels du droit (avocats, notaires, huissiers, etc.) qui assurent des consultations juridiques gratuites.

Un réseau judiciaire de proximité constitué de 138 maisons de justice et du droit (MJD) existait en juillet 2012, complété par environ 1 200 lieux d'accès au droit, dont 154 en établissements pénitentiaires. Les MJD assurent une présence judiciaire de proximité et concourent à la prévention de la délinquance, à l'aide aux victimes et à l'accès au droit.

Cette action sera dotée de 5,3 millions d'euros en 2014 comme elle l'a été dans le projet de loi de finances pour 2013.

2. L'aide aux victimes

La politique d'aide aux victimes vise à apporter un soutien matériel et psychologique aux victimes, le plus rapidement possible après les faits, à les accompagner jusqu'au terme du parcours judiciaire en les aidant à organiser plus

facilement la défense de leurs intérêts et à accomplir les démarches pour leur indemnisation.

La politique d'aide aux victimes s'appuie sur :

– le réseau des 173 associations locales d'aide aux victimes, réparties sur tout le territoire national, conventionnées et subventionnées. Ces associations permettent par leur proximité une prise en charge pluridisciplinaire rapide des victimes, parfois dans des situations d'urgence. En 2012, elles ont aidé 293 477 personnes dont 216 924 victimes d'infractions pénales ;

– des associations et fédérations d'associations d'aide aux victimes ;

– des dispositifs plus spécifiques tels que le numéro de téléphone « 116 006 » qui offre 7 jours sur 7 un accueil, une écoute, un soutien et une orientation personnalisée ;

– un dispositif permettant la prise en charge et le suivi des victimes d'accidents collectifs ou de catastrophes dans le cadre d'un fonds de réserve.

L'action sera dotée, en 2014, de crédits d'intervention d'un montant de 13,7 millions d'euros, en augmentation de 3,7 %, sans que cette augmentation puisse donner lieu à analyse puisque le projet annuel de performances mentionne une mesure de périmètre dont l'impact budgétaire n'est pas précisé.

3. La médiation familiale et les espaces de rencontre

Cette action, qui représente 0,9 % du programme, repose sur la volonté de développer une résolution amiable des conflits dans le domaine familial et vise à assurer le maintien des liens entre parents et enfants grâce à l'intervention d'un réseau de 97 associations de médiation familiale, de 71 espaces de rencontre et de 85 structures qui ont une structure mixte regroupant la médiation familiale et les espaces de rencontre.

Les crédits d'intervention pour 2014, d'un montant de 3,2 millions d'euros comme en projet de loi de finances pour 2013, ont principalement pour vocation d'aider les associations locales sur lesquelles reposent ces dispositifs.

VI. LE PROGRAMME DE CONDUITE ET PILOTAGE

Le programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice* regroupe les moyens de l'état-major, des directions législatives, et ceux des services dont les compétences d'intérêt commun pour le ministère doivent être mutualisées. Ses crédits sont retracés en six actions : *État-major, Activité normative, Évaluation, contrôle, études et recherche, Gestion de l'administration centrale, Action informatique ministérielle, et Action sociale ministérielle*. Ce programme poursuit un double objectif :

– améliorer la qualité des prestations de soutien au cabinet du ministre, aux services et directions du ministère, notamment dans les domaines de la gestion des ressources humaines et des projets informatiques ;

– prendre une part active à la modernisation de l'organisation et du fonctionnement du ministère, pour créer les conditions d'une gestion efficiente, notamment au travers du pilotage des mesures de modernisation.

Deux priorités sont affichées pour 2014 : le secrétariat général – au travers des établissements publics chargés des projets immobiliers dont il assure la tutelle, notamment l'Agence publique pour l'immobilier de la justice et l'Établissement public du palais de justice de Paris – contribue à mettre en œuvre la politique de remise à niveau du parc immobilier pénitentiaire et judiciaire. Le pilotage du projet de regroupement des services centraux du ministère sur un site parisien (distinct du site historique et symbolique de la place Vendôme) constitue un objectif primordial pour le service. Cette priorité se traduit par une ouverture conséquente d'autorisations d'engagement.

La seconde priorité s'inscrit dans le cadre de la politique de modernisation de l'action publique menée par le Gouvernement : le ministère s'est engagé dans un ambitieux programme de modernisation informatique.

A. DES MOYENS AUGMENTÉS EN 2014 POUR L'IMMOBILIER ET L'INFORMATIQUE

Les autorisations d'engagement, d'un montant de 404,8 millions d'euros en 2014, sont prévues en très forte augmentation, de 36,4 %. Alors que les variations d'autorisations d'engagement sont relativement faibles sur les autres actions, les dotations aux autorisations d'engagement de l'action *Gestion de l'administration centrale* font plus que doubler pour représenter 150,7 millions d'euros.

En 2014, compte tenu du prochain regroupement prévu en 2015 des services de l'administration centrale sur deux sites, le site historique de la place Vendôme et sur un site unique, l'immeuble Millénaire 3, dans le 19^{ème} arrondissement, Porte d'Aubervilliers, des dépenses supplémentaires ont été programmées pour 80,3 millions d'autorisations d'engagement, dont 76,6 millions

pour le projet « Millénaire 3 ». Il est à noter que cette ouverture d'autorisations d'engagement est curieusement inscrite en moyens de fonctionnement et non en dépenses d'investissement.

Les crédits de paiement du programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice* sont prévus en 2014 à 311,7 millions d'euros (+ 3,8 % par rapport à 2013). Les deux principaux postes d'augmentation sont ceux de la gestion de l'administration centrale et de l'action informatique ministérielle

CRÉDITS DU PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	Évolution 2014/2013 (%)	LFI 2013	PLF 2014	Évolution 2014/2013 (%)
01 – État-major	10,0	9,7	+ 3,5	10,0	9,7	- 3,5
02 – Activité normative	21,6	22,8	+ 5,6	21,6	22,8	+ 5,6
03 – Évaluation, contrôle, études et recherche	11,8	14,7	+ 25,0	11,8	14,7	+ 25,0
04 – Gestion de l'administration centrale	96,7	201,3	+ 108,2	104,0	107,0	+ 2,8
09 – Action informatique ministérielle	120,6	120,9	+ 0,2	116,7	122,1	+ 4,6
07 – Action sociale ministérielle	36,2	35,5	- 2,0	36,2	35,5	- 2,0
Total	296,8	404,8	+ 36,4	300,3	311,7	+ 3,8

Source : *Projet annuel de performances.*

Les dépenses de personnels de titre 2 représentent 43 % des crédits prévus en 2014, soit 133,4 millions, elles progressent de 9,2 millions d'euros soit 7,4 % par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2013, de 5,4 millions hors CAS *Pensions*. L'augmentation est largement optique puisqu'elle s'explique, à hauteur de 3,2 millions, par le transfert de 75 ETPT sur le programme 310, au titre de la création de la plate-forme interrégionale de services d'Ile-de-France.

B. LES PRIORITÉS DE 2014

1. Le projet immobilier de regroupement des directions

Dans le domaine de la politique immobilière et logistique, le projet de regroupement sur un site unique de l'ensemble des directions et services des sites parisiens de l'administration centrale, hormis celui de la place Vendôme, continue d'avancer. L'immeuble sélectionné « Millénaire 3 » situé dans le 19^e arrondissement sera livré à l'horizon 2015. Pour ce projet, 223 millions d'autorisations d'engagement ont été ouverts en loi de finances rectificative de fin d'année 2011 et reportés sur 2012. Un bail avec option d'achat a été signé en février 2012 entraînant une consommation d'autorisations d'engagement en 2012. Un financement complémentaire pour cette opération immobilière est prévu en autorisations d'engagement en projet de loi de finances pour 2014 (77 millions). Ces autorisations d'engagement, à l'instar de celles ouvertes en 2011 engagées en

2012, seront couvertes en crédits de paiement progressivement dans le cadre d'un crédit-bail.

En 2014, l'administration centrale du ministère de la justice sera maintenue sur ses sept sites principaux, deux en propriété et cinq en location. Le montant de ces loyers et charges est évalué pour 2014 à 24,4 millions d'euros.

Par ailleurs, le secrétariat général termine le déploiement des plateformes interrégionales destinées à améliorer la mutualisation des fonctions support au profit des directions de réseau du ministère. L'année 2014 verra la mise en place de la plate-forme de Paris. Dans ce contexte, les crédits du titre 2 inscrits sur l'action 4 *Gestion de l'administration centrale* intègrent une mesure de transferts entrants en provenance des programmes 107 *Administration pénitentiaire*, 166 *Justice judiciaire* et 182 *Protection judiciaire de la jeunesse* à hauteur de 4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement correspondant à 75 ETPT.

2. Le projet de construction d'une cité judiciaire à Paris

Le site des Batignolles a été retenu en 2009 comme lieu d'implantation du futur palais de justice de Paris. L'acquisition de la parcelle par l'État est intervenue dès décembre 2009. Après consultation des entreprises, à l'issue du dialogue compétitif avec deux groupements, la désignation du candidat retenu a été réalisée au cours du quatrième trimestre 2011 et la signature du contrat de partenariat est intervenue le 15 février 2012 avec le partenaire privé Arélia.

Le préfet de région Île-de-France a délivré le permis de construire le 31 janvier 2013. Les travaux ont commencé en juin 2013, avec les premiers travaux d'injection sur site. Le chantier devrait se poursuivre jusqu'à fin 2016 pour une mise en service en 2017.

L'Établissement public du palais de justice de Paris (EPPJP) est un établissement public administratif dont la mission est centrée sur la construction du futur palais de justice de Paris.

3. L'informatique

Les systèmes d'information et de télécommunication, dans le cadre de la politique de modernisation de l'action publique, constituent un levier majeur, destinés tout à la fois à améliorer l'efficacité de l'action de la justice et les conditions de travail des agents du ministère.

Les orientations retenues ont vocation à développer la dématérialisation, à améliorer la transversalité entre les différentes directions du ministère, l'urbanisation des systèmes d'informations, la méthodologie et le pilotage des projets.

La conduite de ces chantiers informatiques nécessite en particulier la réalisation d'importants investissements pour la sécurisation des infrastructures de

réseau et des plateformes techniques de production utilisées par le ministère de la Justice et la mise en place d'outillage technique adapté (signature électronique, éditique, archivage, télé procédures, plate-forme d'échanges, etc.).

Six grands projets informatiques structurants font notamment l'objet d'un effort particulier :

- 9 millions d'euros de crédits de paiement pour la plateforme des interceptions judiciaires ;
- 3,42 millions de crédits de paiement pour CASSIOPEE (chaîne applicative supportant le système d'information opérationnel pour le pénal et les enfants), notamment en vue de l'accroissement du périmètre des échanges inter-applicatifs et de l'extension aux cours d'appel ;
- 2 millions de crédits de paiement pour GENESIS (refonte de GIDE - Gestion Informatisée des Détenus en Établissement, avec intégration des règles pénitentiaires européennes) ;
- 2 millions de crédits de paiement pour la refonte technique du Casier Judiciaire National (projet ASTREA) ;
- 4 millions de crédits de paiement pour HARMONIE, système d'information en matière de gestion des ressources humaines, notamment en vue de son interconnexion avec l'opérateur national de paie (ONP) ;
- 2,5 millions de crédits de paiement pour le SID (système d'information décisionnel).

Par ailleurs, un montant de 11,9 millions en autorisations d'engagement et 18,5 millions en crédits de paiement est réservé aux projets de Qualité de Service (QOS) techniques qui ont vocation à améliorer la fiabilité et la sécurité des infrastructures informatiques du ministère et notamment de réinternaliser la plateforme nationale des interceptions judiciaires et d'offrir une disponibilité des applications 24 heures sur 24, 7 jours sur 7.

*
* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Christiane Taubira, ministre de la Justice, Garde des Sceaux, lors de la commission élargie du 24 octobre 2013 à 9 heures 30⁽¹⁾, la commission des Finances examine les crédits de la mission Justice et l'article 69 rattaché.

M. Etienne Blanc, Rapporteur spécial. J'observe que la Garde des sceaux n'a pas apporté de réponse précise à la plupart des huit questions que je lui avais posées. En particulier je n'ai pas eu les indications demandées sur la diminution des crédits de fonctionnement des juridictions et l'impact prévisible du manque de moyens sur le rythme des décisions de justice. Je m'abstiendrai donc sur les crédits.

*La Commission **adopte** les crédits de la mission Justice.*

Elle examine ensuite l'article 69 rattaché et l'amendement II-CF-1.

(1) Le compte rendu de la commission élargie peut être consulté sur le site internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/

Article 69
Renforcement de l'équité en matière d'aide juridictionnelle

Texte du projet de loi :

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

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

III. - L'unité de valeur mentionnée au troisième alinéa de l'article 27 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique est fixée, pour les missions achevées à compter du 1er janvier 2014, à 22,84 euros.

IV. - La loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 susmentionnée est ainsi modifiée :

A. - Les quatrième et cinquième alinéas de l'article 27 sont supprimés ;

B. - À l'article 28, les mots : « et du montant de la dotation affectée par le Conseil national des barreaux au titre de la répartition de la contribution prévue à l'article 1635 bis Q du code général des impôts » et les mots : « , après déduction du montant de la dotation effectivement versée en application du même article 1635 bis Q » sont supprimés.

V. - Les articles 21-1 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 susmentionnée et 28 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 susmentionnée demeurent applicables dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2013 pour les contributions perçues jusqu'au 31 décembre 2013.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article est présenté comme répondant à l'objectif de renforcer l'accès à la justice alors qu'il s'inscrit dans une logique d'économies budgétaires, 32 millions d'économies étant annoncées par le Gouvernement sur le fonctionnement de l'aide juridictionnelle.

Ce dispositif d'économies comporte trois volets :

– en premier lieu, la suppression de la contribution pour l'aide juridique (CPAJ), affectée au Conseil national des barreaux, pour le financement partiel de l'aide juridictionnelle, d'un effet neutre au plan budgétaire, la perte de recettes de 60 millions étant compensée par une majoration équivalente de la dotation budgétaire en 2014 ;

– ensuite la suppression de la modulation de l'unité de valeur de référence du barème de l'aide juridictionnelle qui devrait induire une économie de 11,2 millions d'euros en 2014 et de 15 millions en année pleine, à partir de 2015 ;

– enfin un volant de mesures tendant à maîtriser le nombre d'admissions à l'aide juridique et à rationaliser les dépenses, pour une vingtaine de millions d'euros.

Le présent article propose la mise en œuvre des deux premiers volets, la suppression du droit de timbre de 35 euros qui constitue la contribution pour l'aide juridique et celle de la modulation de l'unité de valeur de référence pour l'aide juridictionnelle.

I. UNE RÉFORME QUI PROCÈDE D'UNE LOGIQUE D'ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES

A. LA SUPPRESSION DE LA CONTRIBUTION POUR L'AIDE JURIDIQUE

Le Gouvernement propose en premier lieu la suppression de la contribution pour l'aide juridique.

La loi de finances rectificative n° 2011-900 du 29 juillet 2011 a créé la contribution pour l'aide juridique, matérialisée par un droit de timbre de 35 euros, afin de financer la réforme de la garde à vue prévue par la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 et notamment le droit de disposer d'un avocat dès la première heure de garde à vue.

Le Gouvernement justifie la suppression de la CPAJ en faisant valoir que le principal obstacle au droit d'accéder à un juge reste le coût du procès qui dissuade certains justiciables d'exercer leurs droits. Portant atteinte au principe de gratuité des actes de justice, instituée par la loi du 30 décembre 1977, la contribution pour l'aide juridique est, en outre, selon le Gouvernement, de nature à limiter l'accès à la justice des citoyens modestes dont les revenus excèdent de peu les plafonds de l'aide juridictionnelle partielle. Elle constitue un frein à la reconnaissance de certains droits, notamment dans les contentieux du travail, de la consommation ou de la famille. Dès le 5 juillet 2012, la Garde des sceaux a rappelé devant la Commission des lois de l'Assemblée nationale que cette contribution limitait l'accès au droit et à la justice des personnes aux revenus modestes. Le Gouvernement précise que cette limitation est corroborée par la baisse du taux de saisine de certaines juridictions de près de 10 % depuis l'introduction de la CPAJ. Ainsi, une diminution des saisines de l'ordre de 13 % entre le premier semestre de l'année 2011 et le premier semestre de l'année 2012, a été constatée dans les contentieux de faible montant, tels que les injonctions de payer. Cette baisse, contemporaine de l'introduction du timbre à 35 euros, confirme l'incidence de la CPAJ dans les petits litiges lorsque le gain escompté est faible. Il est à noter que le Gouvernement ne propose aucune estimation des coûts supplémentaires induits par l'augmentation prévisible des contentieux résultant de la suppression de la CPAJ et qu'aucune augmentation des dotations budgétaires n'est prévue en compensation de ces coûts.

B. L'ALIGNEMENT À LA BASE DE L'UNITÉ DE VALEUR DE RÉFÉRENCE DU BARÈME D'AIDE JURIDICTIONNELLE

Pour les missions d'aide juridictionnelle, la rétribution de l'avocat est égale au produit d'un coefficient par type de procédure, fixé par le barème de l'aide juridictionnelle et de l'unité de valeur de référence, égale à 22,50 euros HT depuis le 1^{er} janvier 2007. Pour l'aide juridictionnelle totale, l'alinéa 4 de l'article 27 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 prévoit que le montant de l'unité de valeur de référence tel qu'il est fixé par la loi de finances, est majoré selon un barème fixé par arrêté comportant dix tranches égales permettant de classer chaque barreau à l'intérieur de l'une de ces dix tranches en fonction du volume des missions effectuées au titre de l'aide juridictionnelle au cours de l'année précédente au regard du nombre d'avocats inscrits au barreau

L'unité de valeur (UV) d'aide juridictionnelle est fixée par l'article 115 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007. Le barème de référence des barreaux est fixé par un arrêté du 28 décembre 2006.

Ce dernier texte prévoit la répartition des barreaux en dix groupes (du premier groupe : barreaux de Grasse, Nice, Paris et des Hauts-de-Seine au dixième groupe : barreaux d'Argentan, Avesnes-sur-Helpe, Béthune, Briey, Dunkerque, Laon, Lure, Péronne, Saint Pierre de la Réunion, Saumur) et la majoration de l'unité de valeur applicable pour les missions d'aide juridictionnelle totale, de 0,34 euro par tranche, soit 0,34 euro pour le groupe 1 et 3,40 euros pour le groupe 10.

Le Gouvernement considère qu'aucun élément n'ayant permis de justifier une réelle différence dans les coûts de structures des cabinets assurant un grand nombre de dossiers d'aide juridictionnelle, le système de majoration progressive de l'unité de valeur de 0,34 euro fondé sur des groupes en fonction du volume des missions effectuées au titre de l'AJ n'est pas justifié.

Il a donc été décidé d'abroger le système de modulation de l'aide juridictionnelle et d'unifier le montant de l'unité de valeur pour tous les barreaux en l'alignant sur le montant de l'UV majorée du 1^{er} groupe qui existait dans le système réformé, soit 22,84 euros.

Aucun des barreaux ne touchait la valeur de base de l'UV, soit, 22,50 euros puisque la valeur d'UV majorée la moins élevée, fixée à 22,84 euros, correspondait à celle du premier groupe. Il a donc, en fait, été décidé de fixer l'UV à la valeur la plus basse, soit 22,84 euros.

La Garde des sceaux a cependant annoncé (comme précédemment indiqué), par communiqué du 4 octobre 2013, qu'elle demanderait le report de cette mesure du projet de loi de finances qui inquiétait la profession des avocats.

C. LES INCIDENCES BUDGÉTAIRES DES DEUX MESURES PROPOSÉES

La perte de recettes résultant de la suppression de la CPAJ est estimée à 60 millions d'euros, évaluation réputée fondée sur le rendement annuel de la contribution pour l'aide juridictionnelle observé en 2012. Il est à noter que, si le rendement de la CPAJ en 2012 a atteint 59,9 millions, le rapport annuel de performances pour 2012 a estimé la dépense effective correspondant à la CPAJ en 2012 à 54,39 millions d'euros.

La mesure d'économie sur les UV est estimée à 11 millions en 2014 et 15 millions en 2015. Le mode de calcul prend en considération plusieurs paramètres : la suppression de la modulation s'appliquera aux missions achevées après le 31 décembre 2013, le quart des missions achevées en N font l'objet de règlements pour les Caisses de règlements pécuniaires des avocats (CARPA) en N + 1.

L'économie en 2014 est estimée à : $15 \times 75 \% \text{ missions } 2014 = 11,25 \text{ millions}$ et en 2015 à 15 millions.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'alinéa 1 supprime la CPAJ en abrogeant l'article 1635 *bis* Q du code général des impôts qui prévoit cette contribution.

L'alinéa 2 propose ensuite la suppression des deuxième et troisième alinéas de l'article 21-1 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques qui prévoient l'affectation de la contribution au Conseil national des barreaux et la gestion de la CPAJ par les caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA).

L'alinéa 3 fixe à 22,84 euros le montant de l'unité de valeur de référence pour l'aide juridictionnelle, et abroge donc le I de l'article 115 de la loi de finances initiale pour 2007 qui avait fixé le montant hors taxe sur la valeur ajoutée de l'unité de valeur de référence à 22,50 euros.

L'alinéa 5 abroge les quatrième et cinquième alinéas de l'article 27 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique. Le quatrième alinéa prévoyait la majoration de l'unité de valeur de référence, qui n'a donc plus lieu d'être et le cinquième alinéa précisait que la loi de finances détermine annuellement le montant de l'unité de valeur.

L'alinéa 6 procède à une coordination à l'article 28 de la loi du 10 juillet 1991 précitée, compte tenu de la suppression de la CPAJ.

Enfin l'alinéa 7 précise que les articles 21-1 loi du 31 décembre 1971 et 28 de la loi du 10 juillet 1991 demeurent applicables dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2013 pour les contributions perçues jusqu'au 31 décembre 2013.

*

* *

M. Etienne Blanc, Rapporteur spécial. Je propose par l'amendement II-CF-1 la suppression de l'article 69 qui comporte deux mesures distinctes, la suppression du droit de timbre de 35 euros et la démodulation du barème servant à la rémunération des avocats dans le cadre de l'aide juridictionnelle. Le Gouvernement explique que les 60 millions de recettes résultant du droit de timbre font l'objet d'une compensation budgétaire. Par ailleurs, il renonce à la seconde mesure, c'est-à-dire la démodulation du barème de l'unité de valeur. Enfin, il annonce environ 20 millions d'économies en agissant sur les critères et le contrôle de l'aide juridictionnelle. J'observe que ces deux dernières mesures, la suppression de la démodulation et les économies annoncées ne semblent pas donner lieu à une diminution des dépenses en matière d'aide juridictionnelle. Cette situation comporte un risque de diminution réelle des moyens.

Je comprends parfaitement les motifs de la suppression du droit de timbre de 35 euros invoqués par le Gouvernement, en ce qu'il pouvait constituer un obstacle pour certains requérants. Cependant, il manque une trentaine de millions de dotations budgétaires pour l'aide juridictionnelle. Mon amendement a donc pour objet, compte-tenu de cette situation, de reporter à 2015 les mesures concernant l'aide juridictionnelle.

M. le Président Gilles Carrez. Il existe une incertitude sur l'équilibre budgétaire en matière d'aide juridictionnelle alors que nous ne verrons l'amendement gouvernemental qu'en séance publique.

M. Christian Eckert, Rapporteur général. Cette question sera traitée par amendement et il n'y a donc pas d'obstacle à adopter l'article 69 en l'état.

La Commission rejette l'amendement II-CF-1 puis elle adopte l'article 69.

**ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

– Déplacement à la prison des Baumettes, à Marseille. Rencontre avec M. Jean-Luc Ruffenach, directeur par intérim et ses principaux collaborateurs ;

– Déplacement à Marseille auprès de la direction interrégionale Sud-Est de la Protection judiciaire de la jeunesse. Rencontre avec Mme Michèle Guidi, directrice Interrégionale, M. Luc Charpentier, directeur territorial pour les Bouches du Rhône, Mme Magali Bouet, directrice interrégionale des Ressources Humaines et M. Jean-Pierre Carlé, directeur interrégional de l'évaluation, de la programmation et des affaires financières (DEPAFI) ;

– Déplacement auprès du tribunal de Grande instance de Brive-la-Gaillarde. Rencontre avec Mme Françoise Gruas, présidente, M. Jean-Pierre Laffite, procureur de la République et Mme Valérie Labeye, directrice du greffe.