

Paris le 20 octobre 2014

## **BUDGET JUSTICE 2015 :**

### **Effet placebo pour service public asphyxié**

Les années se suivent et se ressemblent. La ministre de la justice s'est de nouveau félicitée, lors de sa présentation, de ce que le budget de la justice était préservé par rapport aux autres ministères et qu'il reste un budget prioritaire. Avec 7,98 milliards d'euros, il est effectivement en augmentation de 2,3% par rapport au budget 2014.

Mais cette augmentation ne profitera qu'à l'administration pénitentiaire, qui est la seule à voir son budget augmenter de 5,7%. Le budget des autres administrations, et notamment des services judiciaires et de la PJJ s'annonce de nouveau en baisse pour 2015.

Certes, il n'est pas question ici de contester les efforts consentis pour l'administration pénitentiaire, en raison notamment de l'entrée en vigueur de la loi du 15 août 2014 « sur l'individualisation des peines et l'efficacité de la sanction pénale », qui nécessitera un renfort important en effectif.

Mais il n'est pas acceptable que le budget de la PJJ soit de nouveau en baisse et que sur le triennal 2015-2017, ne soient créés que 160 emplois, alors que cette administration a particulièrement souffert d'une politique de réduction drastique de ses effectifs sous le précédent quinquennat, et qu'une réforme de l'ordonnance de 1945 est annoncée pour 2015.

Quant aux services judiciaires, dont le budget est en baisse de 37,6 M€ pour 2015 avec 3.078 M€, comment croire un seul instant que la création de 94 emplois permettra d'améliorer le fonctionnement de juridictions au bord de

l'asphyxie ?

Certes, les fonctionnaires ont obtenu des mesures catégorielles qui se chiffreront à 5,175M€ en 2015, à la suite de la signature, le 15 juillet 2014, d'un protocole d'accord.

Mais des économies devront être réalisées partout, sur les frais de fonctionnement des juridictions, sur les frais de justice et sur les dépenses d'investissement.

La volonté de la garde des Sceaux d'améliorer l'accès au droit et à la justice, axe principal de la réforme issue de la réflexion sur la « Justice du 21<sup>ème</sup> siècle », ne se traduit pas en terme budgétaire. Seul le budget consacré à l'aide aux victimes augmente de façon significative. L'augmentation de 10% du budget de l'aide juridictionnelle dont s'est félicitée la garde des Sceaux n'est effective que si on prend en compte l'augmentation des droits de procédure supportés par les justiciables. Ce budget est en réalité en baisse, et marque une amorce de désengagement de l'Etat de cette mission essentielle.

Le constat est donc sans appel. Le service public de la justice ne fonctionne plus aujourd'hui qu'à flux tendus, au détriment de la qualité du service rendu au justiciable et au prix du recours accru aux procédures expéditives que sont les comparutions immédiates et la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. La justice pénale prend une part de plus en plus importante dans les affaires traitées par le service public de la justice, au détriment, comme le ministère le reconnaît lui même, de la justice civile qui peine à remplir ses missions. Malgré l'implication très forte des personnels, les « performances des juridictions » se dégradent, et les situations de souffrance au travail des personnels se multiplient.

Le gouvernement a renoncé à remettre en cause les choix budgétaires effectués les années passées, et à hisser la France au niveau des autres pays européens quant à la part consacrée à la justice dans son budget.

Pour le Syndicat de la magistrature, il était pourtant urgent de prendre en compte l'état réel de la justice.

# 1) Les services judiciaires

## La situation des effectifs

Lors de la présentation du budget 2015, la ministre s'est félicitée d'avoir obtenu, malgré la baisse des effectifs de l'Etat pour 2015, la création de 94 emplois pour les services judiciaires. Le chiffre réel de ces créations s'élève en réalité à 49 emplois, le reste étant obtenu par le redéploiement de 45 emplois de catégorie C administratifs et techniques « *permis par la modernisation des systèmes d'information du ministère et l'optimisation des moyens de l'administration centrale* », c'est à dire la mise en service de Cassiopée, le déploiement du portail Chorus dédié aux frais de justice et « *l'optimisation des services* ».

Ces emplois devraient permettre prioritairement de soutenir les actions et réformes suivantes :

- la mise en œuvre des réformes décidées suites aux travaux relatifs à la justice du 21<sup>ème</sup> siècle : 22 greffiers
- la mise en œuvre des réformes relatives à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines : 40 magistrats
- la mise en œuvre de nouvelles dispositions en matière pénale : 9 magistrats et 8 greffiers
- la poursuite de la mise en œuvre de la loi n°2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes hospitalisées sous contrainte, le soutien à l'activité du JLD et la loi renforçant le secret des sources des journalistes : 8 magistrats
- le renforcement du parquet national anti-fraude : 1 magistrat
- le soutien à l'activité juridictionnelle générale : 6 magistrats

Malgré la création de ces 64 postes de magistrats, le plafond d'emploi de magistrats demandé devrait néanmoins passer de 9174 en 2014 à 9125 en 2015, ce qui paraît incohérent.

Mais chaque année, le ministère ne consomme pas la totalité des crédits correspondant à ces recrutements.

Et du fait d'un bilan négatif jusqu'à récemment entre les recrutements et les magistrats qui partent à la retraite, en raison notamment de la politique de baisse de recrutement menée sous le précédent quinquennat, le nombre de magistrats en juridiction baisse régulièrement. D'après les chiffres de la DSJ, ils étaient 7.783 en 2012, 7.763 en 2013 et 7.703 en 2014.

Ce n'est qu'à compter de 2015 que le solde devrait redevenir positif pour combler les vacances de postes.

Plus inquiétant encore, l'examen de la répartition des magistrats par destination, établie à partir des questionnaires remplis chaque année par les juridictions, montre une diminution du nombre d'emplois de magistrats affectés :

- au traitement et jugement des contentieux civils : - 168 ETPT ;
- à la conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales : - 162 ETPT ;
- à la cour de cassation : - 6 ETPT.

Le nombre de magistrats affectés à l'enregistrement des décisions judiciaires reste stable à 3 ETPT et les activités « soutien » et « formation » sont renforcées avec +18 ETPT et +14 ETPT.

Le nombre de magistrats affectés aux tâches juridictionnelles serait donc en baisse de 305 ETPT par rapport à 2014.

Le nombre de fonctionnaires affectés à ces mêmes missions augmente lui de 306 ETPT.

Malgré l'annonce de la création de 94 emplois pour les services judiciaires, et la mise en avant des « efforts » du ministère pour conserver les emplois de magistrats et de fonctionnaires, ces chiffres traduisent en réalité une dégradation de la situation des juridictions par rapport à l'année 2014. Au total les crédits de paiement demandés pour 2015 pour les services judiciaires, qui s'élèvent à 3,078 Md€, baissent de 37,6M€. Pour les fonctionnaires, la valeur du point fonction publique reste inchangée à 55,5635€.

Les mesures catégorielles se chiffreront à 5,175M€ en 2015 et 11,075M€ en année pleine, certaines mesures n'étant applicables qu'à compter du mois de novembre 2015. Sont concernées la revalorisation des astreintes des magistrats pour 500.000 euros à compter du mois de janvier 2015, et la rénovation du statut des personnels de greffe résultant de la signature d'un

protocole d'accord le 15 juillet 2014, et qui poursuit les objectifs suivants :

- renforcer et revaloriser le corps des fonctionnaires de direction des services judiciaires
- revaloriser le métier de greffier des services judiciaires en étendant ses missions dans les domaines de l'assistance renforcée du magistrat, de l'encadrement technique et de proximité ainsi que l'accueil des justiciables
- participer à la structuration des juridictions, à travers la définition et la précision des fonctions d'encadrement intermédiaire, notamment par le positionnement de postes en statut d'emploi.

L'année 2015 pour les magistrats ne s'annonce pas sous de meilleurs auspices que l'année 2014. Certes, il ne peut être question de contester le renforcement du nombre de fonctionnaires lié à l'amélioration de l'accueil des justiciables et à l'assistance du magistrat, les greffes étant de toute façon en sous-effectif chronique. Mais aucune création de poste de fonctionnaire n'est prévue pour la mise en œuvre de la réforme pénale, et la situation des greffes restera critique. Quant aux magistrats, la diminution de leur nombre en juridiction est un bien mauvais signal pour tous ceux qui espéraient que le ministère allait finir par prendre en compte leur situation catastrophique. Il est dès lors difficile de se réjouir des créations de postes annoncées quand on les compare au nombre de postes vacants.

Le Syndicat de la magistrature réclame depuis longtemps une politique de recrutement qui permette de compenser les départs en retraite et de pourvoir effectivement les postes créés. S'il n'est pas question de « brader » le métier de magistrat, une politique plus ouverte de recrutement doit être menée pour mettre fin à une situation intenable et critique pour les juridictions et pour les personnels, source, dans bien des cas, de souffrance au travail.

#### Les indicateurs de performance des juridictions

Le projet de loi de finances se fonde sur des indicateurs de performance qui participent à la déterminer. Ces indicateurs correspondent pour le ministère à trois objectifs : améliorer la qualité et l'efficacité de la justice, rendre plus efficace la réponse pénale, l'exécution et l'aménagement des peines et moderniser la gestion de la justice. L'indicateur lié au délai moyen de traitement des procédures civiles a été modifié et ne tient plus compte des procédures courtes que sont les référés et les procédures d'urgence.

Le Syndicat de la magistrature déplore une nouvelle fois que les « performances » de la justice ne soient appréciées qu'en terme de délais et de productivité, même s'il se félicite que l'indicateur lié au « taux de réponse pénale » ait disparu de ces critères de performance.

L'examen de ces indicateurs montre au mieux une stagnation, voire une dégradation du fonctionnement du service public de la justice, malgré un effort accru des magistrats et fonctionnaires. Les tribunaux de grande instance, notamment, peinent à faire face à leurs objectifs en raison de l'afflux des procédures nécessitant une réponse rapide, et une part toujours plus importante prise par la justice pénale, comme le ministère le souligne lui-même.

*- La justice civile :*

Le délai moyen de traitement des affaires civile par la cour de Cassation (15,3 mois) et des affaires pénales (170 jours) reste stable, comme le nombre d'affaires civiles traitées par magistrat du siège (110).

Pour le ministère, l'évolution comparée du stock des affaires en cours avec le nombre d'affaires nouvelles met en exergue une gestion des dossiers « à flux tendu ». Il donne un satisfecit aux magistrats de la cour de cassation dont la « productivité » est particulièrement « appréciée ».

Les cours d'appel ne tiendront pas en 2014 l'objectif de 11,4 mois de délai de traitement. La durée de traitement s'établit en effet autour de 12,5 mois, soit à peine un peu moins qu'en 2013. Le ministère note que les cours d'appel ont maintenu un niveau élevé de traitement, mais qu'elle ne peuvent traiter tous les flux entrants, en raison notamment de l'augmentation des contentieux liés à la crise économique. Les chambres sociales, notamment, affichent une hausse du délai de traitement de leurs affaires (15,8 mois contre 15,2 en 2012) et leur stock augmente.

Considérant que les magistrats des cours d'appel ont atteint un seuil en terme de capacité de traitement, les juridictions ayant déjà modifié leur organisation et recouru aux nouvelles technologies pour gagner en productivité, le ministère estime que le délai de 12,6 mois pour l'ensemble des cours d'appel est « raisonnable » et que la cible 2017 de 12 mois est une « trajectoire prudente ».

Les délais de traitement des tribunaux de grande instance restent stables à 10,4 mois en 2014. Mais les TGI n'arrivent plus à couvrir leurs affaires nouvelles dont les stocks gonflent de 10 à 20.000 affaires chaque année. Le niveau de traitement a par ailleurs atteint son plus bas niveau depuis les 5

dernières années avec 923.000 affaires terminées, soit une baisse de 10.000 affaires.

Cette situation est due, selon le ministère, au fait que les contentieux les plus lourds sont de plus en plus difficiles à traiter. Les contentieux à délai contraint prennent une part de plus en plus importante du contentieux des TGI (le contentieux lié aux hospitalisations sous contrainte a augmenté de 67% en 2012 et représente aujourd'hui 9% de l'ensemble des affaires traitées). Le ministère note par ailleurs une « pression forte au pénal », en raison du développement de la nouvelle chaîne pénale qui a amené à prioriser les actions sur les audiences pénales au détriment du civil.

Le ministère mise sur la rationalisation des services, la mutualisation des effectifs, le développement de la spécialisation des tâches, la diffusion de bonnes pratiques pour résorber ce retard, le recours aux nouvelles technologies ayant déjà largement été mis en œuvre.

Le délai de traitement des tribunaux d'instance hors référé a été de 6,4 mois en 2013. Le ministère considère que leur situation devrait s'améliorer malgré l'impact de la réforme de la carte judiciaire, du transfert du contentieux du surendettement, de la réforme des tutelles et des incertitudes quant au périmètre de compétence des juges de proximité. Il estime notamment que la fin de la campagne de révision des mesures de tutelles a pu redonner certaines marges de manœuvre aux tribunaux d'instance pour s'attaquer aux stocks, mais que l'amélioration sera lente en raison de l'impact de la crise économique sur le contentieux des tribunaux d'instance, et le fait que les TGI, eux même en difficulté, utilisent souvent les magistrats d'instance pour participer aux audiences.

Selon la DSJ, la suppression de la juridiction de proximité devrait être reportée de 2 ans pour ne pas mettre en difficulté les tribunaux d'instance. Elle nécessiterait en effet un renfort en effectif d'environ 60 magistrats. Le Syndicat de la magistrature ne peut que déplorer, une nouvelle fois, que la suppression de cette juridiction, qui avait été contestée, lors de sa création, par toutes les organisations syndicales, ne puisse être effective en raison du manque de prévoyance des gouvernements successifs qui se sont abstenus des recrutements nécessaires.

S'agissant des juges pour enfants, le ministère ne mesure, pour l'assistance éducative, que le délai allant de la saisine du juge des enfants à la première audience, qui est de l'ordre de 2,2 mois.

Après une forte baisse des affaires nouvelles en 2012, les saisines des conseils de prud'hommes repartent à la hausse en 2013 avec 205.000

affaires nouvelles, chiffre identique à 2011. Le nombre des affaires traitées est le plus bas depuis les dix dernières années en raison d'un effort pour résorber les affaires anciennes. Les délais de traitement des CPH sont donc en hausse, et s'établissaient en 2013 à 13,7 mois.

La prévision 2014 de 12,7 mois ne sera pas tenue, et la prévision 2015 de 13,3 mois paraît difficilement atteignable.

#### - La justice pénale

Le taux de réponse pénale a enfin disparu des indicateurs de performance de la justice pénale. Mais les autres indicateurs restent inchangés et le ministère compte toujours sur un recours accru aux procédures rapides (comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, composition pénale, ordonnances pénales) pour améliorer les performances de la justice pénale. Comme en 2013, il considère que des « leviers d'actions » doivent encore amener des améliorations en matière de traitement, *« grâce au périmètre élargi des délits pouvant être traités par un recours à l'ordonnance pénale, et à une utilisation en hausse de la CRPC, y compris assortie d'un déferrement qui devient ainsi, dans certains cas, une alternative crédible à la comparution immédiate »*.

Le délai moyen de traitement des affaires pénales reste stable pour la cour de cassation avec un délai de 170 jours. Le nombre d'affaires pénales traitées par magistrat du siège et du parquet évolue légèrement : il était de 193 en 2013, de 195 en 2014, et devrait être de 198 en 2015 pour une cible 2017 à 205.

S'agissant des affaires criminelles, le ministère note une hausse du délai qui passe de 33,9 mois en 2010 à 36,1 mois en 2012. Elle serait due en partie à la complexification des affaires d'assises, qui entraîne en outre une augmentation du nombre de jours consacré à une affaire d'assises, qui passe de 2,9 jour par arrêt en 2010 et à 3,1 jours en 2012. Le ministère tient compte, dans ses prévisions pour 2015, de ce que les juridictions d'assises ne peuvent guère augmenter la durée des sessions.

Les délais des juridictions correctionnelles s'allongent également pour arriver à 12,6 mois. Il en est de même des juridictions pour mineurs dont le délai de traitement serait en hausse continue depuis 2001. Il serait de 18,6 mois en 2012 pour une prévision de 18,2 mois en 2015.

Le nombre d'affaires pénales traitées par magistrat du siège et du parquet est en hausse constante. S'agissant des magistrats du parquet, le ministère se félicite de ce que les parquets ont su se réorganiser pour respecter les contraintes de Cassiopée, ce qui a constitué « un élément très positif de

rationalisation du traitement des affaires par les parquets ». Mais comme le montre le récent rapport de l'IGSJ sur le fonctionnement du TTR, le Syndicat de la magistrature se gardera de tout optimisme : la rationalisation du traitement des affaires ne traduit aucune amélioration de la qualité de la justice pénale et des réponses apportées à la délinquance. Elle a au contraire conduit à la multiplication des procédures rapides dont on connaît l'impact en terme de répression accrue et de déséquilibre des droits de la défense.

Le taux d'alternative aux poursuites, classé dans l'objectif « rendre plus efficace la réponse pénale » reste stable (entre 43 et 45 %). Il apparaît satisfaisant au ministère qui le considère équilibré au regard de la nécessité de diversifier la réponse pénale mais également du coût en frais de justice de ces mesures.

Mais s'agissant des mineurs, le ministère note un recours accru aux mesures alternatives, notamment en 2012 où il a dépassé la « cible » de 60%. Pour le ministère *« si l'on sait que les alternatives restent les mesures prioritaires concernant les mineurs, atteindre des taux nettement plus élevés poserait question quant à la juste place des mesures répressives à l'encontre des mineurs »*. On doit en conclure que pour le ministère, la part des mesures répressives dans le traitement de la justice pénale des mineurs doit rester significative. Ce point de vue, livré sans aucune analyse qualitative de la nature des saisines du juge des enfants en matière pénale, est inacceptable et laisse mal augurer d'un retour, dans le cadre de la réforme de l'ordonnance de 1945, à la spécificité de la justice des mineurs.

La suppression du critère du taux de réponse pénale restera donc sans effet en l'absence d'une politique volontariste de remise à plat de la justice pénale et du fonctionnement du TTR, des missions qui lui sont confiées et d'une restauration effective du principe de l'opportunité des poursuites. La justice pénale ne tient aujourd'hui ses objectifs que grâce à une organisation productiviste qui sacrifie la qualité de la réponse de la justice au profit de procédures expéditives et peu respectueuses des droits des personnes, et dont le ministère souhaite un recours accru.

### Le fonctionnement des juridictions et les frais de justice

Les dépenses de fonctionnement courant des services judiciaires y compris ENM s'élèveront en 2015 à 329,22 M€ , proche des 327,2 M€ de 2014. Il s'agit donc d'une augmentation toute relative, sachant que les engagements non soldés pour 2014 s'élèveront à 119,9 M€, dont 61,4 M€ seront supportés par le budget 2015. Cette situation s'avère particulièrement critique pour le fonctionnement des juridictions, dont le budget doit supporter des « restes à payer » sur les années antérieures de plus en plus

importants.

Etienne Blanc, rapporteur spécial du budget justice, rappelait dans son rapport que « les tensions » sont très importantes sur les dépenses de fonctionnement courant, qui dépassent de façon récurrente et inquiétante les plafonds alloués.

Les économies devront être réalisées partout : sur les fluides, les dépenses de gardiennage et de nettoyage, etc... les responsables des BOP étant « incités à adhérer aux dispositifs d'achats mutualisés existants ou bien à renégocier les conditions d'exécution de marchés ou les contrats de service, afin de participer à l'effort global d'économie ». Une économie structurelle de 5,7M€ d'euros devrait être réalisée en 2015 sur les dépenses d'affranchissement, *« grâce à une mobilisation volontariste des juridictions, dans le respect des orientations fixes par la note du 19 juin 2014 relative aux actions à engager en faveur de la réduction des dépenses d'affranchissement »*.

Nul doute qu'en juridiction, ces « efforts » se feront ressentir...

Quant aux frais de justice, les crédits de paiement s'élèveront à 449,85 M€ en 2015, contre 457,7 M€ en 2014. Les engagements non soldés en 2014 s'élèvent à 378 M€, montant en diminution par rapport à 2014 (390,5 M€), dont 274,4 M€ seront supportés par le budget 2015 (contre 279,8 M€ en 2014). Cette évolution traduit, selon les services judiciaires, la volonté de résorber prioritairement le stock des créances au titre des années antérieures.

Les frais de justice exposés en matière civile prennent une part de moins en moins importante puisqu'ils ne représenteront plus que 12% de la dépense totale à ce titre contre 14,2% en 2014. Les frais de justice relatifs à la conduite de la politique pénale et le jugement des affaires pénales sont en baisse par rapport à 2014 : 248,3 M€ contre 261,8. Enfin, au titre de l'action « soutien », la dotation 2015 pour les frais de justice s'élève à 146,87 M (écoutes téléphoniques et analyses ADN notamment).

Le ministère a toujours du mal à contenir les frais de justice, et espère, comme l'année dernière, réaliser des économies avec la mise en œuvre de la PNIJ et du changement de périmètre de la médecine légale.

Pour le Syndicat de la magistrature, d'autres choix peuvent être faits, et il conviendrait de s'interroger enfin sur le fichage génétique de milliers de personnes ou le caractère obligatoire de certaines expertises psychiatriques, alors que dans le même temps, les magistrats ont de plus en plus de mal à désigner des experts qui acceptent de travailler sans être payés...

## L'accès au droit et à la justice

Le ministère de la justice le rappelle encore aujourd'hui : la politique publique en matière d'accès au droit et à la justice doit permettre à toute personne qui le souhaite d'avoir connaissance de ses droits et de les faire valoir, quelque soit sa situation sociale et où qu'elle se situe sur le territoire.

Pourtant, la part consacrée à l'aide juridictionnelle en France reste très insuffisante, d'une part parce que les plafonds de l'aide juridictionnelle sont très bas et se situent en dessous du seuil de pauvreté, (la prise en charge à 100% des frais de justice est réservée à une personne gagnant moins de 936 euros mensuels), d'autre part parce que la rémunération des avocats est très insuffisante pour leur permettre de faire face à leurs charges.

Les avocats ont du se mobiliser à plusieurs reprises, en 2014, pour obtenir une réforme de l'aide juridictionnelle qui tienne compte à la fois de l'augmentation des missions qui leur sont confiées, et de la nécessaire revalorisation de leur indemnisation.

La ministre a indiqué avoir entendu la profession et s'est félicitée, lors de la présentation du budget pour la justice, d'une hausse de 10% du budget consacré à l'aide juridictionnelle. La réalité est moins reluisante.

Avec 336,2 M€, le budget de l'aide juridictionnelle est en baisse de 11M€ par rapport au budget de l'année dernière (347,2M€). Les 10% de hausse, soit 34M€ par rapport à 2014 ne sont obtenus qu'en tenant compte de « 43M€ de ressources nouvelles », qui correspondent, d'après le projet de loi de finances pour 2015 à :

- une revalorisation - sans précédent - du montant des droits fixes de procédure (de 22€ à 31€, de 90€ à 180€, de 120€ à 169€, de 375€ à 527€ et de 150€ à 211€)
- l'augmentation de la taxe forfaitaire sur les actes d'huissiers de justice qui sera portée à 11,16€ au lieu de 9,15€
- une taxation de 11,6% des assurances de protection juridique.

La hausse de 10% ne correspond, en outre, qu'à la prise en compte de nouvelles missions, comme la réforme de l'enquête pénale, soit 17 M€ d'euros, ainsi que, pour 11,2 M€, à une économie que le gouvernement souhaitait réaliser sur la démodulation de l'unité de valeur prévue par la loi de finances 2014, et à laquelle il a dû renoncer après la mobilisation des avocats

en 2013.

La dotation des barreaux via les CARPA correspondra à la rétribution de 756.000 missions, contre 768.000 missions en 2014 et 805.00 en 2013. Le coût moyen de la mission évolue peu : 360€ en 2013, 340€ en 2014 et 360€ en 2015. Les aides à l'intervention de l'avocat ( intervention en cours de garde à vue, d'une audition libre ou d'un déferrement, pour la retenue des étrangers, et en matière de médiation ou de composition pénale) s'élèvent à 74,14M€ contre 51,5M€ en 2014 pour prendre en compte la réforme de l'enquête pénale. Le montant des dotations aux barreaux ayant conclu un protocole d'amélioration de la défense des justiciables ou ayant conclu une convention pour la défense des gardés à vue, et des étrangers est inchangé.

Si le gouvernement compte réaliser des économies, comme l'année dernière, sur le contrôle accru des commissions d'office, la mise en œuvre du principe de subsidiarité de l'AJ et la prise en charge de la rétribution de l'avocat intervenant à l'aide juridictionnelle, il est craindre que cela ne reste qu'un vœux pieux : le fonctionnement des bureaux d'aide juridictionnelle n'a pas connu d'amélioration sensible. Le délai moyen de traitement des demandes d'AJ a certes diminué, mais la proportion des BAJ dépassant les 60 jours de délai a augmenté. Le taux de mise en recouvrement des frais avancés par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle reste dérisoire. Il serait de 8% en 2014 contre 6,5% en 2013.

Autant dire que le budget consacré à l'aide juridictionnelle, en 2015 ne permettra pas plus qu'en 2014 à l'Etat d'améliorer la prise en charge des justiciables les plus démunis pour leur permettre un meilleur accès au droit. En attendant une réforme plus globale du financement de l'aide juridictionnelle, que les avocats réclament depuis des mois, le projet de loi de finances traduit l'amorce d'un désengagement de l'Etat d'une de ses missions essentielles, et la recherche d'un financement complémentaire sur les justiciables eux mêmes par l'augmentation des droits fixes de procédure. Si le Syndicat de la magistrature ne s'est jamais déclaré opposé à un financement complémentaire, celui-ci devait être destiné à revaloriser la rémunération des avocats et à élargir le champ des bénéficiaires, l'Etat devant maintenir son engagement au titre du devoir de solidarité nationale. Tel n'est pas le cas, puisque le financement des nouvelles missions n'est obtenu qu'en augmentant les droits de procédure.

A cela s'ajoute l'augmentation du droit de timbre d'appel payé par les parties à l'instance d'appel lorsque la représentation est obligatoire. Le projet de loi de finances prévoit en effet que ce droit passera de 150€ à 225€ à compter du 1er janvier 2015, « pour remédier au déséquilibre structurel des recettes du fonds d'indemnisation de la profession d'avoué », et qu'il sera perçu

jusqu'au 31 décembre 2026 au lieu de 2020 (le total des engagements de l'Etat à ce titre s'élève à 480M€). Le fond sera abondé de 1,7M€ en 2015.

Malgré la volonté affichée de renforcer l'accès au droit, les crédits qui y sont consacrés sont en légère diminution à 5M€ contre à 5,35 M€. en 2014 pour 101 CDAD et 137 MJD. Cinq MJD devraient, comme en 2014, être ouvertes en 2015. Et leurs crédits de fonctionnement sont également en baisse de 1,5 M€ environ.

Seul le budget de l'aide aux victimes connaît une hausse significative, passant de 12,8 M€ en 2013 à 13,70 M€ en 2014 et 16,85 M€ en 2015, soit 22% d'augmentation affecté au financement des associations locales d'aide aux victimes.

Le budget consacré à la médiation familiale et aux espaces de rencontre est inchangé avec un montant de 3,25M€. En 2013, il a permis de financer 17.400 mesures de médiation familiale, et à soutenir financièrement 104 associations gérant un service de médiation familiale, 73 associations gérant un espace de rencontre et 86 associations gérant les deux types d'activité. La encore un effort significatif, comme en atteste le rapport Juston, permettrait de diminuer d'autant le nombre d'affaires dont sont saisies les juridictions civiles.

## **2) L'administration pénitentiaire**

Le budget de l'administration pénitentiaire est le seul à connaître une hausse, puisqu'il s'élève à 3 396 M€ pour 2015 contre 3 236 M€ en 2014 (soit une hausse de 5,2%), hausse destinée à accompagner l'entrée en vigueur de la réforme pénale au 1<sup>er</sup> octobre 2014.

Le ministère prévoit d'augmenter de 25% sur trois ans les effectifs des services pénitentiaires, et de créer notamment 1000 emplois dans les services d'insertion et de probation (400 emplois ont été ouverts en 2014, 300 le seront en 2015 et 300 en 2016-2017). Une somme de 2,1 M€ supplémentaires en moyens de fonctionnement devrait accompagner ces créations de postes (renforcement de l'encadrement des personnes et dotation en investissement immobilier).

Il prévoit également de développer, outre la contrainte pénale, les autres peines alternatives à l'incarcération, mais cette évolution est limitée au développement du bracelet électronique (+10% en 2015).

Le milieu fermé « reste une priorité de la garde des Sceaux », avec l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires (Beauvais, Valence, Riom, Ducos, UHSA de Bordeaux). Le parc immobilier de l'administration pénitentiaire devrait augmenter de 2900 places nettes correspondant à la construction de 5600 places neuves et à la fermeture de 2500 places vétustes. De nouvelles opérations immobilières vont être lancées en 2015 : construction des établissements pénitentiaires de Lutterbach, Nouvelle Calédonie, le centre de semi-liberté de Martinique et la rénovation de la maison d'arrêt de Basse Terre et du centre pénitentiaire de Faa'a.

La construction d'unités de vie familiale sera poursuivie en 2015 pour 22M€.

Les indicateurs de performance de l'administration pénitentiaire restent marqués par une surpopulation carcérale importante. Le taux d'occupation des places en maison d'arrêt est en augmentation régulière. Il est passé de 131% en 2012 à 134% en 2013, et l'objectif de 133% en 2014 ne sera pas réalisé. Compte tenu de l'augmentation continue du nombre de détenus, la prévision de 2015 est de 135%. Les chiffres relatifs au nombre de détenus par cellule connaissent la même évolution : 1,35 en 2012, 1,36 en 2013, une prévision de 1,37 en 2014.

Malgré une hausse prévisible de la population pénale, le ministère estime pouvoir en limiter les effets sur la situation des prisons, par « l'augmentation du nombre de places et l'ensemble des mesures destinées à faire diminuer le taux d'occupation, à l'instar du développement des aménagements de peines et de la surveillance électronique de fin de peine ».

Lors de la présentation du budget, la ministre a confirmé que le principe de l'encellulement individuel ne pourrait être respecté à la fin de l'année, et qu'un report de son application allait une nouvelle fois être demandé lors de la discussion du budget.

La situation préoccupante des établissements pénitentiaires a des conséquences sur leur sécurité : le taux d'incident pour 10.000 détenus, ayant entraîné une ITT augmente régulièrement : 16,7 en 2012, 21,5 en 2013. La cible de 16,5 pour 2014 ne pourra pas être tenue (prévision actualisée de 18,8), même si le nombre d'incidents constatés semble diminuer.

Le pourcentage de détenus bénéficiant d'une formation ou d'un travail rémunéré est en baisse constante (37,7% en 2012, 29,5% en 2013. La prévision de 2014 : 31,5% ne sera pas tenue, et la cible de 2015 (29,5%) est identique à la réalisation 2013. Selon le ministère, les tendances enregistrées sur 2014 et 2015 tiennent compte de la perspective du

transfert de la formation professionnelle aux conseils régionaux au 1<sup>er</sup> janvier 2015, du contexte économique, d'une augmentation de la population carcérale et de l'évolution du budget dédié à la formation professionnelle. La généralisation du paiement à l'heure en 2015 devrait également avoir des conséquences négatives sur l'offre de travail en établissement pénitentiaire.

Bien que l'administration « *développe depuis plusieurs années de façon très dynamique les aménagements de peine* », le pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine reste stable, après avoir connu une hausse de 12% entre 2012 et 2014. Il était de 22% en 2013 et la prévision pour 2015 est de 23%. La part des PSE dans les aménagements de peine, qui était de 81% en 2012, a baissé à 78% en 2013, et devrait rester inchangée sur les années à venir. Le ministère, qui mise pourtant sur le développement des mesures alternatives à l'emprisonnement, a du revoir ses prévisions à la baisse, en constatant que les résultats 2013 avaient été inférieurs aux prévisions initiales. Alors que l'administration a un objectif de 12.757 PSE, 11.210 personnes étaient sous PSE au 1<sup>er</sup> juillet 2014.

La dotation 2015 pour les PSE et les PSEM est de 18,6M€ en crédit de paiement, soit en légère diminution par rapport à 2014. L'administration indique, comme en 2014, que le coût unitaire du bracelet a fortement baissé à la suite du nouveau marché négocié par la direction de l'administration pénitentiaire. Avec un coût de 88€ par mois pour un PSE et de 145€ pour le PSEM, il reste strictement identique à celui de l'année 2014.

Ces chiffres marquent, en tout état de cause, la persistance d'une politique d'aménagement des peines axée sur le développement du PSE, qui ne saurait devenir l'aménagement de référence (au détriment de la libération conditionnelle pour les détenus et des conversions pour les condamnés libres), alors que, principalement axé sur la surveillance, il est souvent si étranger à l'accompagnement socio-éducatif dont ont besoin un certain nombre de condamnés.

Quant au milieu ouvert, le seul indicateur de performance, comme l'année dernière, est lié au pourcentage de personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes, qui stagne entre 57 et 58%. Le ministère, qui indique avoir mené plusieurs actions pour augmenter ce pourcentage, a du revoir ses objectifs à la baisse, en raison notamment de « la persistance des difficultés économiques ».

Deux ans et demi après l'alternance, le ministère de la justice peine à mettre un terme à la situation catastrophique des établissements pénitentiaires. S'il est possible d'espérer que l'entrée en vigueur de la réforme pénale permette

de limiter la pression carcérale, il est à craindre, faute d'un réel changement de politique pénale, que la situation des établissements pénitentiaires ne soit réellement améliorée. Et, l'histoire nous le montre, ce n'est pas la construction de nouvelles prisons qui infléchira cette tendance, bien au contraire, la création de nouveaux établissements a toujours accompagné l'accroissement de la surpopulation carcérale. Le ministère acte, en reportant de nouveau le principe de l'encellulement individuel, l'échec de la politique menée jusqu'à aujourd'hui. Il est à craindre, comme le souligne le contrôleur général des lieux d'enfermement dans son avis du 24 mars 2014, que la mise en œuvre du principe n'ait plus aucune crédibilité.

### 3) La protection judiciaire de la jeunesse

Il est difficile de dire, comme la garde des Sceaux, que « l'ambition éducative de la justice des mineurs » est réaffirmée. Après une hausse de 2,42% en 2013 et une baisse de 0,5% (785 M€) en 2014, le budget de la PJJ est de nouveau en baisse. Avec un budget de 778M€, contre 789,9M€ en 2014, il sera difficile à cette administration, éreintée par le précédent quinquennat, de retrouver des couleurs.

Et lorsqu'on lit, à propos des indicateurs de performance de la justice pénale des mineurs (voir plus haut) que « *si l'on sait que les alternatives restent les mesures prioritaires concernant les mineurs, atteindre des taux nettement plus élevés poserait question quant à la juste place des mesures répressives à l'encontre des mineurs* », il est à craindre que « l'ambition » de voir restaurée la justice des mineurs ne soit pas au rendez vous.

En réalité, l'année 2013, consacrée à justice des mineurs, n'a pas suffi à combler le déficit creusé dans les années précédentes, et qui avait conduit à la suppression de 632 emplois d'éducateurs depuis 2008. Si le ministère avait annoncé la création de 205 emplois en 2013, le plafond d'emploi n'avait en réalité augmenté que de 75 ETPT. Les 78 créations d'emplois de 2014 devaient être absorbées en grande partie par la création de 2 CEF.

56 emplois devraient être créés en 2015, et être affectés au renforcement des centres éducatifs fermés et au milieu ouvert. Et ce ne sont que 160 emplois au total qui devraient être créés sur les trois années à venir pour la PJJ. La ministre de la justice a indiqué, lors de la présentation du budget, que ce triennal tenait compte de la réforme à venir de l'ordonnance de 1945. Comment croire un seul instant, dès lors, que cette réforme permettra de remettre l'éducatif au cœur de la justice des mineurs lorsque la PJJ ne voit pas ses effectifs renforcés de manière significative. Tout laisse craindre au

contraire qu'une partie de ses missions sera déléguée au secteur privé, dans le cadre notamment des discussions interministérielles de la « revue des missions de l'Etat ».

La construction d'un nouveau CEF à Marseille sera lancée, et 25 opérations de rénovation d'établissements éducatifs sont prévues. Encore une fois, le gouvernement fait le choix de créer un centre éducatif fermé plutôt que de diversifier les lieux d'hébergement et de créer de nouveaux foyers éducatifs ouverts dont le manque se fait cruellement sentir dans la prise en charge des mineurs.

Une nouvelle fois, les dépenses de fonctionnement de la PJJ vont baisser de façon sensible, puisque les crédits demandés pour 2015 s'élèvent à 301,9 M€, alors qu'ils étaient de 307 M€ en 2014 et de 321,3 M€ en 2013. Comment dès lors les personnels de la PJJ vont-ils être en mesure de remplir leurs missions ?

Les indicateurs de performance de la PJJ montrent une amélioration des délais de prise en charge des mineurs (mesuré entre la date de réception de la décision au service et la prise en charge effective par le service – désignation d'un éducateur référent- ) qui était de 11 jours en 2012 et 2013, qui est évaluée à 10 jours en 2014 avec une cible à 9 jours en 2015. Pour les mesures soumises au délai de 5 jours depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, le délai est évalué encore à 7 jours pour 2014, avec un objectif de 5 jours en 2015. Le taux d'inscription des mineurs pris en charge dans un dispositif d'insertion sociale et professionnelle ou de formation, « axe majeur » de la politique éducative auprès des jeunes du ministère, est de l'ordre de 90%. La part des jeunes âgés de moins de 17 ans à la clôture d'une mesure pénale qui n'ont ni récidivé ni réitéré dans l'année qui a suivi est stable à 85%.

Alors que nul ne doute de l'importance des missions de la protection judiciaire de la jeunesse, y compris celles qui ont été délaissées ces dernières années au civil, et qu'une réforme de la justice des mineurs est en cours de préparation, l'absence d'efforts significatifs pour augmenter ce budget n'est pas acceptable.