

DOSSIER DE PRESSE

JUSTICE : LES REFORMES ENGAGEES, LES MOYENS CONSACRES

MARDI 29 MARS 2011

Pour toute information, contacter :
Bruno Badré, porte-parole du ministère, 01 44 77 75 56
Olivier Pedro-Jose, porte-parole adjoint, 01 44 77 70 02



Paris, le 29 mars 2011

JUSTICE : LES REFORMES ENGAGEES, LES MOYENS CONSACRES

Le lundi 14 février 2011, Michel MERCIER, Garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés, a reçu les organisations syndicales pour leur présenter les rapports des inspections diligentées à la suite de l'affaire Tony MEILHON, et évoquer avec elles les suites qu'il convenait de leur donner.

Le ministre s'est engagé à régler les dysfonctionnements révélés par les rapports puis à proposer une démarche ayant pour objectif l'amélioration du suivi des mesures prononcées dans le cadre de la lutte contre la récidive. Des groupes de travail concernant l'organisation et le fonctionnement des services d'application des peines et des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ont donc été lancés, des inspections complémentaires commandées et des moyens supplémentaires alloués.

A ce jour, ces groupes se sont réunis deux fois, sans toutefois la participation des organisations syndicales ou associations professionnelles, pourtant dans un premier temps favorables à ces rendez-vous. Regrettant ce choix, le Garde des Sceaux reste toujours ouvert à la concertation et rappelle que d'autres champs de collaboration peuvent également être explorés.

Le ministre a demandé que de nouvelles organisations et méthodes, pour pallier les carences observées, soient mises en œuvre avant l'été. Pour répondre à l'urgence, **400 emplois seront d'ores et déjà positionnés à partir du mois d'avril dans les juridictions et les SPIP.**

En ce qui concerne les moyens de la Justice en France :

- Des difficultés existent liées en particulier à une augmentation continue du contentieux et un retard « historique » à combler sur les moyens. Pour y remédier, de très grands efforts budgétaires ont été entrepris depuis 2002, le budget triennal 2011-2013 en témoigne, et ce malgré un contexte budgétaire tendu.
- En termes d'effectifs, la priorité est de renforcer les greffes, en recrutant et formant des fonctionnaires qui arriveront en juridiction en 2012 et 2013. Des recrutements de vacataires en 2011 permettent d'anticiper ces arrivées. Pour autant, ces mesures n'excluent pas d'évaluer en parallèle les méthodes et les charges effectives de travail des magistrats et des fonctionnaires selon leurs fonctions et les juridictions. Cette question se pose également pour l'administration pénitentiaire.
- Il faut souligner l'effort considérable entrepris pour l'immobilier qui se traduit par des centaines de millions d'euros investis en vue de moderniser les locaux de justice, les établissements pénitentiaires et ceux de la protection judiciaire de la jeunesse.

En ce qui concerne les réformes en cours et les moyens qui y sont alloués :

Michel Mercier a indiqué à son arrivée aux organisations syndicales qu'il n'y aurait pas de charges nouvelles sans moyens nouveaux. Avant même l'entrée en vigueur des textes concernant les hospitalisations sans consentement, les jurés populaires et la justice des mineurs, le Garde des Sceaux a obtenu du Président de la République et du Premier ministre l'octroi sur 2012 et 2013 de **485 emplois supplémentaires**, qui viennent s'ajouter aux 200 emplois déjà prévus pour 2012.

Les engagements sont donc tenus.

Le ministre tient à rappeler qu'il est totalement ouvert à la discussion avec les représentants des personnels pour définir ensemble les conditions d'une nécessaire poursuite de la modernisation de la Justice en France.

Il souhaite enfin que soient dépassées les postures actuelles pour avancer ensemble sur toutes les questions intéressant les citoyens et les justiciables, très attentifs aux réponses que la Justice peut leur apporter au quotidien.

LES MOYENS CONSACRES DEPUIS 2002

LE BUDGET DE LA JUSTICE

Le budget du ministère de la Justice et des Libertés est passé de 4,5 milliards d'euros en 2002 à **7,1 milliards d'euros en 2011**, soit une hausse de près de **60%** en 9 ans (+14% sur 2007-2011).

La part relative du budget de la Justice au sein du budget de l'Etat était ainsi passée de 1,7% en 2002 à **2,4% en 2010**.

Sur cette période, les crédits consacrés aux services pénitentiaires ont augmenté de 80%, ceux consacrés aux services judiciaires de 35%, ceux consacrés aux services de la protection judiciaire de la jeunesse de 28%. En structure, les services judiciaires restent prépondérants : en 2011 ils représentent 42% des crédits (hors aide juridictionnelle), l'administration pénitentiaire 39%, la PJJ 11%.

L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Les crédits consacrés à l'aide juridictionnelle sont passés de **220 millions d'euros en 2002 à 312 millions d'euros en 2011** (soit + 42%), ce qui traduit à la fois un élargissement des contentieux couverts par l'aide juridictionnelle et une augmentation du nombre de justiciables admis à ce dispositif (de 688 000 justiciables en 2002 à plus de 900 000 aujourd'hui).

LES FRAIS DE JUSTICE

Le montant des frais de justice (expertise, police technique et scientifique, ADN...) est passé de **290 millions d'euros en 2002 à 467 millions d'euros en 2010**, soit une progression de 61% : cette dépense est consacrée au bon fonctionnement du service public de la Justice et de la manifestation de la vérité judiciaire.

LES EFFECTIFS DU MINISTERE

Le ministère de la Justice et des Libertés est le seul ministère où les effectifs progressent de manière continue depuis 2007, alors qu'à l'échelle de l'ensemble de l'Etat un fonctionnaire sur deux partant à la retraite n'est pas remplacé : cela signifie que depuis 2007 les efforts de rationalisation et les gains de productivité réalisés par les autres ministères ont permis de « financer » un important effort de rattrapage en faveur du ministère de la Justice et des Libertés en termes de créations d'emplois, sans pour autant remettre en cause l'objectif du Gouvernement de maîtriser l'emploi public.

Depuis 2007, les efforts ont permis d'accroître de **5 600** les effectifs du ministère (4 500 pour les services pénitentiaires et plus de 1 100 pour les services judiciaires).

1. Les effectifs judiciaires

▪ MAGISTRATS

→ Les effectifs passent de **6 952** magistrats en activité en 2002 à **8 197** au **1^{er} janvier 2011** (cf annexe 1).

→ Soit une évolution des effectifs de **17,8 %** en 8 ans.

L'APPLICATION DES PEINES

375 juges d'application des peines en activité en 2011 contre 176 en 2001 (+113,07%).

▪ FONCTIONNAIRES DE GREFFE

→ Les effectifs passent de 20 461 fonctionnaires de greffe en 2002 (cf. annexe 2) dont 7 860 greffiers à **21 091 fonctionnaires de greffe en 2011** dont **9 237 greffiers**.

→ Soit une évolution du nombre de greffiers de **18%**.

La création de 399 postes de greffiers en loi de finances 2011 se traduira par des arrivées en juridictions en 2012 et 2013, une fois leur formation effectuée.

2. Les effectifs pénitentiaires

→ Les effectifs de l'administration pénitentiaire passent de 25 703 en 2002 à **34 174** au **1^{er} janvier 2011(+33%)**.

→ Les personnels de surveillance ont augmenté de 20 225 en 2002 à **25 873** au **1^{er} janvier 2011 (+28%)**.

→ Le nombre de conseillers d'insertion et de probation s'est accru de 1 882 en 2002 à **2 919** au **1^{er} janvier 2011 (+55%)**.

En outre, d'ici septembre 2011, **204 nouveaux conseillers d'insertion et de probation**, actuellement en formation à l'ENAP, seront affectés dans les SPIP.

LES TRANSFERTS DE CHARGES

Plusieurs missions de sécurité, assurées habituellement par le ministère de l'Intérieur, seront désormais prises en charge par les forces de sécurité du ministère de la Justice et des Libertés composées de personnels pénitentiaires. Il s'agit notamment du transfert de détenus dans les unités hospitalières sécurisées interrégionales, de la sécurisation des enceintes judiciaires ou bien encore de la prise en charge progressive des transfèvements entre les prisons et les tribunaux.

Pour assurer ces nouvelles missions, **800 emplois** seront transférés sur 3 ans (2011-2013) du ministère de l'Intérieur vers le ministère de la Justice et des Libertés.

3. Les effectifs de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)

→ Les effectifs de la PJJ ont augmenté **de 6 950 à 8 837 entre 2002 et 2011 (+ 27%)**.

→ En outre, bien que des efforts de rationalisation aient été réalisés sur les fonctions administratives depuis 2008, le nombre de personnels affectés à **la fonction éducative, le cœur de mission, reste constant**.

LES INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS

1. Les opérations judiciaires en cours

- **LES OPERATIONS LES PLUS LOURDES CONFIEES A L'AGENCE PUBLIQUE POUR L'IMMOBILIER DE LA JUSTICE (APIJ)**

→ Les opérations judiciaires concernent **33 palais de justice**, pour un montant de **1 608,5 millions d'euros**.

- **LES OPERATIONS SUIVIES PAR LES ANTENNES REGIONALES DE L'EQUIPEMENT**

→ A ce jour, les antennes régionales de l'équipement gèrent plus de **600 opérations immobilières** (dont plus de 150 menées dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire).

→ En 2011, ce sont **177 millions d'euros** qui seront investis pour mener des opérations d'investissement immobilier dans les palais de justice et assurer l'entretien courant des bâtiments judiciaires.

→ Ces opérations visent à :

- améliorer les conditions de travail des fonctionnaires et l'accueil des justiciables ;
- moderniser le fonctionnement des juridictions ;
- renforcer la sûreté des palais de justice ;
- adapter les conditions d'accès aux personnes à mobilité réduite.

2. Les opérations pénitentiaires en cours

- **LES OPERATIONS CONFIEES A L'APIJ**

→ Les **59 opérations pénitentiaires** concernent **47 prisons nouvelles**, **7 réhabilitations** et **5 extensions pénitentiaires** pour un montant de **4 627,9 millions d'euros**.

LE MILIEU FERME

5 870 places ont été créées entre 2007 et 2011. Sur cette période, la densité carcérale est passée de **118% avec 50 488 places pour 58 408 détenus** à **107% avec 56 358 places pour 60 544 détenus**.

En 2018, la France disposera de 70 000 places de prison dont la moitié aura moins de 30 ans.

LE MILIEU OUVERT

Depuis 1999, le ministère poursuit sa politique visant à installer les SPIP dans des locaux hors des juridictions. **17 services ont ainsi déménagé** au cours de ces deux dernières années.

3. L'immobilier de la Protection judiciaire de la jeunesse

→ Le montant des crédits pour les opérations immobilières programmés par les directions interrégionales de la PJJ, au titre de l'année 2011, s'élève **15,4 millions d'euros**.

→ Cette programmation est liée, en grande partie, par l'adaptation des infrastructures à l'évolution des modalités de prise en charge :

- passage des unités éducatives d'hébergement collectif à 12 chambres individuelles,
- mise en œuvre des activités de jour.

→ **43 centres éducatifs fermés** sont actuellement en fonctionnement, depuis l'ouverture du dispositif en 2003 pour une capacité totale de **476 places**. Ils ont accueilli 3 800 mineurs délinquants.

D'ici 2013, **68 établissements** seront en fonctionnement pour environ **800 places**.

MISE EN APPLICATION DES MESURES ANNONCEES LE 14 FEVRIER 2011

DES MESURES IMMEDIATES

1. Recrutement de 400 vacataires

Au regard des conclusions des inspections, le ministre a annoncé le recrutement de 400 vacataires dès le mois d'avril, qui viendront **renforcer le fonctionnement de la chaîne pénale** (greffe correctionnel, service de l'exécution des peines, service de l'application des peines, SPIP).

2. Triplement du budget consacré aux réserves judiciaire et pénitentiaire

Le budget consacré par la loi de finances aux réserves judiciaire et pénitentiaire pour l'année 2011 s'élevait initialement à 1,4 millions d'euros.

Afin d'apporter une réponse immédiate aux besoins des services, le ministre a annoncé le triplement de ce budget en le portant à 5 millions d'euros, ce qui représente environ 45 000 vacations d'une demi-journée.

LA RESERVE JUDICIAIRE

La réserve judiciaire créée par la loi de finances du 29 décembre 2010 est composée de magistrats et de fonctionnaires des services judiciaires à la retraite, tous volontaires. Elle leur offre la possibilité de continuer à servir l'institution judiciaire, en mettant leur savoir-faire et leur expérience au service de la justice.

Les réservistes ont vocation à assurer **des missions d'assistance et d'aide à la décision**. Ils peuvent notamment être chargés de l'aide au suivi de la mise en état des dossiers civils complexes, et d'activités de nature administrative.

LA RESERVE PENITENTIAIRE

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a créé une réserve civile pénitentiaire, constituée sur la seule base du volontariat, de personnels retraités de l'administration pénitentiaire.

Cette réserve est exclusivement constituée de fonctionnaires âgés de moins de 65 ans et dégages depuis au plus 5 ans de leurs liens avec le service.

La loi a assigné à la réserve des missions de renforcement de la sécurité relevant du ministère de la Justice et des Libertés, des missions de formation des personnels, d'études ou de coopération internationale et une mission d'assistance des personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

3. Les juges de proximité

Les juges de proximité pourront réaliser jusqu'à **45 000** vacations supplémentaires (+ **60%** par rapport à 2010), ce qui représente autant de demi-journées de travail et d'audiences supplémentaires.

UNE ORGANISATION ET DES METHODES DE TRAVAIL A REPENSER

Conformément aux engagements pris par le Garde des Sceaux le 14 février 2011 devant les organisations syndicales, une réflexion sur le fonctionnement des services chargés du suivi des personnes placées sous main de justice a été engagée. Deux groupes de travail ont donc été mis en place : l'un sur le **fonctionnement et l'organisation des services de l'application des peines** et l'autre sur le **fonctionnement et l'organisation des services pénitentiaires d'insertion et de probation**. Les organisations syndicales qui ont été invitées, ont refusé pour l'heure d'y participer.

Ces deux groupes ont vocation à partager leurs travaux qui seront finalisés à la fin du mois de mai.

Parallèlement et afin d'enrichir ce travail, une mission d'inspection conjointe de l'inspection générale des services judiciaires et de l'inspection générales des finances a été lancée sur l'ensemble de ces questions. Leur rapport est attendu d'ici la fin du mois de juin.

1. Le groupe de travail sur les SPIP

L'administration pénitentiaire est interrogée sur la mise en application des décisions de justice (c'est la question du parc pénitentiaire pour le milieu fermé et de la charge de travail dans les SPIP pour le milieu ouvert) et d'autre part sur son **efficacité en matière de prévention de la récidive** (c'est la question des régimes de détention en milieu fermé et de la qualité des suivis en milieu ouvert).

Le « centre de gravité » du service public pénitentiaire, qui a longtemps été polarisé sur le fonctionnement des établissements pénitentiaires, a tendance à se déplacer vers la prise en charge en milieu ouvert. Il importe que cette prise en charge soit de plus en plus crédible et permette de reconnaître l'expertise de ces services dans le domaine de l'exécution des peines.

LES THEMATIQUES

- Evaluation de la pertinence et de l'efficacité des outils mis en place depuis deux ans (diagnostic à visée criminologique et suivis adaptés aux personnes prises en charge).
- Mesure de l'état des services au regard de la charge de travail et création d'indicateurs fiables qui devront être rapportés à des organigrammes à bâtir.
- Analyse de l'organisation générale du système à la lumière de ces missions nouvelles : lien entre le SPIP, la direction interrégionale et l'administration centrale ; sur un plan transversal, place de l'établissement pénitentiaire et du juge de l'application des peines par rapport au SPIP.

LA COMPOSITION

Il est composé d'un chef d'établissement pénitentiaire, d'un directeur de SPIP, d'un conseiller d'insertion et de probation (CIP), d'un représentant de la direction de l'administration pénitentiaire, d'un chef de département insertion et probation en direction interrégionale et d'un juge de l'application des peines.

Ce groupe de travail est animé par un chargé de mission de l'administration pénitentiaire.

2. Le groupe de travail sur les services d'application des peines

Le groupe de travail « application des peines » a pour objectif de réfléchir aux solutions nationales susceptibles d'être mises en place pour améliorer le fonctionnement des services de l'application des peines, en lien avec les services de l'exécution des peines des parquets et les services

d'insertion et de probation, sur la base des dysfonctionnements relevés à Nantes et d'un constat partagé des difficultés rencontrées par ces services dans l'ensemble des juridictions.

LES THEMATIQUES

- L'évaluation de la charge de travail des services d'application des peines, pour les magistrats, les greffiers et les fonctionnaires, en vue de la définition d'indicateurs nationaux d'activité et de la mise en place d'indicateurs de suivi et d'outils statistiques, ce qui permettra, sur des bases partagées, d'évaluer l'adéquation des moyens humains aux charges de travail.
- L'organisation des services, leur pilotage, la répartition des tâches entre magistrats, greffiers et fonctionnaires, la définition des méthodes de travail (guides méthodologiques, bonnes pratiques), les outils de contrôle et de suivi des mesures.
- La circulation de l'information entre les différents services : services de l'application des peines, parquet, SPIP, greffe correctionnel, etc.
- L'animation et le pilotage des services, à travers la mise en œuvre de politiques de juridiction, sous l'autorité des chefs de services, des chefs de juridiction et des chefs de cour.

LA COMPOSITION

Il est composé de professionnels en poste en juridictions (un juge de l'application des peines, un magistrat du parquet, des personnels des greffes de l'application et de l'exécution des peines), d'un directeur de SPIP, de représentants des directions de la Chancellerie et d'un inspecteur des services judiciaires.

Ce groupe de travail, piloté par le cabinet et la Direction des services judiciaires, s'est d'ores et déjà réuni les 14 et 21 mars. La prochaine réunion est fixée au 31 mars.

LES MOYENS MOBILISES POUR LES REFORMES ENGAGEES

« Je me suis engagé auprès des organisations syndicales à ne pas entreprendre de nouvelles réformes sans évocation des moyens nécessaires » Michel Mercier, 14 février 2011

Au total, ce sont 485 emplois nouveaux qui viendront accompagner la mise en œuvre des réformes engagées, dont 315 dès 2012 et 170 en 2013.

LA REFORME DES HOSPITALISATIONS SANS CONSENTEMENT

Pour accompagner la réforme, 80 emplois de magistrats et 60 emplois de greffiers seront créés, soit **140 emplois au total qui arriveront en juridictions dès 2012.**

LA REFORME SUR LA PARTICIPATION DES CITOYENS AU FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE

Au regard des études d'impact, les besoins en emplois nouveaux ont été estimés à **255 emplois** à compter de la généralisation de la réforme, dont 155 emplois de magistrats et 100 emplois de greffiers.

LA REFORME DE LA JUSTICE DES MINEURS

La réforme envisagée justifiera la création de **90 emplois**, principalement d'éducateurs.

De plus, les centres éducatifs fermés ont depuis 2002 fait leurs preuves en matière de lutte contre la récidive des mineurs délinquants. C'est pourquoi le Garde des Sceaux a décidé de transformer une vingtaine d'établissements de placement éducatif en centres éducatifs fermés.

LA REFORME GUINCHARD SUR LA SIMPLIFICATION ET LA DEJUDICIARISATION

Les mesures de simplification et de déjudiciarisation contenues dans divers projets et propositions de loi récents, notamment le projet de loi Guinchard, devraient permettre de redéployer plus de **200 effectifs** au sein des services judiciaires en 2012, en les réaffectant à d'autres missions.

MODE ET CALENDRIER DE RECRUTEMENT

Pour les magistrats : des concours exceptionnels seront organisés, le premier dès septembre 2011 (**90 postes**), pour de premières arrivées en juridictions en septembre 2012.

Par ailleurs le nombre de postes offerts à l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) sera augmenté dès 2011. Ce sont **225 auditeurs de justice** qui entreront à l'ENM en janvier 2012 au lieu des 180 initialement prévus.

Pour les greffiers : Un concours de recrutement exceptionnel sera organisé début 2012 pour une arrivée en juridictions à l'automne 2012.

Pour les éducateurs : Le recrutement d'éducateurs de la PJJ sera adapté au fur et à mesure des ouvertures d'établissements.

ANNEXES

1. Tableau sur les effectifs de magistrats
2. Tableau sur les effectifs de fonctionnaires de greffes

1. Evolution des effectifs de magistrat (1^{er} septembre année N)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
A – Magistrats en activité	6 952	7 206	7 382	7 586	7 718	7 950	8 070	8 208	8 187
B – Magistrats maintenus en activité en surnombre	53	49	50	47	50	45	51	61	71
C – Effectifs réels des magistrats en activité (A+B)	7 005	7 255	7 432	7 633	7 768	7 995	8 121	8 269	8 258
D – Magistrats en détachement	226	221	245	218	221	228	217	215	247
E – Magistrats en disponibilité	76	77	79	71	80	88	90	83	83
F – Magistrats en congé parental	19	21	15	7	11	13	15	15	12
G – Magistrats en congé de longue durée	17	16	21	20	25	16	21	15	19
H – TOTAL	7 343	7 590	7 792	7 949	8 105	8 340	8 464	8 597	8 619

2. Evolution d'effectifs des fonctionnaires dans les greffes

Années	A	B	C administratif	C technique	TOTAL effectifs réels
	Effectifs réels	Effectifs réels	Effectifs réels	Effectifs réels	
2002	1740	7860	9641	1220	20 461
2003	1762	8273	9881	1235	21 151
2004	1746	8530	9963	1207	21 446
2005	1795	8586	9912	1187	21 480
2006	1855	8381	10089	1126	21 451
2007	1882	8390	10241	1043	21 556
2008	1895	8656	9962	1033	21 546
2009	1906	8797	9785	981	21 469

(Source : ANAGALYS jusque 2005 et LOLFI depuis 2006 - tous ressorts de cour d'appel +ENG+ENM+Adm centrale+CJN+Stagiaires ENG au 31 décembre de l'année de référence (effectifs réels))

2010	1 859	8 918	9 450	952	21 179
Prévision 2011	1 802	9 237	9 092	960	21 091
Prévu 2012*	1 827	9 537	8 907	960	21 231
Prévu 2013*	1 827	9 547	8 907	960	21 241

* Hors concours exceptionnels