

# JUDICIAIRE, PÉNITENTIAIRE

## QUELLES RÉFORMES POUR LA JUSTICE ?

Depuis deux siècles, la Justice est le parent pauvre du budget de la France. Elle a beau être officiellement le troisième pouvoir de l'État (avec le législatif et l'exécutif), remplir une fonction régaliennne par excellence et le garde des Sceaux a beau être le cinquième personnage de l'État, il existe un décalage permanent entre cette importance reconnue et les crédits qui lui sont alloués, et les lamentations ont été continuelles à travers le temps. Depuis quelques années cependant, les gouvernements cherchent à redresser la barre, d'autant que l'état des prisons et les nouvelles missions de la Justice obligent à augmenter les moyens dont elle dispose. Cet effort est-il suffisant ? Pour la première fois s'agissant d'un budget ministériel, la Fondation iFRAP, dans ce dossier réalisé en collaboration avec l'Institut pour la Justice\*, estime que le compte n'y est pas et qu'il faut augmenter les moyens. Il n'y aura certes jamais assez de moyens ni d'hommes pour rendre la justice et l'exécuter. Mais on ne peut multiplier ces moyens à l'infini, pas plus qu'on ne peut placer un gendarme derrière chaque personne ou un éducateur en face de chaque élève. Il nous faut donc comparer les moyens et l'acceptabilité de leur coût avec les objectifs et missions que poursuit la Justice et ce que l'on estime souhaitable qu'elle poursuive dans l'avenir.

- Les chiffres clés de la Justice en France et en Europe
- Judiciaire : les avancées et les réformes encore à faire
- Pénitentiaire : la France manque de places de prisons
- L'incarcération permet de diminuer effectivement la criminalité
- Les propositions de la Fondation iFRAP et de l'Institut pour la Justice



INSTITUT  
POUR LA JUSTICE  
CITOYENS POUR L'ÉQUITÉ

\* L'Institut pour la Justice vise à promouvoir une Justice plus équitable. Association loi 1901 rassemblant près de 400 000 sympathisants actifs et accueillant des victimes et familles de victimes, l'Institut pour la Justice est également un laboratoire d'idées et de publications regroupant des experts reconnus du champ pénal (avocats, magistrats, professeurs de droit, psychiatres, criminologues...). Son cœur de réflexion tourne autour de 4 axes : la peine et son application, la récidive, l'évaluation et le traitement psychiatriques des auteurs, et le droit des victimes.



Dossier réalisé par Bertrand Nouel (Fondation iFRAP)  
et Xavier Bébin (Institut pour la Justice)



## Le budget de la Justice

De 2002 à 2012 (prévisions), le budget de la Justice a augmenté en dix ans de 4,688 à 7,420 milliards d'euros, soit + 58 % en euros courants et + 27 % en monnaie constante. Sa part dans le budget de l'État est passée de 1,74 % à 2,43 % pendant la période 2002-2010. Un effort particulier a donc été incontestablement réalisé pour la Justice et continué pendant cette décennie, et ce malgré la crise d'amaigrissement qui a frappé la plupart des autres budgets. Cependant, par comparaison avec les autres pays de l'Eurozone, le budget de la France, à population égale, est encore inférieur de plusieurs centaines de millions d'euros aux budgets de nos voisins.

En France, entre les deux principaux programmes budgétaires, le pénitencier se taille la part du lion puisque son budget augmente, de 2006 à 2012 et en monnaie courante, de 42 % alors que celui du judiciaire n'augmente que de 19 %.

Notons cependant la stagnation du programme de protection des mineurs.

La part de la Justice dans le budget de l'État a beau avoir nettement augmenté, la faible importance

relative (environ 2,5 %) de cette part peut surprendre et surprend effectivement, s'agissant d'une des principales fonctions régaliennes de l'État. De façon générale, on observe le grignotage continu des ressources consacrées aux fonctions régaliennes par l'explosion des autres dépenses publiques, et en particulier les dépenses sociales qui dépassent maintenant largement les 600 milliards d'euros (près de 100 fois le budget de la Justice!), sans compter la charge des intérêts de la dette (6 fois ce budget environ).

Comme le relève l'historien Jean-Charles Asselain<sup>1</sup> : « En même temps que les transferts de charge opérés des justiciables ou des collectivités locales vers l'État

bouleversent les comptes de la Justice, l'apparition de nouveaux objectifs en matière d'accès au droit, d'indemnisation des victimes, de prévention, de réinsertion des détenus s'ajoute aux impératifs de modernisation pour provoquer une diversification sans précédent des dépenses de

Justice... Le budget de la Justice n'est pas un tonneau des Danaïdes, mais l'élargissement des missions de la Justice se traduit par une tension permanente entre ses objectifs et ses ressources. »

**Un effort particulier a été réalisé et continué en France pour la justice pendant cette décennie.**

<sup>1</sup> Jean-Charles Asselain, in « Le budget du ministère de la Justice de la Restauration au seuil du XXI<sup>e</sup> siècle », AFHJ, juin 2006.

Suite page 14 ►

## Les comparaisons européennes d'après la CEPEJ

La Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ) a établi en 2004 et 2010 des comparaisons chiffrées entre les différents États de l'Europe. Nous en extrayons ci-dessous quelques résultats significatifs concernant le judiciaire (le pénitencier ne rentre pas dans le champ d'examen de la CEPEJ).

	France	Moyenne
Budget du judiciaire par habitant (euros)	57,7	69 (Eurozone)
Budget en % du PIB par habitant	0,18	0,3
Budget alloué à l'assistance judiciaire (% PIB/hab.)	0,02	0,03
Montant moyen de l'assistance judiciaire/affaire (euros)	353	536
Part des frais ou taxes dans le budget des tribunaux (%)	0	25,9
Nombre de juges professionnels/100 000 hab.	9,1	45,1
Nombre de juges non professionnels/100 000 hab.	20,6	123,4
Nombre de personnels non juges/juge	29,1	67,5
Temps de traitement des affaires civiles (jours)	286	282
Salaires brut d'un juge/salaire brut moyen (rapport)	1,1	2,5
Nombre de procédures disciplinaires/100 juges	0,1	2,7
Nombre d'avocats/100 000 hab.	75,8	149,5

À la lumière des statistiques de la CEPEJ, la France apparaît comme un pays :

- dont le budget judiciaire est relativement faible, particulièrement pour les dépenses consacrées à l'assistance judiciaire ;
- qui était jusqu'à cette année (cf. la nouvelle taxe de 35 euros pour engager une procédure en justice) presque le seul à pratiquer un caractère gratuit de l'accès à la justice ;
- assez peu procédurier, avec peu de juges professionnels (5 819) et d'avocats, mais un nombre assez important de juges non professionnels (28 859), et des performances dans la moyenne pour la durée des affaires civiles ;

■ dont les juges sont médiocrement payés (2 700 euros en début de carrière, près de 6 000 euros en milieu de carrière)... mais dont la responsabilité n'est jamais mise en cause.

Il est à noter que le Royaume-Uni présente plusieurs particularités intéressantes (et dont la France pourrait s'inspirer) : des dépenses judiciaires très faibles, avec très peu de juges professionnels mais beaucoup de juges occasionnels (et d'avocats faisant souvent office de juges), et un budget considérable alloué à l'assistance judiciaire.

La CEPEJ nous confirme surtout que le budget de la Justice française reste particulièrement faible, malgré les indéniables remises à niveau qui ont eu lieu ces dernières années. Les comparaisons internationales doivent toutefois être faites avec circonspection en raison de choix particuliers faits par la CEPEJ<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Le budget pris en compte par la CEPEJ pour la France est de 3,7 milliards d'euros, ce qui est supérieur aux 2,8 milliards d'euros officiels du seul judiciaire (voir tableau suivant), mais évidemment très inférieur au coût total de la Justice (6,8 milliards en 2008), qui inclut le pénitencier. La raison en est que la CEPEJ ajoute notamment le coût de la justice administrative, celui des frais de garde et de transfèrement des détenus, celui de l'immobilier, etc. Il serait donc hasardeux de procéder à un calcul par règle de trois du montant que devrait atteindre le budget français s'il était à la hauteur de celui de la moyenne des pays de l'Eurozone.

## Les chiffres clés de la Justice et leur évolution

	2002	2004	2006	2008	2009	2010	2011	2012	Écart maximum (euros courants)
<b>Budget (Millions d'€)</b>	4 688	5 283	5 022	6 497	6 632	6 844	7 128	7 420	+ 58 %
<b>dont dépenses de personnel</b>			3 545	3 876	4 068	4 215	4 364		+ 23 %
<b>part du budget de l'État</b>	1,74 %	1,86 %	1,89 %	2,39 %	2,40 %	2,43 %			+ 40 %
<b>Programmes</b>									
<b>Justice judiciaire</b>			2 506	2 727	2 822	2 835	2 960	2 982	+ 19 %
<b>Administration pénitentiaire</b>			2 130	2 371	2 459	2 691	2 812	3 030	+ 42 %
<b>Protection jeunesse</b>			735	804	784	774	758	773	-
<b>Frais de justice</b>	290	419	379	402	432	467	490		
<b>Aide juridictionnelle</b>	202	274	300	307	308	299	312	366	+ 81 %
<b>Effectifs (ETPT)</b>	67 173	71 390	69 486	72 094	72 749	73 594			+ 9,5 %
<b>Justice judiciaire</b>	27 601	28 889	28 899	29 349	29 295	29 653	31 018	31 137	+ 6,8 %
<b>Magistrats fonctionnaires</b>		7 434	7 891	8 113	8 195	8 185		8 927	+ 20 %
<b>Autres fonctionnaires</b>	18 665	19 757	20 197	20 280				22 210	+ 19 %
<b>Dont greffiers affectés à des magistrats</b>			6 915	7 012	7 059	7 079			-
<b>Administration pénitentiaire</b>	27 755	29 700	30 140	32 139	33 020	33 860	34 857		
<b>Implantation immobilière (millions m<sup>2</sup>)</b>	5 256	5 564	5 494	5 994	6 030	6 030			+ 14,7 %
<b>Activité</b>									
<b>Justice civile (millions)</b>									
<b>Affaires nouvelles</b>			2 436	2 636	2 764				n. s.
<b>Affaires terminées</b>		2 615	2 414	2 575	2 643				n. s.
<b>Justice pénale (milliers)</b>									
<b>PV reçus</b>	5 461	5 400	5 305	5 101	5 031				n. s.
<b>Décisions rendues (hors amendes)</b>	1 223	1 237	1 153	1 233	1 193				n. s.
<b>Taux de réponse pénale (%)</b>	68,20%	74,80%	77,90%	85,40%	87,70%	89%			n. s.
<b>Nombre de juridictions</b>	1 420	1 435	1 432	1 434	1 254	1 260	1 259		
<b>Administration pénitentiaire</b>									
<b>Établissements</b>	195	188	188	195	194	191	191		
<b>Places</b>	47 473	49 595	50 332	50 806	51 997	56 793	56 150		+ 18 %
<b>Détenus</b>	56 385	64 813	59 488	64 250	62 252	61 604	64 584		+ 14 %
<b>Aménagements de peine</b>					7 345	8 518	9 774		

Source : chiffres clés de la Justice. Les cadres vides correspondent à des informations non disponibles ou à des risques d'incohérence dans le temps.

Suite de la page 12 ►

## Le judiciaire

### Des avancées...

#### ■ Des tribunaux modernisés malgré des couacs retentissants

Nos tribunaux avaient pris un retard matériel considérable. Leur modernisation progresse. Ainsi, à ce jour, la totalité des tribunaux de grande instance (TGI) est équipée de matériel vidéo, qui permet des communications à distance bien utiles et évite des transfèrements de détenus très coûteux.

Cependant, le « superlogiciel » Cassiopée, logiciel de gestion de la chaîne pénale, a connu un couac retentissant, puisque, lancé en 2001, il n'a vu le jour qu'en 2007 et n'est toujours pas pleinement opérationnel. Cette application sur ordinateur permettra de centraliser les informations de chaque dossier judiciaire, de chaque profil de mise en cause, des poursuites jusqu'à l'exécution des peines. Il s'agit cependant d'un projet mal maîtrisé, victime d'une mauvaise coordination au niveau du cahier des charges et de l'analyse des besoins, et sans doute de la difficulté inhérente à la confection d'un logiciel destiné à une corporation dont l'indépendance est proverbiale. Au total, entre 2001 et 2010, Cassiopée aura coûté 45,8 millions d'euros aux finances publiques. Mais il était nécessaire d'engager le projet car l'obsolescence des logiciels existants posait un véritable problème de fonctionnement de la Justice.

#### ■ La carte judiciaire

Là encore, il s'agit d'un projet qui a épuisé un ministre (Rachida Dati) et qui ne pouvait que déplaire localement en raison du bouleversement des habitudes acquises et des carrières. Mais ce projet était indispensable à la modernisation d'un système qui ne correspondait plus à la réalité économique et géographique et à l'amélioration de la Justice. Le coût de cette réforme est néanmoins important : 21,5 millions d'euros pour l'accompagnement social des personnels, 20 millions pour la réinstallation des avocats et, surtout, 375 millions sur 5 ans pour réaliser 450 opérations immobilières. Cet investissement considérable aura abouti à regrouper les implanta-

tions des tribunaux sur toute la France en supprimant 401 juridictions et en en créant 14 d'après les chiffres officiels.

### ... mais des véritables manques

#### ■ Faut-il plus de magistrats ? (non)

Rappelons d'emblée qu'en France il existe environ 8900 juges professionnels (8355 en 2010 selon la liste des élections), qui exercent au civil et au pénal, contre environ 29000 juges non professionnels (tribunaux de commerces, conseils de Prud'hommes, tribunaux paritaires de baux ruraux, etc.). Ce n'est donc que d'une minorité de magistrats dont nous nous occupons ici, et ce sont ceux qui émargent au budget de la Justice (les juges non professionnels ne sont pas rémunérés).

Les chiffres clés de la Justice, rappelés au début de cette étude, montrent que le nombre des affaires jugées n'a pas récemment augmenté de façon notable et qu'il aurait même baissé en matière pénale. Par ailleurs, le nombre de magistrats aurait quant à lui augmenté dans des proportions importantes (+ 20 % entre 2004 et 2012 (prévisions), selon les statistiques officielles). Enfin, le temps nécessaire pour obtenir une décision est très semblable en France à ce qu'il est dans le reste de l'Europe, comme le montre l'étude de la CEPEJ, et la durée excessive des procédures tient à d'autres facteurs que la pénurie de magistrats.

Il semble en réalité que la profession souffre de mauvaise organisation et d'une grande inégalité de la charge de travail. Or la nouvelle carte judiciaire, qui a supprimé plusieurs centaines de juridictions, a

Rappelons d'emblée qu'en France il existe environ **8 900 juges professionnels** (8 355 en 2010 selon la liste des élections), qui exercent au civil et au pénal, contre environ **29 000 juges non professionnels**.



URBANHEARTS-FOTOLIA

précisément pour objectif, en rationalisant l'organisation des tribunaux, de procéder à des regroupements et à des améliorations matérielles pour simplifier le travail des magistrats.

Augmenter le nombre des magistrats n'est donc pas nécessaire. En revanche, les magistrats ayant le plus de responsabilités (comme les procureurs de la République ou les présidents de juridiction) peuvent légitimement se plaindre, d'une part de leurs salaires, et d'autre part de leurs conditions de travail. Un salaire moyen égal à 1,1 du salaire brut moyen (environ 3 000 euros), comme le note la CEPEJ, ne correspond pas à la juste rémunération de leur charge et n'est probablement pas étranger à la désaffection des meilleurs étudiants pour le métier. Par ailleurs, les conditions de travail ne sont pas dignes non plus : locaux vétustes, manque de moyens matériels et de budget de frais<sup>3</sup>. Une réforme souhaitable consisterait à réserver à un plus petit nombre de juges, mieux payés, le statut de fonctionnaire dépendant de l'ordonnance du 22 décembre 1958 et jouissant de leurs avantages, comprenant la garantie d'indépendance à l'égard du pouvoir et d'inamovibilité pour les magistrats du siège, ce qui contribuerait notamment à restreindre à ces juges l'application du principe constitutionnel de non-responsabilité. Au Royaume-Uni, où la justice n'a pas la réputation d'être mal rendue, il n'y a selon la CEPEJ que 1 900 juges professionnels permanents pour 7800 juges professionnels occasionnels, souvent des avocats attendant d'être titularisés et payés à la vacation. Il serait souhaitable qu'en France un système inspiré du Royaume-Uni permette d'élargir le recrutement, actuellement réservé à des diplômés de l'École nationale de la Magistrature, et de sortir du système de caste qui est la conséquence de cette situation. Vaste programme cependant que celui de supprimer l'hégémonie des écoles nationales en France !

### ■ L'aide juridictionnelle

Il y a un véritable manque en France de moyens financiers pour le traitement des affaires d'aide juridictionnelle, que ce soit au civil comme au pénal. L'étude de la CEPEJ nous indique pour 2006 un coût moyen par affaire de 353 euros pour la France, alors qu'en Europe la moyenne se situait à 636 euros ! Au Royaume-Uni, le budget total de l'aide se montait à près de 2 milliards, contre 300 millions en France et 419 millions aux Pays-Bas. Au même Royaume-Uni, le nombre d'affaires d'aide juridictionnelle est aussi près de trois fois supérieur à ce qu'il est en France. Force est quand même de constater que l'accès à la justice, même si la justice est rendue gratuitement en France, y est peut-être assuré dans de meilleures conditions de démocratie que dans notre pays.

### ■ Le personnel des greffes

Si le nombre de magistrats ne paraît pas sous-doté, il n'en est pas de même du personnel des greffes dont l'insuffisance permanente continue à défrayer la chronique. Le Sénat a déploré en 2010 que le ratio souhaitable d'un greffier pour un magistrat n'ait pas encore pu être atteint. Ce ratio était de 0,88 en 2006, il n'est que de 0,86 en 2010. Il est évident que ce manque handicape – et démotive – considérablement les juges mais aussi les justiciables qui sont contraints d'attendre plusieurs mois pour obtenir l'indispensable original de la décision qu'ils ont obtenue. Il s'agit probablement, en dehors des dépenses d'investissement, du poste financier le plus important. Il nous faudrait cependant vraisemblablement en France 1 200 greffiers de plus, postes qui pourraient d'ailleurs être pourvus par des reconversions d'agents publics, par exemple.

### ■ La récidive pénale et les Services pénitentiaires d'insertion et de probation

De nombreux cas dramatiques de récidive émaillent périodiquement la chronique pénale. Le drame de

<sup>3</sup> On se rappelle qu'un expert du procès Outreau avait formulé cette revendication en des termes ayant fait scandale : « *Quand on paye les expertises à un prix de femme de ménage, on obtient des expertises de femme de ménage.* »

## Témoignages

### X, magistrat au Parquet, ancien banquier

« Le ministère de la Justice est le plus mal loti en termes d'organisation, car en raison de l'indépendance de la justice, aucun administrateur civil ne travaille au ministère. On a appris au juge à juger, mais à aucun moment on n'a appris à gérer une administration. Le ministère de l'Intérieur, par contraste, est meilleur... Lorsque j'ai été détaché auprès du centre des radars, j'ai été frappé par les raisonnements tenus : c'était l'exemple type de ce qu'il faut faire. L'objectif : faire en sorte que l'infracteur reçoive son amende H + 48. À partir de là, des arbitrages ont été pris entre l'exhaustivité et la rapidité, sous contrainte de coût. C'était la première fois que je voyais ça en tant que magistrat : un raisonnement en termes de gestion des flux et de coût pour la collectivité. Malgré tout, il est vrai que la Justice se paupérise. Exemple sim-

ple : en tant que magistrat, j'ai besoin du Code de la route et des douanes, mais on ne m'autorise à les changer que tous les 2 ou 3 ans. C'est un instrument de travail... Lorsque je suis entré pour la première fois dans mon tribunal, qui est dans un état particulièrement déplorable, j'ai cru qu'on me faisait passer par l'escalier de service. Ces conditions de travail seraient inacceptables dans n'importe quelle entreprise privée de taille moyenne. »

### Z, ancien haut magistrat

« Il ne faut pas plus de magistrats. Regardons par exemple les préfets : il n'y en a pas plus qu'à l'époque de Napoléon, mais ils ont une armada de collaborateurs. De même, il faut pour la magistrature passer de l'artisanat au stade industriel : il faut donner aux magistrats des rédacteurs juridiques de catégorie A. »

Laëtitia Perrais, jeune femme de Pornic dont le corps a été retrouvé en morceaux, a évidemment frappé les esprits de tous, en particulier celui du président de la République qui a mis en cause les Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), qui comprend quelque 3 750 conseillers chargés du suivi des délinquants en milieu ouvert comme fermé. Ceux-ci ont répliqué en pointant le manque de moyens et de personnel et en manifestant de concert avec les magistrats.

L'affaire est compliquée et les rapports officiels font ressortir une multiplicité de causes : informatique défectueuse, mauvaise communication entre les services, erreur de droit, surcharge des services, absentéisme. Cette affaire montre en réalité l'impossibilité de suivre de la même manière la totalité des condamnés en milieu ouvert et l'urgente nécessité de concentrer les mesures de suivi sur les profils les plus dangereux.

Les Inspections générales des finances et des Services judiciaires, dans un récent rapport très fouillé, sont quant à eux catégoriques dans leur conclusion : « *Sur le cœur de métier des SPIP (Services pénitentiaires d'insertion et de probation) comme sur la coordination des acteurs de la chaîne pénale, la réforme, engagée en 1999 ayant conduit à la création de ces services, demeure inaboutie. Au total, les marges de progression sont à rechercher dans l'amélioration de la gestion des ressources*

*humaines, de l'organisation et du management opérationnel des SPIP, davantage que dans une augmentation de leurs effectifs.* » Le rapport relève que les effectifs des SPIP ont plus que doublé en une décennie (de 2 047 à 4 258 en 2011) alors que, pendant cette même période, la population pénale n'avait augmenté que de 18 % en milieu ouvert et de 12,5 % en milieu fermé. En 2010, la prise en charge a été de 173 000 personnes pour un budget de 254 millions d'euros. Pour les inspecteurs, le problème réside dans une mauvaise répartition des personnels sur le territoire français.

À l'occasion des manifestations du printemps 2011, l'hebdomadaire *Lien social* n'a cependant pas craint d'invoquer la « *pénurie criante* » de personnels et de réclamer un « *plan pluriannuel de recrutement diversifié de travailleurs sociaux* ». Le rapport des inspecteurs rétablit la vérité. Il est illusoire de penser que 160 000 condamnés en milieu ouvert puissent être régulièrement suivis. Le problème du suivi des délinquants est typique de l'apparition de nouveaux objectifs et missions qui font du budget de la Justice un véritable tonneau des Danaïdes. Mais les Français sont en droit de demander que l'on s'occupe d'abord de leur sécurité et de juger que l'on dépasse ici les bornes de l'assistance. Sinon, on aura beau augmenter le budget, on ne le fera jamais à un rythme suffisant pour combler les retards.

**« Sur le cœur de métier des SPIP comme sur la coordination des acteurs de la chaîne pénale, la réforme, engagée en 1999 ayant conduit à la création de ces services, demeure inaboutie. Au total, les marges de progression sont à rechercher dans l'amélioration de la gestion des ressources humaines, de l'organisation et du management opérationnel des SPIP, davantage que dans une augmentation de leurs effectifs. »**

## Le pénitentiaire

Le parc carcéral français (56 556 places opérationnelles au 1<sup>er</sup> septembre 2011) est sous-dimensionné par rapport au nombre de condamnations prononcées chaque année par nos tribunaux. C'est certainement le maillon de la chaîne judiciaire pour lequel le manque de moyens prête le moins à contestation.

Certains pourraient toutefois juger que ce sont les magistrats qui sont trop répressifs, qu'ils envoient les délinquants en prison avec trop de facilité, à cause de ce que le député divers gauche Christophe Caresche a nommé la « *culture du cachot* »<sup>4</sup>.

Cette hypothèse doit toutefois être résolument écartée. Comme le montre ce dossier, la France ne souffre

pas d'un excès d'emprisonnement mais d'un manque de prisons. Les comparaisons européennes prouvent que l'on incarcère moins en France qu'ailleurs. L'analyse criminologique montre que l'inexécution des peines nourrit la criminalité. Et l'analyse économique montre que la construction de nouvelles prisons, qui représente un coût incontestable pour l'État, serait une bonne affaire pour la collectivité.

### Un nombre de places très insuffisant pour absorber les décisions de Justice

Chaque année, 125 000 peines de prison ferme (124 815 en 2008) sont prononcées par les tribu-

<sup>4</sup> Christophe Caresche, *Prison, peine perdue - Pour une autre politique de sécurité et de justice*, Éditions du Seuil, 2006.

naux. Pour un nombre total de 56 500 places en 2011. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il faudrait 125 000 places de prison, car la grande majorité de ces 125 000 condamnations sont des peines de quelques mois : 8 peines sur 10 sont inférieures à 1 an. Mais l'analyse des peines inexécutées montre sans ambiguïté que l'institution judiciaire a besoin pour fonctionner de plusieurs dizaines de milliers de places supplémentaires.

L'ampleur de ce phénomène d'inexécution des peines de prison a été révélée par un rapport de l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) datant de mars 2009. L'IGSJ a essayé de calculer combien de peines de prison ferme étaient en attente d'exécution en février 2009<sup>5</sup>. L'enquête a montré que ce nombre s'élevait à 127 000, dont 82 000 sans aucun motif juridique, – ce qui correspond à peu de chose près au nombre de peines prononcées chaque année (125 000).

Parmi ces 127 000 peines inexécutées, 45 000 (soit 35 %) ne pouvaient de toute façon pas être mises à exécution immédiatement pour des raisons procédurales : elles n'étaient pas « exécutoires ». Ce qui donne toutefois un total impressionnant de 82 000 peines de prison ferme « exécutoires » inexécutées sans aucun motif juridique.

Un calcul simple<sup>6</sup> montre que ces 82 000 peines de prison requièrent au minimum 17 500 places supplémentaires (7 500 places pour les peines supérieures à un an et 10 000 pour celles inférieures à un an) pour pouvoir être exécutées. Dans la mesure où le nombre de détenus approchait les 63 000 en 2009, c'est une capacité minimale de 80 000 places qui serait nécessaire pour exécuter la totalité des peines.

Cette estimation est d'ailleurs sous-évaluée, parce qu'elle ne prend pas en compte les 45 000 peines inexécutées car temporairement « non exécutoires », mais appelées à devenir exécutoires. Et ce calcul ne tient pas compte d'une éventuelle suppression des remises de peine automatiques, qui augmenterait encore le besoin de prisons.

Il faut donc faire le constat que l'augmentation du parc carcéral est une nécessité si l'on admet que les peines prononcées actuellement doivent être exécutées. Mais, précisément, tout le monde n'admet pas cette idée. Si le manque de moyens pénitentiaires est rarement dénoncé par le monde judiciaire, c'est parce que beaucoup estiment qu'il y a trop de peines de prison et non pas trop peu de prisons.

## Trop de condamnés à de la prison ferme ou trop peu de prisons ?

■ La thèse du « suremprisonnement » a prévalu de R. Badinter à R. Dati

En 1960, la police recensait 700 000 crimes et délits en France, tandis que les prisons comptaient 28 000 détenus. Cinquante ans plus tard, le nombre de crimes et délits a été multiplié par 5. Le nombre de détenus, lui, n'a été multiplié que par 2.

Cet affaiblissement de la réponse pénale, alors même que les violences aux personnes ont explosé depuis les années 1970<sup>7</sup>, s'explique par le choix politique de limiter coûte que coûte le recours à l'emprisonnement. Deux méthodes ont été utilisées pour contenir le nombre de détenus.

La première, la plus classique, a consisté à multiplier les libérations anticipées. C'est ainsi qu'en 1972 ont été créées les « remises de peine ». Trois ans plus tard, à ces remises de peine pour « bonne conduite » sont venues s'ajouter des remises de peine « supplémentaires ». Et ces remises de peine sont venues s'ajouter au droit à la libération conditionnelle, qui existe en France depuis 1885. Dans les années 1970, la France est donc devenue le seul pays au monde où un détenu cumule le droit à une possible libération conditionnelle dès la moitié de sa peine avec la possibilité d'obtenir des remises de peine pouvant atteindre un total de 5 mois par an (6 mois la première année).



CAMILLE BRAJA-FOTOULA

En 2004, les remises de peine pour bonne conduite sont devenues « automatiques » : elles sont désormais accordées par principe au condamné, dès son entrée en détention et ne peuvent lui être retirées qu'en cas de manquement disciplinaire grave<sup>8</sup>. Quant à la libération conditionnelle, depuis la loi pénitentiaire votée en 2009, elle est devenue la règle, et non plus l'exception justifiée par de sérieuses garanties de réinsertion. La loi dispose désormais que « les peines sont aménagées », dès lors que « la personnalité et la situation matérielle, familiale et sociale du condamné ou leur évolution le permettent » (article 707 du Code de procédure pénale). Enfin, cela n'a pas suffi et un dispositif encore plus original – pour ne pas dire baroque – a pris le relais : la possibilité « d'aménager » la peine de prison, non pas à mi-peine, mais avant même qu'elle n'ait commencé à être exécutée.

C'est Robert Badinter qui a introduit le premier cette mesure en 1985, par un décret prévoyant que les peines de moins de 6 mois d'emprisonnement pouvaient être « transformées », après avoir été prononcées, en des peines alternatives par le juge d'application des peines (JAP). Jacques Toubon, en 1996, a porté le quantum à un an.

<sup>5</sup> À noter que l'existence d'un stock de peines inexécutées n'est pas un problème en tant que tel. Si toutes les peines étaient exécutées dans le mois suivant leur prononcé, le calcul du stock à un instant T mettrait en évidence un nombre non négligeable de peines en attente d'exécution, sans que cela soit révélateur d'un quelconque dysfonctionnement.

<sup>6</sup> Dont on peut trouver le détail dans l'étude « L'inexécution des peines de prison » de Xavier Bébin, Institut pour la Justice.

<sup>7</sup> D'après les chiffres recensés par les forces de l'ordre, entre 1977 et 2006, le nombre de vols a été multiplié par 5,4, le nombre de vols avec violence par 4,3 et le nombre de coups et blessures volontaires par 4,15.

<sup>8</sup> D'après la question n° 98006 posée par le député Eric Ciotti au ministère de la Justice, en 2009, 14 763 écroués ont fait l'objet d'un retrait de crédit de réduction de peine (soit moins de 20 % du total). Ce retrait était en moyenne de vingt-huit jours (sur un total de 3 mois possible la première année et 2 mois les années suivantes).

Toutefois, le nombre de peines aménagées par le juge de l'application des peines « *ab initio* », c'est-à-dire avant leur mise à exécution, est resté relativement faible jusqu'en 2004. C'est avec la loi Perben II, les amendements du député Jean-Luc Warsmann et, enfin, la loi pénitentiaire, voulue par Rachida Dati en 2009, qu'a été porté à deux ans le seuil à partir duquel les peines de prison prononcées par les tribunaux doivent être transmises au JAP, et qu'a été rendu encore plus systématique leur aménagement.

Au total, et sans même mentionner la pratique des grâces et amnisties (désormais révolue), on constate que la spécificité du régime d'application des peines à la française n'est que la conséquence logique de la réticence du politique à construire des places de prison.

**La majorité des citoyens ne comprennent pas pourquoi une peine devrait être appliquée à moitié. Ni pourquoi, par exemple, la perpétuité dure en réalité 20 ans en moyenne.**

#### ■ Une politique aux effets pervers

Mais cette politique de désengorgement des prisons à marche forcée a des effets pervers intrinsèques, d'ailleurs reconnus par tous. Premièrement, cette politique a été réalisée au prix d'un divorce des citoyens avec leur Justice. Car la majorité des citoyens ne comprennent pas pourquoi une peine devrait être appliquée à moitié. Ni pourquoi, par exemple, la perpétuité dure en réalité 20 ans en moyenne, alors qu'un sondage récent publié par l'Observatoire Institut pour la Justice/CSA montre que 84 % des Français sont favorables à la perpétuité réelle dans les cas les plus graves. De façon plus générale, un sondage de l'IFOP paru en février dernier, montrait qu'entre 60 et 85 % des Français estiment que la Justice est trop laxiste vis-à-vis des délinquants.

Mais la procédure d'aménagement des peines de moins de deux ans n'a pas seulement un coût symbolique. Elle pose également un problème d'efficacité et de rapidité de la chaîne pénale. Car elle est un facteur d'inexécution d'un grand nombre de peines, ainsi que la cause d'un allongement considérable des délais pour celles qui finiront par être exécutées. En effet, lorsqu'un tribunal prononce une peine de prison inférieure ou égale à deux ans, sans mandat de dépôt, la peine ne peut pas être mise à exécution. Le dossier doit être transmis au juge d'application des peines, qui est chargé de réexaminer le dossier pour essayer de transformer la peine en alternative à la prison.

Or en 2007, ce sont plus de 120 000 peines de prison inférieures ou égales à deux ans qui ont été pronon-

cées. La majorité d'entre elles (près des deux tiers) ont dû être traitées par les juges de l'application des peines, mais ceux-ci ne sont pas assez nombreux pour les traiter dans des délais raisonnables. Comme l'indique le rapport de l'IGSJ (précité), ces juges ne respectent donc quasiment jamais le délai de 4 mois dont ils disposent théoriquement pour aménager ces « courtes » peines. Dans la plupart des cas, aucun aménagement n'a lieu avant 6 mois, voire un an. Ce qui retarde d'autant l'exécution de la peine d'un condamné qui, dans l'intervalle, est libre de récidiver.

Au total, cette procédure mobilise un temps considérable de magistrat (JAP) sans réelle valeur ajoutée (en dehors de désengorger les prisons) : pourquoi organiser un deuxième jugement, alors que le tribunal est le mieux placé – et le plus légitime – pour prononcer la peine adéquate ? Pourquoi rejurer – dans des conditions sommaires – un cas qui l'a déjà été publiquement par trois magistrats professionnels ? Cela a d'autant moins de sens que les tribunaux correctionnels peuvent parfaitement prononcer des peines « aménagées » (bracelet électronique, semi-liberté, travail d'intérêt général, etc.). S'ils ne le font pas, c'est vraisemblablement que cela ne se justifie pas.

#### Changer de paradigme et remettre au niveau le parc carcéral français

Aujourd'hui, un changement de paradigme s'impose. Ce n'est pas la politique pénale qu'il faut adapter à l'immobilier. C'est le nombre de places de prison qu'il faut adapter aux décisions prononcées par les tribunaux.

#### ■ La réalité européenne

Contrairement à une idée répandue, la France incarne en moyenne moins que ses voisins européens, alors qu'elle ne fait pas partie des États les plus épargnés par la criminalité. Au premier septembre 2011, la France comptait 63 600 détenus, soit un ratio de 98 détenus pour 100 000 habitants. Un chiffre sans comparaison avec le ratio américain de plus de 700 détenus pour 100 000 habitants. Mais un ratio également inférieur à la moyenne des 27 États de l'Union européenne, qui s'élève à 122 pour 100 000 habitants.

Cette réalité est encore plus manifeste lorsqu'on tient compte non pas du nombre effectif de détenus, mais du nombre de places de détention. La France, avec 88 places pour 100 000 habitants, est encore plus loin d'une moyenne européenne (118 pour 100 000) et de pays comme les Pays-Bas (129) ou le Royaume-Uni (149).

#### ■ La réalité criminologique

Les partisans convaincus des peines alternatives à la prison prennent souvent l'exemple des États-Unis qui témoigneraient, selon eux, de l'inefficacité de l'incarcération. Pourtant, l'incarcération de masse mise en place dans ce pays à partir des années 1980, contestable sur le plan des principes, a eu un résultat



incontestable sur la criminalité : en 15 ans, de 1995 à 2010, les violences aux personnes ont quasiment été divisées par deux (le taux de crimes violents est passé de 6,94 à 4,03 pour 1 000 habitants), alors qu'elles doubleraient en France sur la même période (de 3,9 pour 1 000 habitants en 1996 à 7,4 en 2010)<sup>9</sup>. Seuls les homicides restent nettement plus élevés aux États-Unis qu'en France, mais pour des raisons sociétales connues de tous (ghettos, gangs, armes à feu, etc.).

En réalité, un quart de siècle d'études statistiques et criminologiques montre non seulement que la prison n'est pas cette « machine à fabriquer des criminels » que l'on dénonce parfois, mais qu'elle exerce des effets neutralisants et dissuasifs qui contribuent à réduire la criminalité de façon significative.

Il est indéniable que la prison peut constituer, pour certains délinquants, une école du crime, par exemple parce qu'ils y ont fait connaissance de criminels endurcis. Mais il n'est pas non plus contestable que l'expérience de la prison peut ôter l'envie à d'autres délinquants de prendre le risque d'y retourner. Or, les effets se compensent : les multiples études réalisées sur cette question montrent que l'expérience de la prison n'accroît pas statistiquement le risque de récidive, ni ne le diminue<sup>10</sup>. Le fait d'avoir été confronté ou non à la vie en détention n'a pas d'effet, en moyenne, sur la récidive des condamnés.

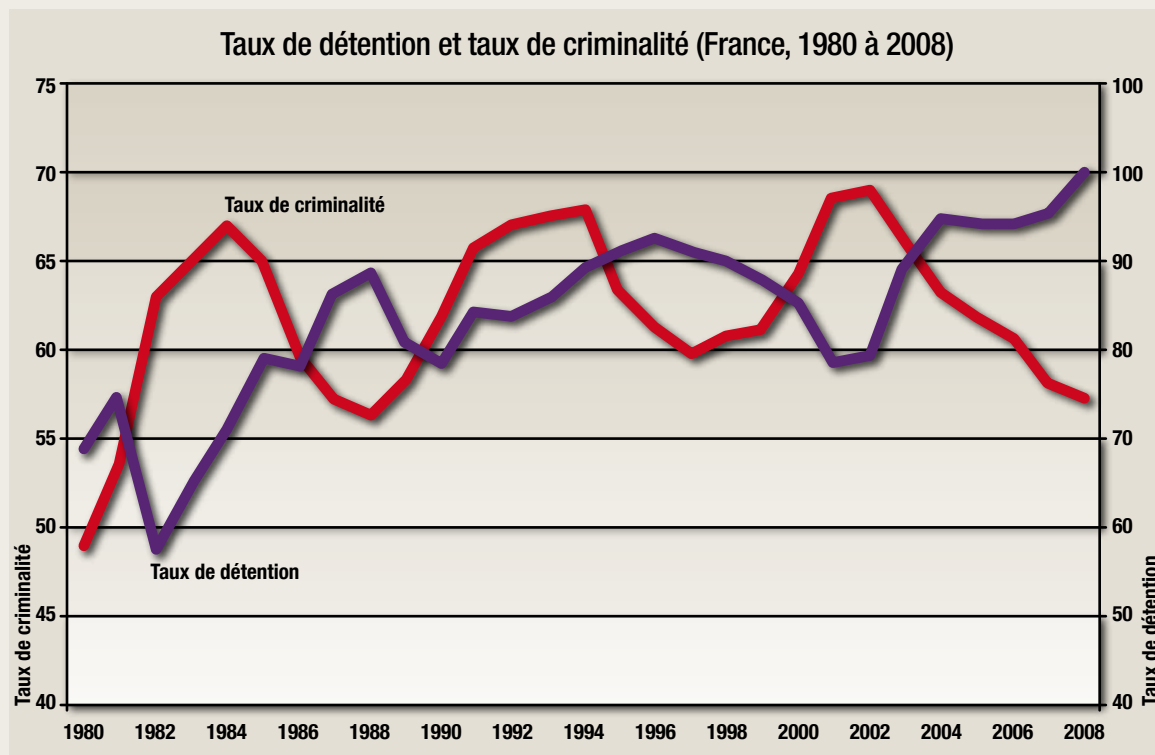
Mais on aurait tort de limiter l'efficacité de la prison à son impact sur la seule récidive des détenus (erreur souvent commise par ceux qui en contestent l'utilité). En réalité, l'intérêt criminologique de la pri-

son provient de ses effets neutralisants et dissuasifs. L'effet neutralisant est élevé parce ce qu'une petite minorité des délinquants est responsable de la majorité des crimes et délits commis. De nombreuses études<sup>11</sup> aboutissent en effet à la conclusion – schématique mais globalement exacte – selon laquelle 5 % des délinquants sont responsables de plus de 50 % des délits. Par conséquent, lorsque ces 5 % de condamnés sont en prison, le nombre total de crimes et délits commis dans la société est très largement réduit. Chaque année passée par l'un de ces délinquants endurcis en prison réduit mécaniquement le nombre d'infractions sérieuses de plusieurs dizaines.

Quant à l'effet de dissuasion générale (aussi appelé « exemplarité de la peine »), il provient non pas de peines excessivement sévères, comme l'a montré le criminologue canadien Maurice Cusson<sup>12</sup>, mais du fonctionnement régulier et prévisible de la Justice pénale. Or, lorsque des milliers de peines sont inexécutées et que des milliers d'autres sont exécutées de longs mois après avoir été prononcées, la Justice devient peu crédible pour le délinquant qui développe un sentiment d'impunité favorable à la récidive.

#### ■ La réalité statistique

L'effet de la prison sur la criminalité, clairement positif, est même quantifiable. En France, de 1980 à 2008, on observe une relation inverse entre nombre de détenus et nombre de crimes et délits commis (voir graphique ci-dessous).



<sup>9</sup> Pour les États-Unis, voir le site [www.fbi.gov](http://www.fbi.gov). Pour la France, les données sont disponibles dans le bilan annuel 2010 de l'Observatoire national de la délinquance et de la réponse pénale.

<sup>10</sup> Voir P. Smith, C. Goggin et P. Gendreau, *Effets de l'incarcération et des sanctions intermédiaires sur la récidive : effets généraux et différences individuelles* (rapport pour spécialistes 2002-2001), Ottawa, Solliciteur général Canada, 2002.

<sup>11</sup> Pour la France, voir S. Roché, *La Délinquance des jeunes. Les 13-19 ans racontent leurs délits*, Paris, Le Seuil, 2001.

<sup>12</sup> Maurice Cusson, « Dissuasion, justice et communication pénale », Institut pour la Justice, 2010.

Mais pour mesurer l'effet « net » de la prison sur la criminalité, il faut conduire des études économétriques plus poussées. Aux États-Unis, beaucoup d'économistes et de statisticiens se sont penchés, au cours des années 2000, sur cette question afin de mesurer le « coût-bénéfice » de la prison pour la société.

Plusieurs études font référence à ce jour<sup>13</sup>. Retenons celle, médiane, de William Spellman, pour qui il y aurait près de 4 % de criminalité en moins pour 10 % de détenus en plus. Appliquée au cas français, cela signifie que 6300 détenus supplémentaires permettraient de faire baisser la criminalité de 4 % et que 30 000 places supplémentaires feraient reculer la délinquance de 15 %.

### ■ La réalité budgétaire et économique

Ce n'est pas négligeable, mais est-ce bien « rentable » pour la collectivité ? Pour le budget de l'État, et donc pour le contribuable, la construction de prisons a incontestablement un coût. Mais la criminalité aussi a un coût, un coût diffus qui pèse sur l'ensemble des citoyens.

Pour l'État, le coût d'une journée de prison est aujourd'hui situé entre 75 euros (pour les maisons d'arrêt) et 90 euros (pour les centres de détention). En prenant la moyenne haute, on peut donc estimer le coût actuel annuel (hors investissement) d'une place de prison à 30 000 euros environ.

Le noyau dur de la criminalité, celui des atteintes aux personnes et aux biens, représente un coût pour la collectivité d'au moins 62 milliards d'euros (hors dépenses de l'État). C'est la conclusion de l'étude du professeur Jacques Bichot parue en mai 2010 et intitulée « *Le coût du crime et de la délinquance* » (voir encadré). À partir de ce chiffre, on peut en déduire qu'une baisse de 1 % de la criminalité permettrait de faire économiser 620 millions d'euros à la collectivité dans son ensemble.

En France, le besoin de places de prison à court terme est au minimum de 30 000 places supplémentaires par rapport aux 63 000 places qui seront disponibles en 2012 (17 500 places pour exécuter

**Pour le budget de l'État,  
et donc pour le contribuable,  
la construction de prisons  
a incontestablement un coût.  
Mais la criminalité aussi  
a un coût, un coût diffus  
qui pèse sur l'ensemble  
des citoyens.**

la totalité des peines prononcées et 12 500 pour pallier la suppression nécessaire des remises de peine automatiques).

Rappelons que, selon une étude statistique précitée, 10 % de détenus en plus permettent de réduire la criminalité de 4 %. Appliqué au cas français, cela signifie que la construction de 30 000 places de prison supplémentaires à partir de 2012 permettrait de faire baisser la criminalité de 15 %.

Ces 30 000 places de prison coûteraient environ 900 millions d'euros par an au budget de l'État (hors investissement). Mais la réduction de 15 % de la criminalité reviendrait à faire économiser 9,3 milliards d'euros à la collectivité dans son ensemble. Pour la collectivité, le gain annuel est donc plus de 10 fois supérieur à son coût annuel.

### ■ Coût et rationalisation des dépenses carcérales

Au total, on estime à 4,8 milliards d'euros le coût de la construction et à 900 millions d'euros par an le coût de fonctionnement de 30 000 places de prison. Cette estimation est toutefois basée sur le coût actuel de l'incarcération. Or dans ce domaine comme dans d'autres, des pistes de rationalisation doivent être trouvées.

Prenons tout d'abord le coût de l'investissement, c'est-à-dire la construction de prisons. Le centre pénitentiaire le plus récemment construit, en 2011 (« Sud francilien », en Seine-et-Marne), a coûté un

<sup>13</sup> « Prison population and crime », Thomas B. Marvell, in *Handbook on the Economics of Crime*, Bruce L. Benson. John Donohue. « Assessing the Relative Benefits of Incarceration: The Overall Change Over the Previous Decades and the Benefits on the Margin », *Do Prisons Make Us Safer? The Benefits and Costs of the Prison Boom* (2009). W. Spellman (2006), « The limited importance of prisons expansion », in A. Blumstein and J. Wallman (eds), *The Crime Drop in America*, revised edition, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 97-129.

Suite page 22 ►

## Le coût du crime, selon Jacques Bichot

L'économiste Jacques Bichot a réalisé, pour le compte de l'Institut pour la Justice, une étude sur le coût du crime et de la délinquance en France. Aucun travail de cette ampleur n'avait encore été accompli sur ce sujet : M. Bichot a pris en compte la totalité des crimes et délits (à l'exception des infractions au Code de la route) et comptabilisé les coûts tant directs (préjudice financier et moral pour la victime) qu'indirects (sentiment global d'insécurité, dépenses publiques et privées de sécurité).

Une évaluation prudente conduit l'auteur à chiffrer à 115 milliards d'euros le coût total de la criminalité pour la période allant de juillet 2008 à juin 2009, ce qui représente 5,6 % du PIB. Le préjudice personnel et collectif de l'insécurité au sens large (violences et vols de toute nature) s'élève à près de 62 milliards d'euros, auxquels il faut ajouter 6 milliards de dépenses de protection privée, ainsi que 12 milliards de fonds publics alloués à la Police, la Gendarmerie et la Justice.



## Interview de Philippe Bilger, conseiller spécial au cabinet d'Alverny Demont & Associés, président de l'Institut de la parole, ancien avocat général à la Cour d'assises de Paris

Philippe Bilger est conseiller spécial au cabinet d'Alverny Demont & Associés, aujourd'hui magistrat honoraire après plus de vingt ans passés comme avocat général à la Cour d'assises de Paris.

### ■ Approuvez-vous les réformes successives – depuis 30 ans – qui ont eu pour effet de diminuer considérablement l'exécution des peines et leur durée ?

Je n'approuve pas du tout la politique actuelle de réduction des peines. Je réprovoque cette cuisine pénitentiaire qui altère l'arrêt dûment rendu par les tribunaux et les cours d'appel. Il n'est pas normal que les décisions des tribunaux soient ainsi frappées d'inexécution partielle des peines. Aujourd'hui, notre système d'exécution des peines est clairement défaillant et je ne vois pas au nom de quel principe on a le droit « d'inexécuter » partiellement des peines. C'est une aberration intellectuelle et judiciaire.

Par ailleurs, je jugerais souhaitable de remplacer la personnalisation des peines, qui est discutable et trop subjective, par l'objectivation des infractions. Si rien dans le passé judiciaire du condamné ne laisse supposer une récidive sur le plan de l'atteinte aux personnes, on peut aménager l'exécution de la sanction.

On a perdu de vue actuellement le but de la Justice pénale, qui est de faire exécuter efficacement les peines qu'elle prononce. À l'heure actuelle, cette finalité n'est pas satisfaite. Un exemple parmi d'autres : les bureaux d'exécution des peines sont fermés à 17 heures dans certains tribunaux, alors même que les audiences, elles, continuent.

Réformer l'exécution des peines me semble capital et prioritaire. Mais il faudrait aussi résoudre la contradiction qui sévit actuellement entre désir de sévérité et tentation de laxisme. Les politiques veulent en même temps de la rigueur et de la sévérité mais devant l'état lamentable des prisons, ils votent des lois laxistes, ce qui est incohérent.

### ■ Estimez-vous prioritaire de construire plus des places de prison ?

Il faut certes des places de prison, mais il faut aussi réinventer une philosophie pénale, avec une vision coercitive à n'appliquer qu'à bon escient, et favoriser quand on le peut les sanctions alternatives à la prison. La prison ne devrait être que la sanction suprême. Or, elle est mise à toutes les sauces. L'emprisonnement est aussi la conséquence d'un système général d'exécution des peines défaillant, notamment pour ce qui concerne les peines avec sursis. Si, par exemple, quelqu'un est condamné à un mois de prison avec

sursis et s'il renouvelle une infraction révoquant le sursis, il n'est pas sûr qu'il exécutera l'ensemble. On peut regretter que les peines plancher, qui à mon sens sont bénéfiques, n'aient pas été accompagnées d'emblée d'une grande réforme pénitentiaire.

### ■ Quelle réforme est essentielle pour le volet judiciaire ?

Il nous faudrait un garde des Sceaux qui stabilise la Justice et injecte des moyens avec discernement, notamment pour remettre les cours d'appel à niveau par rapport aux exigences légitimes du citoyen. Dans certaines, les retards sont trop importants. Il y a des arrêts qui sont rendus parfois au bout de quatre ou cinq ans.

J'ai, cela dit, approuvé les réformes fragmentaires mises en œuvre par Rachida Dati (peines planchers, carte judiciaire), mais elles n'ont pas constitué une politique pénale. Il ne faut pas se leurrer : tous les partis politiques ont voulu réformer la carte judiciaire, aucun n'a réussi à aller au bout. Madame Dati l'a réalisé, mais avec des méthodes discutables. Les vives protestations ont moins porté sur le fond que sur la forme, car la méthode utilisée est passée de la concertation au rapport de force.

Il y a de gros dysfonctionnements dans l'organisation administrative, certainement un véritable manque de moyens, mais aussi un manque de volonté et d'énergie.

### ■ La justice manque-t-elle de personnels ?

Comme vous le soulignez dans votre dossier, nous avons suffisamment de magistrats. Il faudrait une augmentation des personnels d'exécution : secrétaires, greffiers et assistants de justice. Un greffier par magistrat, comme vous le proposez, ce serait le rêve ! L'appariteur est un personnage à ne pas négliger pour la bonne organisation de la justice. Il n'est pas normal par exemple, comme j'ai pu souvent le constater, qu'un dossier mette trois jours pour faire cent mètres dans une cour d'appel. Il y a de gros dysfonctionnements dans l'organisation administrative, certainement un véritable manque de moyens, mais aussi un manque de volonté et d'énergie. Le service du citoyen devrait être le vrai cœur du système judiciaire pour toute la hiérarchie de la Justice, du plus haut magistrat jusqu'aux secrétaires. L'état d'esprit de l'administration de la justice aujourd'hui n'est pas assez constructif, pas assez dans l'esprit du service public et de l'intérêt général. Le citoyen doit être l'alpha et l'oméga de tout.

Suite de la page 20 ►

22

total de 93 millions d'euros pour 800 places, soit 116 000 euros la place. Le rapport Ciotti<sup>14</sup> remis au président de la République en juin 2011 avance le chiffre de 160 000 euros la place de prison, soit 4,8 milliards d'euros pour 30 000 places, montant qui serait désormais nécessaire pour respecter les nouvelles réglementations (règles européennes et loi pénitentiaire). C'est pourquoi, dans la lignée des recommandations du rapport Ciotti, il est urgent de réfléchir à la construction de structures allégées – et moins coûteuses – pour les détenus ne nécessitant pas un niveau de sécurité maximal<sup>15</sup>.

Du côté des dépenses de personnel, selon les statistiques de l'administration pénitentiaire, il est nécessaire de compter 40 surveillants pour

100 détenus. Ces créations de places de prisons devraient donc s'accompagner de la création de 12 000 postes de surveillants, soit près de la moitié des effectifs actuels (25 873 personnels de surveillance au 1<sup>er</sup> janvier 2011). Un tel recrutement de personnel engendrera des coûts de formation ainsi que des enjeux logistiques au sein de l'ENAP. Toutefois, là aussi des efforts de rationalisation peuvent être faits<sup>16</sup>.

Le coût est donc important mais, quoi qu'il en soit, l'enjeu de la construction de prisons ne saurait être sous-estimé. Au-delà de la sécurité publique, c'est la cohésion nationale qui est menacée lorsque la Justice n'est pas armée pour sanctionner ceux qui contreviennent aux règles élémentaires du pacte social.

## Conclusion

La Fondation iFRAP et l'Institut pour la Justice proposent de :

■ **élargir le recrutement des magistrats professionnels, admettre une catégorie de magistrats occasionnels et réserver le statut de magistrat** relevant de l'Ordonnance du 22 décembre 1958 aux magistrats professionnels permanents ;

■ **accroître les ressources de l'aide juridictionnelle de 20 %** : 60 millions d'euros (surcoût estimé : 300 millions d'euros sur cinq ans) ;

■ **relever le nombre de greffiers** dans un rapport compatible avec l'activité des tribunaux et le nombre de magistrats, qui lui n'a pas besoin d'augmenter. À proportion de 1 greffier pour 1 juge, cette mesure nécessiterait l'embauche d'environ 1 200 greffiers pour un coût de 200 millions d'euros (cotisations patronales retraites comprises) sur 5 ans. Nous proposons que les 1 200 greffiers soient embauchés en priorité suite à un plan de formation et de reconversion de fonctionnaires d'Etat ou des collectivités, volontaires, dans le cadre des dispositifs encourageant la mobilité des agents vers des administrations qui ont le plus besoin de personnel ;

■ **construire 30 000 places de prison**, pour un coût de 4,8 milliards d'euros sur cinq ans. Le coût annuel de fonctionnement de ces prisons serait de 900 millions d'euros. Cette proposition nécessite l'embauche (ou la reconversion) de 12 000 surveillants pour un coût annuel de 264 millions d'euros.

De telles préconisations conduisent certes à une augmentation des dépenses publiques de la mission Justice de 1 milliard d'euros par an en fonctionnement et 960 millions d'euros en investissement. Mais des crédits (notamment ceux de personnels, voir ci-dessus) venant d'autres missions moins prioritaires, peuvent être redéployés. Nous nous trouvons en effet ici devant la nécessaire revalorisation d'un ministère régalien, d'une importance capitale, qui ne pèse actuellement que 7 milliards d'euros et moins de 3 % du budget de l'État, chiffre très faible. Il faut être conscient que les ressources allouées aux tâches régaliennes de l'État sont victimes du développement démesuré des dépenses de caractère social ou non-régalien, qui réduisent les ressources des premières à la portion congrue. Or, les besoins de la Justice sont prioritaires sur des missions plus annexes de l'État.

Rappelons que près de 13 634 agents régionaux supplémentaires ont été créés entre 2000 et 2009 hors transferts de décentralisation.

<sup>14</sup> Rapport pour renforcer l'efficacité de l'exécution des peines du député Éric Ciotti. Juin 2011.

<sup>15</sup> Au-delà, on peut également s'interroger sur la nécessité impérieuse de prévoir, pour chaque cellule individuelle, « un réfrigérateur, une télévision, une cabine sanitaire (douche, toilettes et lavabo) » et, au sein de l'établissement pénitentiaire, 5 unités de vie familiale (appartements confortables permettant pour le détenu d'accueillir sa famille pendant une durée allant jusqu'à 72 heures), une salle de musculation flambant neuve par quartier d'hébergement, etc.

<sup>16</sup> Possibilité de réductions des coûts : suppression des personnels pénitentiaires employés en poste fixe pour externaliser totalement ces fonctions : comptabilité, mutualisation des services support (déjà en cours) avec la création de pôles de formation par exemple ; suppression de certains postes de surveillance (fin des miradors classiques et remplacement par des miradors téléopérés : économie de 1 500 ETP selon le rapport Ciotti, écoutes téléphoniques à alléger : mise en place d'un contrôle automatique par mots clés).