



*Liberté • Égalité • Fraternité*

# Synthèse

## Accélération de la création des bureaux d'exécution des peines (BEX)

Constats

Ministère de la justice

### 1. Cadre de l'audit

- Le taux d'exécution des peines, pour l'ensemble des juridictions est actuellement insuffisant, notamment pour les courtes peines et en matière d'amendes
- L'amélioration de la mise en exécution des peines est encadrée par la loi du 9 mars 2004 et un décret du 2 septembre 2005
- Le ministère de la justice a fait une priorité de la mise en place des BEX dans les TGI en 2006 (décret du 13/12/2004)

### 2. Dysfonctionnements constatés

- L'inexécution des peines a un coût: charges budgétaires non productives
- Si la mise en place des BEX est significativement engagée dans les TGI elle demeure très inégale dans les cours d'appel. Il convient d'offrir une réponse à la priorité du ministère au delà des expériences en cours.
- Bien que la mise en place des BEX soit affichée comme une priorité, elle n'est pas prise en compte dans les objectifs de performance du programme « justice judiciaire »

MINEFI - DOME - 2006

Inspection générale des services judiciaires – Inspection générale de l'administration – avril 2006

1

## Accélération de la création des bureaux d'exécution des peines (BEX)

Propositions

Ministère de la justice

### 3. Recommandations

- Modéliser la mise en place des BEX par intégration de trois chaînes:
  - ✓ Chaîne de réalisation (greffe correctionnel, audience, SIPP, Trésor)
  - ✓ Chaîne de support(informatique, RH, statistiques)
  - ✓ Chaîne de contrôles (indicateurs, organisation, directives)
- Orienter l'organisation et l'activité des BEX sur la mise en œuvre des décisions pour laquelle la proportion des condamnés présents est forte
- Appuyer le dispositif sur des conventions entre les juridictions et la cour d'appel dont elles dépendent (intégration des BEX, indicateurs et objectifs, description du projet).
- Doter les TGI dépourvus de projet finalisé d'un comité de projet impliquant l'ensemble des responsables

### 4. Echéances et impacts attendus

- Disposer les locaux nécessaires au courant de l'année 2006
- Cibler l'allocation des moyens supplémentaires
- Organiser, stabiliser et formaliser les relations avec le trésor public pour le recouvrement de amendes – partager à ce titre des indicateurs communs
- Amélioration du taux de recouvrement des amendes prononcées (recette supplémentaire d'environ 84 m€ en 2007)
- Mise en place d'un planning de suivi des TGI qui ne sont pas engagés dans le processus

MINEFI - DOME - 2006

Inspection générale des services judiciaires – Inspection générale de l'administration – avril 2006

2

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>1. LE BEX RENFORCE L'EFFICIENCE DE LA JUSTICE PÉNALE .....</b>	<b>7</b>
1.1 LA MARGE DE PROGRÈS, EN TERMES DE COÛTS ET DE RECETTES BUDGÉTAIRES, DE L'EFFICIENCE DE LA JUSTICE PÉNALE .....	7
1.1.1 Les charges non productives .....	7
1.1.2 L'accroissement net possible des recettes .....	9
1.1.3 Le renforcement de l'efficacité de la justice pénale .....	9
1.1.4 La mesure de l'efficacité en indicateurs LOLF .....	10
1.2 La mise en place des bureaux de l'exécution des peines .....	10
1.2.1 Situation et perspectives concernant la mise en place des BEX .....	10
1.2.2 L'exercice des fonctions du BEX dans les juridictions dépourvues de cette structure .....	12
1.2.3 Analyse de la mise en place des BEX suivant la taille des juridictions .....	12
1.2.4 Analyse de la mise en place des BEX suivant les ressorts de cours d'appel ...	13
1.2.5 Observations sur les freins à la mise en place d'un BEX .....	14
<b>2. LES PROPOSITIONS RELATIVES À L'ACCÉLÉRATION DE LA MISE EN PLACE DES BEX .....</b>	<b>15</b>
2.1 La modélisation du BEX .....	15
2.1.1 Les trois niveaux d'organisation du BEX : réalisation, support, contrôle et pilotage .....	15
2.1.2 Les modalités d'application de la fonction de réalisation .....	17
2.1.2.1 La complémentarité des services entre eux .....	17
2.1.2.2 La mutualisation de services avec le BEX .....	19
2.1.2.3 La spécificité des missions du BEX .....	19
2.1.3 L'articulation des fonctions de support et de contrôle et de pilotage avec celle de réalisation .....	20
2.1.3.1 L'accomplissement de la fonction support .....	20
2.1.3.2 L'accomplissement de la fonction de contrôle et de pilotage .....	21
2.1.4 Les deux modèles possibles : le modèle « productiviste » et le modèle « relationnel » .....	21
2.2 LA CONDUITE DU PROJET BEX DANS LES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE .....	22
2.2.1 Le comité de pilotage .....	22
2.2.2 Le contrat d'objectifs .....	22
2.2.2.1 Le diagnostic du projet .....	22
2.2.2.2 La restitution en indicateurs des taux de mise à exécution et d'exécution des peines dans la juridiction .....	24
2.2.2.3 Les objectifs .....	24
2.2.2.4 La description du projet .....	24
2.2.2.5 Le financement du projet .....	24

2.2.3	Un phasage possible de la mise en place du BEX.....	25
2.2.3.1	Les attributions « socle » du BEX.....	25
2.2.3.2	Les extensions possibles.....	25
2.2.3.3	Le BEX agissant en dehors de la continuité de l’audience .....	26
2.3	LA MUTUALISATION DES BEX DES TGI AU PROFIT DES COURS D’APPEL ET DES TRIBUNAUX D’INSTANCE .....	26
2.4	PLANNING DE LA MONTÉE EN PUISSANCE DES BEX .....	27
2.4.1	« La faisabilité ».....	28
2.4.2	« La productivité » .....	30
2.4.3	Le croisement des critères de « faisabilité » et de « productivité » .....	31
2.4.4	Le suivi de la mise en place des éléments constitutifs des BEX.....	32
2.5	L’amélioration de l’évaluation de la performance des BEX.....	35
<b>OBSERVATIONS DES MINISTÈRES CONCERNÉS ET RÉPONSES DE LA MISSION .....</b>		<b>40</b>
<b>ANNEXES .....</b>		<b>54</b>

## INTRODUCTION

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre du programme d'audits de modernisation des services et procédures de l'État mis en place par le Premier ministre (circulaire n° 5103/SG du 29 septembre 2005). La deuxième vague de ce programme, lancée en janvier 2006, a prévu un audit relatif à l'accélération de la mise en place des bureaux d'exécution des peines (BEX) dans les juridictions judiciaires.

Le cadre de l'audit a été défini conjointement par le ministère de la Justice et le ministère délégué au Budget et à la Réforme de l'État (annexe 1). La mission a été menée par l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des services judiciaires et la mission d'inspection des greffes du ministère de la Justice.

La mission a recueilli ses éléments de constats auprès de personnes rencontrées, soit dans les administrations centrales, soit dans les juridictions lors de ses déplacements. La liste des interlocuteurs de la mission est jointe au présent rapport (annexe 2).

Cet audit s'inscrit dans le cadre des travaux importants concernant la mise en place du BEX conduits par le ministère de la Justice.

Les constats et analyses de la mission ont été soumis à la contradiction des directions et service concernés des ministères de la Justice et de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. Leurs observations et les réponses apportées par la mission se trouvent en fin du présent rapport.

\*

L'article premier, alinéa premier, du Code de procédure pénale pose le principe que *« l'action publique pour l'application des peines est mise en mouvement et exercée par les magistrats ou par les fonctionnaires auxquels elle est confiée par la loi »*. Ainsi, la finalité même de la poursuite pénale réside dans le prononcé d'une sanction et de son *« application »* effective.

En pratique, le taux d'exécution des peines mesuré pour l'ensemble des juridictions est actuellement insuffisant ; si ce taux est meilleur pour les peines prononcées en présence des prévenus, il est encore globalement trop faible et, particulièrement en ce qui concerne les très courtes peines d'emprisonnement ferme et les peines d'amende.

La prise en compte de ces difficultés a amené le législateur à inscrire dans le nouvel article 707 du Code de procédure pénale, issu de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, les dispositions suivantes : *« Sur décision ou sous le contrôle des autorités judiciaires, les peines prononcées par les juridictions pénales sont, sauf circonstances insurmontables, mises à exécution de façon effective et dans les meilleurs délais »*.

De même, afin d'améliorer la mise à exécution des peines, un nouvel article 474<sup>1</sup> du même Code a été inséré par la loi précitée, en prévoyant que, fin 2006, les tribunaux de grande instance (TGI) devaient organiser la comparution dans les 30 jours au plus tard devant le juge de l'application des peines (JAP) des condamnés libres présents à l'audience ayant à subir une peine égale ou inférieure à un an ; de plus, un décret du 2 septembre dernier<sup>2</sup> a prévu une réduction de 20 % de l'amende correctionnelle ou de police, si le condamné s'en acquittait dans le délai d'un mois.

Un décret n° 2004-1364 du 13 décembre 2004, pris en application de la loi précitée, a introduit des dispositions nouvelles (articles D.48-1 à D.48-3 du Code de procédure pénale)<sup>3</sup> tendant à la délivrance par les services du greffe d'informations aux justiciables relativement à la mise à exécution des sentences pénales et consacrant l'instauration des « *bureaux de l'exécution des peines* » (BEX). L'adoption de ce décret a été précédée d'expérimentations conduites depuis 2004 dans plusieurs juridictions<sup>4</sup>.

Le ministre de la Justice a fait une priorité de la mise en place des BEX dans les tribunaux de grande instance au cours de l'année 2006.

\*

La mission constate que les BEX, lorsqu'ils seront mis en place, renforceront l'efficacité de la justice pénale. Pour accélérer cette mise en place, la mission propose une modélisation des BEX, observe qu'ils ne peuvent se mettre en place à organisation constante du tribunal, présente les attributions « *a minima* » que chaque BEX devrait exercer ; elle fournit des éléments sur la conduite d'un projet d'installation d'un BEX dans ces juridictions, la finalisation de contrats d'objectifs entre les cours d'appel et les TGI de leur ressort, donne des outils sur le suivi de la montée en puissance du dispositif ; la mission préconise une mutualisation des BEX des tribunaux de grande instance avec les cours d'appels et les tribunaux d'instance dont ils partagent les locaux et un déploiement d'indicateurs propres à évaluer la performance des BEX tant au niveau du programme « *justice judiciaire* » qu'en contrôle de gestion. Enfin, la mission propose l'instauration d'un document de politique

---

<sup>1</sup> L'article 474 du CPP dispose : « En cas de condamnation d'une personne non incarcérée à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à un an ou pour laquelle la durée de détention restant à subir est inférieure ou égale à un an, il est remis (1) au condamné qui est présent à l'issue de l'audience un avis de convocation à comparaître, dans un délai qui ne saurait être inférieur à dix jours ni excéder trente jours, devant le juge de l'application des peines en vue de déterminer les modalités d'exécution de la peine. Cet avis précise que, sauf exercice par le condamné des voies de recours, la peine prononcée contre lui sera mise à exécution en établissement pénitentiaire s'il ne se présente pas, sans excuse légitime, à cette convocation. Les dispositions du premier alinéa sont également applicables lorsque la personne est condamnée à une peine d'emprisonnement assortie du sursis avec mise à l'épreuve, à une peine d'emprisonnement avec sursis assortie de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général ou bien à une peine de travail d'intérêt général. Toutefois, dans ces hypothèses, le condamné est convoqué devant le service pénitentiaire d'insertion et de probation. » (1) Les mots "il est remis" sont remplacés par les mots "il peut être remis" jusqu'au 31 décembre 2006.

<sup>2</sup> Décret n° 2005-1099 du 2 septembre 2005 relatif à la procédure simplifiée et au paiement volontaire des amendes correctionnelles ou de police.

<sup>3</sup> L'article D.48-3 dispose : « Lorsque la condamnation est rendue en présence de la partie civile, un greffier peut être chargé de recevoir cette dernière à l'issue de l'audience, assistée le cas échéant par son avocat, pour l'informer notamment des modalités pratiques lui permettant d'obtenir le paiement des dommages et intérêts qui lui ont été alloués et, s'il y a lieu, des démarches devant être effectuées pour saisir la commission d'indemnisation des victimes d'infractions ainsi que du délai dans lequel elles doivent intervenir ».

D 48-4 : « Les dispositions des articles D. 48-2 et D. 48-3 peuvent être mises en oeuvre dans le cadre du bureau de l'exécution des peines ».

<sup>4</sup> Tribunaux de grande instance de Bordeaux, Angoulême, Libourne, Périgueux, Bergerac, Orléans, Nantes et Rouen.

transversale entre ce dernier programme et le programme « *gestion fiscale* » du ministère de l'économie et des finances.

## 1. LE BEX RENFORCE L'EFFICIENCE DE LA JUSTICE PÉNALE

### 1.1 LA MARGE DE PROGRÈS, EN TERMES DE COÛTS ET DE RECETTES BUDGÉTAIRES, DE L'EFFICIENCE DE LA JUSTICE PÉNALE

#### 1.1.1 *Les charges non productives*

L'action 2 du programme 166 « *programme justice judiciaire* » intitulée « *conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales* » couvre les moyens humains et budgétaires permettant de rendre la justice en matière pénale.

Dans la loi de finances pour l'année 2006, les crédits se présentent comme suit :

#### Présentation par titre des crédits initiaux pour 2006 (loi de finances initiale)

##### de l'action 2 du programme 166

##### Autorisations d'engagement

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total Pour 2006
Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	749.570.829	251.745.633			1.001.316.462

##### Crédits de paiement

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total Pour 2006
Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	749.570.829	251.745.633			1.001.316.462

Il est légitime de considérer que l'inexécution partielle des peines révèle que la justice pénale « *fonctionne en partie inutilement* » et que cette inutilité a un coût.

Afin de donner un ordre de grandeur de ce coût, on peut appliquer le taux d'inexécution au montant global de la dotation budgétaire allouée à l'action « *conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales* ».

Toutefois, un tel calcul impose de formuler des rappels et des précautions méthodologiques qui révèlent les limites de sa pertinence.

1. Les dotations de l'action 2 sont présentées avant abondement, en analyse des coûts, de la part des crédits évalués suivant les schémas de déversement de l'action « *soutien* » du programme 166 et du programme soutien ; ces déversements augmenteraient ces dotations.

2. Les crédits relatifs à la Cour de cassation sont inscrits dans une action spécifique du programme 166 (action n° 3).

3. On ne peut considérer que l'ensemble de l'activité pénale doive se solder par une peine ; certaines poursuites, en effet, peuvent aussi conduire à un non lieu ou une relaxe ; du montant des dotations précitées, il faudrait donc déduire le coût de l'activité qui, à juste titre, n'a pas conduit à une peine.

4. Chacune des décisions n'a pas un coût égal, certaines impliquent des « *temps fonctionnaires et magistrats* » très différents.

5. Le taux d'inexécution est variable suivant la nature des peines et des décisions ; de plus, dans l'activité de jugements, le nombre de décisions selon la nature des peines (emprisonnement ferme ou assorties d'un sursis, amendes) est très différent.

6. Les taux d'inexécution qui ont été retenus ne concernent ni l'activité des tribunaux de police, ni celle des cours d'assises ; dans l'évaluation qui suit, il a été considéré que la chaîne correctionnelle représentait 35 % de l'activité pénale (annexe 3).

7. Les coûts de l'activité des services de police et de gendarmerie conduisant à une poursuite pénale, inclus dans la mission « *sécurité* », n'ont pas été ajoutés au montant de l'action 2.

Ces réserves méthodologiques étant formulées, il peut être retenu que les charges non productives de l'action 2 sont équivalentes au taux d'inexécution des peines. Dès lors, pour un taux d'inexécution de 25 % (taux s'élevant pour chacun des types de peine à 25 %, au moins), il apparaît qu'un montant de charges de 87 millions € bénéficierait d'une très forte marge d'optimisation.



### ***1.1.2 L'accroissement net possible des recettes***

Le BEX est un outil qui peut contribuer à augmenter le taux de recouvrement des amendes prononcées par les tribunaux.

Près de 37 % des décisions prononçant une peine d'amende ne sont actuellement pas transmises au Trésor public pour exécution 18 mois après leur prononcé, sans motif juridique particulier<sup>5</sup>. L'établissement immédiat du relevé de condamnation pénale (RCP) devrait donc conduire à une augmentation du nombre de peines transmises dans un très court délai aux services des finances.

La mission a évalué à environ 60.000<sup>6</sup> le nombre de peines qui devraient être transmises en plus, dans l'année qui suit la mise en place des BEX. Le montant moyen de l'amende s'élevant en 2003, selon l'annuaire statistique de la Justice<sup>7</sup>, à 1.400 €, la recette attendue supplémentaire pourrait s'élever à 84 millions € en 2007.

Très approximatif, ce calcul ne prend pas en compte l'impact de la réduction de 20 %<sup>8</sup> sur le montant des amendes acquittées dans un délai de 30 jours. De plus, il ne peut s'appliquer que pour l'année qui suit la mise en place des BEX, puisque les années ultérieures verront une réduction des recettes à concurrence des montants qui auront été payés dans l'année même du prononcé de la peine, recettes qui jusqu'alors étaient perçues plus d'un an après. Enfin, il n'intègre pas l'augmentation induite par la réduction des admissions en non valeurs<sup>9</sup> consécutive à une transmission des RCP dans des délais réduits<sup>10</sup>.

Ce montant fournit cependant un ordre de grandeur qui peut être rapproché de la dotation supplémentaire de 29,5 millions € qui a été allouée, dans l'actuelle loi de finances, en vue de la mise en place des BEX.

### ***1.1.3 Le renforcement de l'efficacité de la justice pénale***

La mise en place des BEX aura un impact sur l'effectivité de la peine, quelle qu'en soit la nature ; en favorisant l'exécution des peines (augmentation de l'efficacité de la justice pénale), les BEX contribueront à rendre la justice pénale plus crédible et lui permettront de mieux atteindre ses objectifs en termes de protection de l'ordre public et de réinsertion des délinquants (augmentation de l'efficacité de la justice pénale).

L'impact des BEX porte, d'une part, sur le taux de mise à exécution des peines, et d'autre part, sur le taux d'exécution des peines.

<sup>5</sup> L'exécution des peines – document DAGE 2005.

<sup>6</sup> En 2004, le Trésor avait en charge 320 138 amendes correctionnelles au titre de 2003 (source DGCP). L'augmentation des prises en charge est calculée sur cette base.

<sup>7</sup> Edition 2005 page 151.

<sup>8</sup> Les services du Trésor envisagent que la réduction de 20 % s'appliquera à l'intégralité des amendes correctionnelles qu'ils auront prises en charge.

<sup>9</sup> Acte par lequel l'ordonnateur libère le comptable public et à la demande de ce dernier de son obligation de recouvrement des amendes ; le comptable peut cependant poursuivre ultérieurement le recouvrement des sommes admises en non valeurs ; ces opérations sont effectuées sous le contrôle de la Cour des Comptes.

<sup>10</sup> Le RCP des jugements contradictoires à signifier (CAS) est transmis au Trésor dès le retour de la signification par huissier. Il s'ensuit une augmentation des recettes perçues.

Concernant le taux de mise à exécution des peines, le BEX favorisera son augmentation puisque le JAP et le SPIP seront saisis dans de meilleurs délais et le RCP sera établi plus rapidement pour les jugements contradictoires.

Concernant le taux d'exécution des peines, le BEX peut aussi favoriser son amélioration en permettant, par exemple, de retenir le permis de conduire d'un condamné à une suspension de permis de conduire si l'exécution provisoire a été prononcée (il s'agit des condamnés dont le permis de conduire ne se trouve pas, lors de la condamnation, dans les services de la préfecture soit parce qu'il n'a pas été appréhendé, soit parce qu'il lui a été restitué). Mais le BEX peut aussi améliorer l'exécution des peines d'amende, lorsqu'il permet son paiement sur place (télépaiement adressé depuis le BEX aux services de la trésorerie ou paiement immédiat au BEX par le moyen d'un chèque bancaire qui sera ultérieurement récupéré par les services du Trésor).

#### **1.1.4 La mesure de l'efficience en indicateurs LOLF**

L'activité des BEX ne sera pas restituée dans les indicateurs du programme 166, soit parce que l'événement retenu pour les indicateurs relatifs à l'effectivité de la peine n'est pas impacté par son activité, soit parce que les indicateurs pertinents ne sont pas retenus dans ce programme.

En effet, les indicateurs LOLF retenus pour mesurer l'objectif « *améliorer l'exécution des décisions pénales* » concernent la seule mise à exécution des peines. Il s'agit du taux de mise à exécution des peines (part des peines prononcées présentant un événement de mise à exécution dans l'ensemble des peines prononcées) et du délai moyen de mise à exécution des peines (durée qui s'écoule entre la date du premier événement de mise à exécution et la date du prononcé de la peine). La mise à exécution de la peine consiste en l'accomplissement de l'ensemble des formalités précédant et autorisant son exécution matérielle. Actuellement, il est prévu que l'envoi d'une fiche au casier judiciaire marque l'accomplissement de ces formalités. Or, il n'entre pas actuellement dans la mission du BEX d'envoyer la fiche de condamnation aux services du casier judiciaire. La mise en place du BEX n'aura donc pas d'incidence sur le taux de mise à exécution des peines.

La mise à exécution de la peine est distincte de l'exécution de la peine. L'activité des BEX peut avoir une incidence sur l'exécution, soit par suite de l'appréhension du permis de conduire, soit par le paiement immédiat de l'amende. Mais le taux d'exécution n'est pas retenu dans les indicateurs du programme 166.

## **1.2 La mise en place des bureaux de l'exécution des peines**

### **1.2.1 Situation et perspectives concernant la mise en place des BEX**

La mission a exploité les réponses aux questionnaires adressés en décembre 2005 par la direction des affaires criminelles et des grâces (D.A.C.G.) à l'ensemble des cours d'appel, documents dans lesquels il était notamment demandé l'état d'avancement de la mise en place des BEX dans les ressorts judiciaires. Au mois de février 2006, l'ensemble des juridictions avait répondu, à l'exception de neuf d'entre elles.

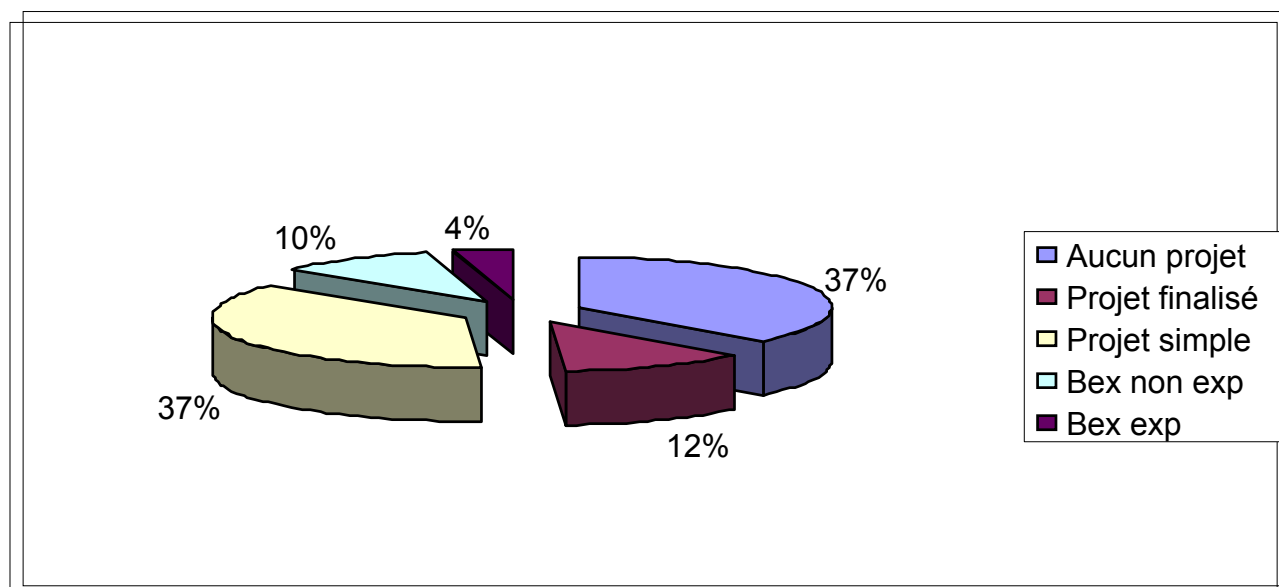
Les réponses des juridictions font apparaître les points suivants :

- 10 % des 186 tribunaux de grande et de première instance ont créé un BEX, outre ceux concernés par l'expérimentation menée depuis 2004 ;
- 12 % ont un projet finalisé, prêt à être mis en application dans des délais très proches, dès l'affectation d'un fonctionnaire destiné à cette tâche ou dès la réception des moyens sollicités à cette fin ;
- 37 % ont élaboré un projet en cours de finalisation.

Il apparaît ainsi que 63 % des tribunaux (avec expérimentation) se sont engagés dans le processus de mise en place des BEX.

Le graphique sectorisé suivant récapitule ces données :

**La mise en place des BEX**



Concernant le nombre de personnes condamnées susceptibles de bénéficier des services d'un BEX en 2006<sup>11</sup>, la mission constate également que :

- 13,8 % des condamnés peuvent recourir à un BEX ;
- 7,5 % pourraient y avoir rapidement accès, dès la mise en application d'un projet finalisé ;
- 25,6 % seraient susceptibles de bénéficier des missions du BEX, grâce à un projet en cours d'élaboration ;

<sup>11</sup> Le nombre de 451.308 condamnés recensés en 2004 relevés dans les « Données locales - L'activité judiciaire en 2004 », publiées par la sous direction de la statistique, des études et de la documentation de la direction de l'administration générale et de l'équipement du ministère de la Justice, a été croisé avec les informations concernant l'implantation des BEX dans les juridictions.

- 18,8 % relèvent d'un tribunal de grande instance n'ayant ni instauré un BEX, ni élaboré un projet.

Ainsi, 86,2 % des condamnés ne peuvent bénéficier d'un BEX ; le nombre de ces bénéficiaires pourraient rapidement devenir fortement majoritaire, si les projets en cours d'élaboration étaient réalisés.

### ***1.2.2 L'exercice des fonctions du BEX dans les juridictions dépourvues de cette structure***

Si 37 % des juridictions n'ont ni BEX ni projet, il n'en reste pas moins que 16 % remplissent une partie des fonctions exercées par le BEX, à défaut d'établissement de celui-ci dans le tribunal. Ainsi, des convocations peuvent être délivrées immédiatement après l'audience aux condamnés présents pour se rendre dans les SPIP. Les RCP sont remis aux condamnés par le greffier d'audience, les suspensions de permis de conduire sont notifiées par le service de l'exécution des peines. En outre, certains tribunaux ont installé un terminal de paiement dans les locaux du greffe, afin de permettre le règlement de l'amende prononcée, dès la fin de l'audience.

### ***1.2.3 Analyse de la mise en place des BEX suivant la taille des juridictions***

L'analyse des données chiffrées indique que, si la proportion du nombre des personnes pouvant bénéficier des services d'un BEX est légèrement plus importante dans les petites et moyennes juridictions que dans les grandes, le critère de la taille du tribunal n'est pas déterminant pour expliquer la non réalisation d'un BEX ou d'un projet, en début d'année 2006.

La mission a procédé à des comparaisons par groupes de juridictions<sup>12</sup>, selon que ces dernières sont dotées ou non d'un BEX. Les résultats obtenus par cette approche indiquent que le nombre de juridictions ayant ouvert un BEX en 2005 varie de 10 à 15 % d'un groupe à l'autre, différence non significative pour expliquer le retard dans la mise en oeuvre des BEX. La mission observe seulement que les BEX opérationnels se trouvent plutôt dans les petites juridictions, alors que les grandes sont plus nombreuses à avoir établi des projets non encore réalisés.

Le tableau suivant récapitule ces constats :

**Proportion de juridictions comportant un BEX ou un projet finalisé, rapportée à leur classement dans un groupe**

Groupes de juridictions	PARIS et HH+	HH	I-Bbis	Petites juridictions
%	12,7 %	14,3 %	14 %	14,9 %

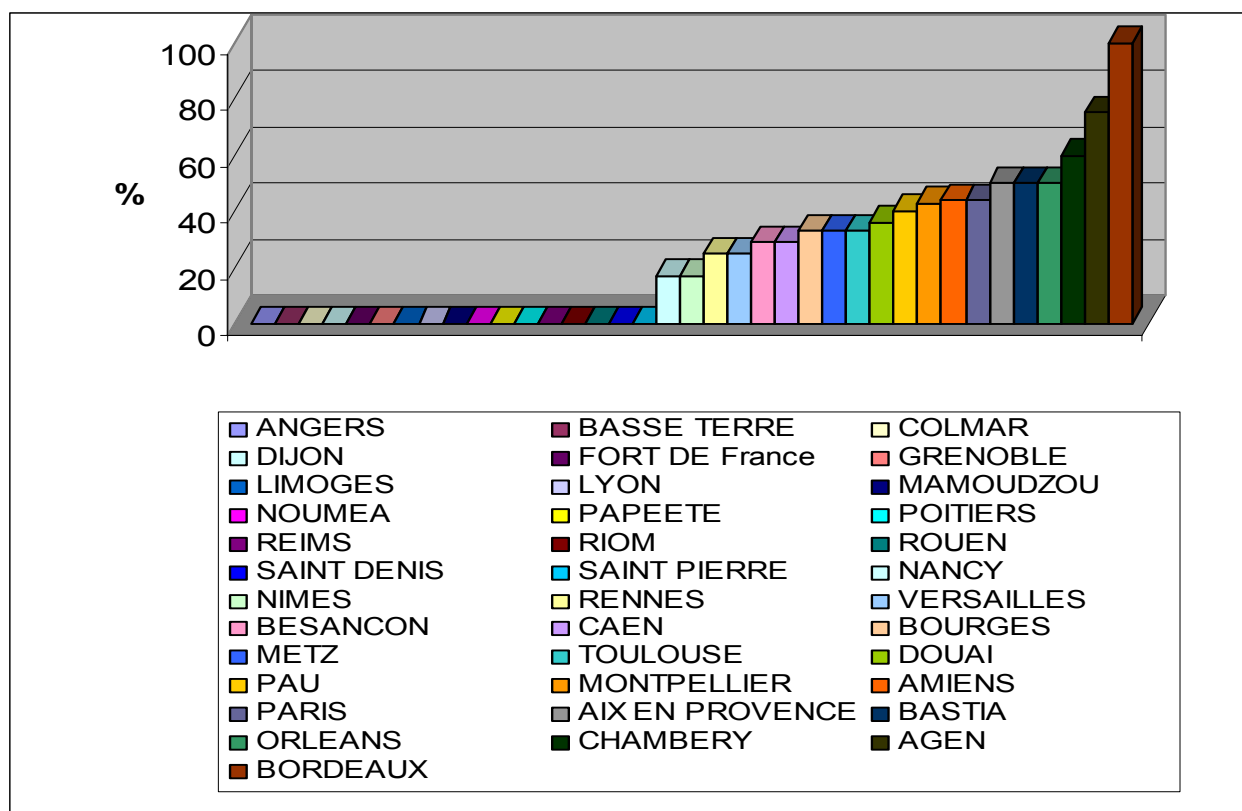
<sup>12</sup> Selon les groupes suivants : HH++, HH+, HH, I BBis et I.

### 1.2.4 Analyse de la mise en place des BEX suivant les ressorts de cours d'appel

La mission a constaté que la moitié des cours et tribunaux supérieurs d'appel<sup>13</sup> a procédé à la mise en oeuvre des BEX en début d'année 2006 (BEX et projets finalisés).

L'histogramme suivant présente les cours et tribunaux supérieurs d'appel classés suivant le nombre de juridictions de leur ressort disposant d'un BEX ou engagés dans un projet finalisé :

Pourcentage de cours et tribunaux supérieurs d'appel ayant un BEX ou un projet finalisé



La dynamique enclenchée par une cour d'appel à l'égard des juridictions de son ressort, afin de favoriser la mise en place d'un BEX ou d'un projet de BEX au sein de celle-ci, apparaît ainsi comme un facteur déterminant de cette démarche. Elle explique, selon la mission, les disparités constatées sur le territoire national.

<sup>13</sup> 18 sur les 37 cours et tribunaux supérieurs d'appel.

### **1.2.5 Observations sur les freins à la mise en place d'un BEX**

La mission s'est interrogée sur les raisons de cette mise en place relativement difficile dans l'ensemble des juridictions.

Elle a identifié deux facteurs possibles :

- le manque de locaux : cette absence est mentionnée par 5 % des juridictions ayant un simple projet d'élaboration d'un BEX et 12,5 % de celles ayant un projet finalisé ; il apparaît donc que le manque de locaux ne peut pas être considéré comme une cause importante faisant obstacle à la mise en place d'un BEX ;
- le manque d'effectifs : ce motif est invoqué par 17 % des juridictions ayant un simple projet de constitution d'un BEX et 58 % de celles ayant un projet finalisé ; sur la base de cette évaluation, les difficultés liées à l'insuffisance des effectifs semblent être réellement déterminantes pour ralentir la mise en place d'un BEX.

Les constats opérés par la mission, lors de ses déplacements dans les juridictions, ont permis de relever d'autres causes, sources d'obstacles à l'instauration d'un BEX :

- les applications informatiques mises à la disposition des parquets et des greffes correctionnels ne sont actuellement pas compatibles entre elles, ce qui nuit à la coordination des services avec le BEX<sup>14</sup> ;
- le coût global d'un BEX : le coût moyen d'installation, hors frais de personnel, serait d'environ 12.000 € ; le coût moyen, frais de personnel compris, s'élèverait à environ 35.000 € pour une année (évaluation établie pour des juridictions déjà dotées d'un BEX).

Les retards dans la frappe des jugements sont également souvent invoqués ; ils ne sont pas apparus à la mission comme étant une entrave à l'installation du BEX, mais plutôt au bon fonctionnement du service de l'exécution des peines du parquet. Cependant, certains JAP estiment qu'ils ne peuvent intervenir sans disposer d'un jugement signé.

<sup>14</sup> Logiciels « NCP », « Mini pénale », « Micro pénale », « EPWin », « APPI ». La mise en service du nouveau logiciel « Cassiopée » est unanimement souhaitée par les acteurs de la justice pénale, car il devrait permettre une mise en cohérence de l'ensemble de l'outil informatique pénal, dont dépend la bonne marche d'un BEX.

## **2. LES PROPOSITIONS RELATIVES À L'ACCÉLÉRATION DE LA MISE EN PLACE DES BEX**

### **2.1 La modélisation du BEX**

La mise en place des BEX doit impérativement répondre à une modélisation transposable dans toutes les juridictions afin d'éviter de restreindre le contenu de ce service à la seule volonté locale.

#### ***2.1.1 Les trois niveaux d'organisation du BEX : réalisation, support, contrôle et pilotage***

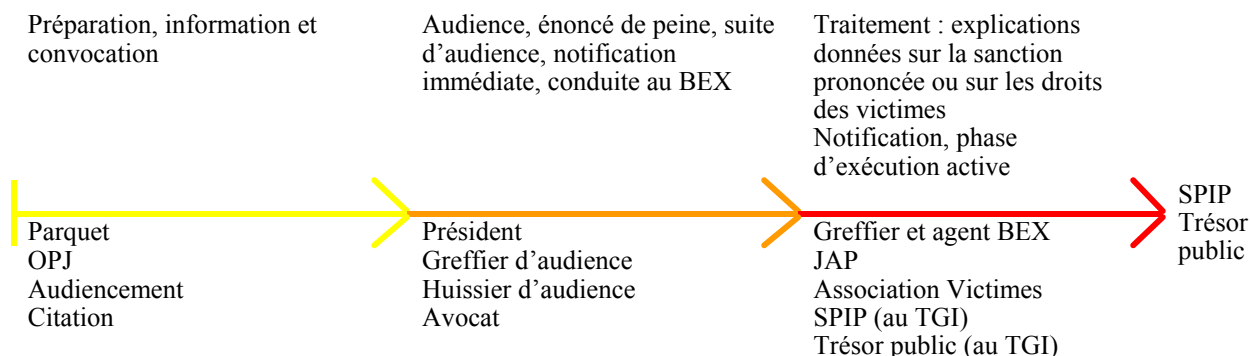
Le fonctionnement du BEX s'inscrit dans trois processus administratifs :

- la réalisation des tâches qui lui sont propres (information du condamné, orientation des victimes, édition de pièces, transmission des pièces, etc..) ; certaines tâches sont aussi réalisées avant l'intervention même du BEX (informations du justiciable lors de la citation ou de la convocation au tribunal ; information de la victime lors de la citation ou de la convocation au tribunal ; information à l'audience) ; ces opérations, préalables à l'intervention du BEX, participent pleinement à l'accomplissement de sa mission ; l'ensemble de ces tâches constitue la fonction de réalisation ;
- la fourniture des moyens qui lui permette de fonctionner ; l'entité BEX a besoin de personnels, de locaux, d'outils informatiques, de statistiques ; il s'agit de la fonction de support ;
- le contrôle et le pilotage du BEX ; il faut analyser sa performance, veiller à la réalisation de sa mission et lui délivrer des directives et des consignes pour orienter son activité ; la fonction support précitée doit être également dirigée et contrôlée ; l'ensemble de ces tâches constitue la fonction de contrôle et de pilotage.

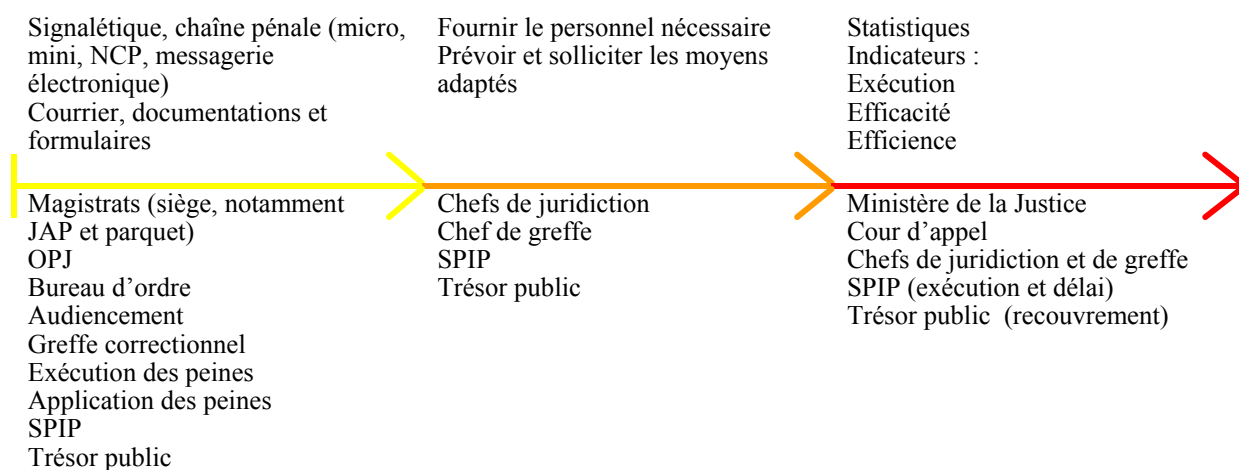
La mise en place des BEX impose que le contenu et les acteurs de ces trois fonctions soient clairement identifiés.

Les schémas suivants fournissent une représentation de chacune de ces trois fonctions :

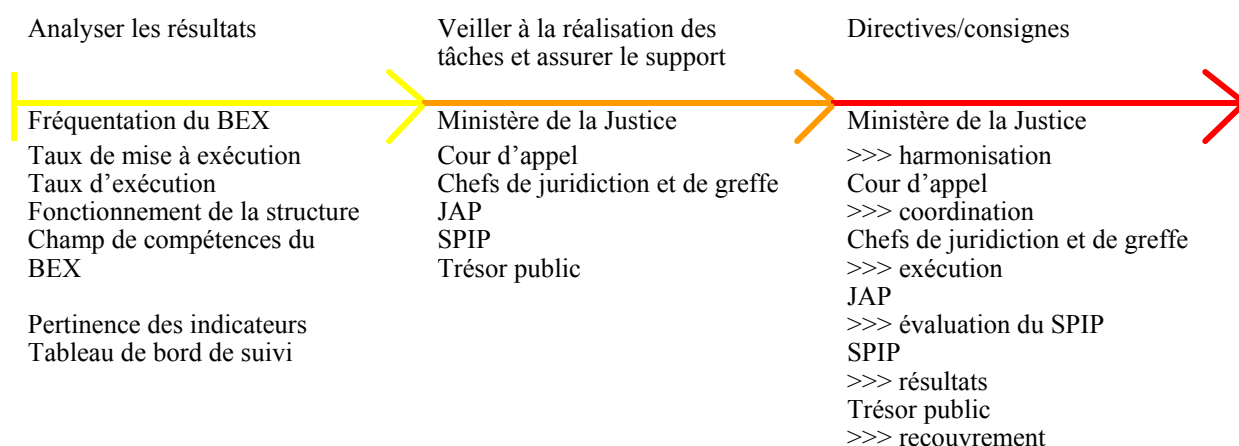
### Fonction de réalisation



### Fonction de support



### Fonction de contrôle et de pilotage



La mission a établi des tableaux de services qui répertorient l'ensemble des tâches relevant soit du BEX seul, soit de services du greffe ou externes à la juridiction (annexe 4).

L'ensemble de ces services concourent à la mission du BEX.



### **2.1.2 Les modalités d'application de la fonction de réalisation**

L'examen de la fonction de réalisation démontre que l'accomplissement de la mission du BEX fait intervenir plusieurs services du tribunal de grande instance.

Cette situation impose de définir, d'organiser et de gérer simultanément la complémentarité et la mutualisation de ces services, tout en préservant la spécificité des BEX.

#### **2.1.2.1 La complémentarité des services entre eux**

La réflexion menée sur l'effectivité de l'exécution de la peine, illustrée par la mise en place des BEX, concerne au premier chef la réorganisation des audiences pénales, le BEX ayant pour fonction la prise en charge du condamné « à l'issue de l'audience ».

Ainsi qu'il a déjà été souligné, le recours aux nouvelles procédures, ordonnance pénale délictuelle (O.P.D.) et comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (C.R.P.C.), permet un lien de celles-ci avec le BEX, moins complexe à mettre en oeuvre qu'à l'égard des audiences correctionnelles traditionnelles, tenues par un juge unique ou en formation collégiale. Les condamnés concernés par les O.P.D. notifiées collectivement en présence des condamnés, ou les C.R.P.C., sont majoritairement présents et le déroulement de l'audience favorise leur visite immédiate au BEX, dès le prononcé de la décision les concernant.

La répartition des audiences pénales dans le planning de la juridiction doit être revue, en concertation avec ses partenaires, notamment avec le barreau. Ainsi, dans un souci de fonctionnement efficient du BEX, les audiences correctionnelles qui se déroulent l'après-midi et qui se prolongent au delà de la fin du service normal pourraient utilement se tenir le matin. Une permutation avec les audiences civiles pourrait par exemple être prévue.

Pour tenir compte de cette complémentarité, il pourra aussi être envisagé :

- de demander aux officiers de police judiciaire d'informer les prévenus de l'existence du BEX, lors des notifications des convocations ;
- de sensibiliser aux mêmes fins les magistrats du parquet pour qu'ils informent les personnes déférées et devant comparaître ultérieurement libres devant la juridiction de jugement ;
- de développer les O.P.D. notifiées collectivement et les C.R.P.C. ;
- de viser la généralisation effective des missions du BEX à toutes les audiences, y compris collégiales ;
- de prévoir, à moyen terme, de confier au BEX l'exécution des jugements contradictoires à signifier.

L'adhésion des présidents des formations correctionnelles doit être impérativement recherchée. Leur participation doit se situer à plusieurs niveaux :

- par l'annonce de l'existence d'un BEX en début d'audience, en informant les prévenus de leur possibilité de s'y présenter dès le prononcé de leur peine ;
- par l'adoption d'une organisation selon laquelle les délibérés des affaires examinées soient rendus le plus souvent, dans la mesure du possible, au fur et mesure du déroulement de l'audience, afin de permettre au BEX un suivi rationnel de chacun des condamnés, en leur évitant une trop longue attente ;
- par le recours plus fréquent au prononcé de l'exécution provisoire, de façon à ce que la peine soit, sans risque juridique, mise à exécution dès le moment où le condamné se présente au BEX à l'issue de l'audience ;
- par la demande aux condamnés de rester dans la salle d'audience dans l'attente du prononcé de la décision.

Les avocats rencontrés par la mission n'ont vu que des avantages à la présence de leur client au BEX, pourvu que cette possibilité participe à une meilleure compréhension de la peine par les intéressés.

Plus généralement, les magistrats, autant ceux du parquet que du siège, présidents et assesseurs, devront avoir en commun une réflexion sur l'incidence de la prise en compte de l'exécution de leurs décisions. Ainsi, à l'audience, les débats pourront porter de façon plus approfondie sur « *l'exécutabilité* » de la peine. Outre la question de la nature et du quantum de la condamnation, seront utilement traitées celles relatives aux modalités et aux conditions pratiques d'exécution de la sanction envisagée.

Il sera notamment procédé à une appréciation plus complète du prononcé des peines d'amende et de leur montant, ce qui impose une meilleure connaissance des problématiques du Trésor public en matière de recouvrement (importance des admissions en non valeurs).

Cette complémentarité a aussi une incidence sur d'autres services. Par exemple, les SPIP doivent offrir une bonne réactivité aux saisines dont ils feront l'objet de la part du BEX. Ainsi, ces services ne peuvent se limiter à organiser un premier rendez-vous dans un délai rapide, sans qu'il soit suivi par un entretien dans un proche délai avec le travailleur social à qui sera attribué la mesure. Il a été constaté par la mission que l'élaboration d'un protocole d'accord entre le tribunal et le SPIP devrait permettre de clarifier leurs relations réciproques, notamment pour concilier le respect des règles de procédure concernant la saisine du service par le JAP et la mise à exécution rapide de la peine.

La complémentarité apparaît encore avec les associations d'aide aux victimes. En effet, la fonction première du BEX consiste à recevoir les personnes condamnées, mais également les victimes, ainsi que le prescrivent les articles D-48-3 et D-48-4 du Code de procédure pénale. Dans le cadre d'un groupe de travail sur le thème de « *l'accompagnement de la victime dans la phase d'exécution de la décision* », mis en place par la Chancellerie, il a été proposé que le BEX puisse au minimum servir aux victimes de « *point d'entrée* » dans la juridiction, de façon à ce que ce service puisse les orienter vers le bon interlocuteur : association spécialisée, JAP, SPIP. La mission fait sienne cette préconisation qui correspond à la réalité du terrain et offre aux victimes un accueil supplémentaire au sein des juridictions, dans lesquelles elles se trouvent souvent en situation difficile.

Enfin, la complémentarité existe avec les huissiers d'audience. Ainsi, ces derniers peuvent-ils remplir la mission d'interface entre la salle d'audience et le local du BEX, en y

accompagnant les condamnés et en y apportant les pièces nécessaires à la mise à exécution de la peine venant d'être prononcée. C'est pourquoi la mission formule le vœu que les échanges en cours entre la Chancellerie et la Chambre nationale des huissiers de justice conduisent à un renforcement, dans ce domaine, du rôle des huissiers audienciers.

### 2.1.2.2 La mutualisation de services avec le BEX

Une mutualisation du personnel issu de plusieurs services du greffe est souhaitable. Ainsi, le BEX prend en charge des missions effectuées par les services traditionnels du greffe, par exemple la notification d'une suspension du permis de conduire habituellement faite par le service de l'exécution des peines.

Il peut également être envisagé, pendant le temps d'ouverture du BEX, une permanence d'un conseiller d'insertion et de probation afin de réduire les délais de convocation et de prise en charge des dossiers par le SPIP.

### 2.1.2.3 La spécificité des missions du BEX

La spécificité du BEX consiste principalement dans un entretien entre un agent et le condamné au sortir de l'audience. Cette fonction doit être valorisée par l'affectation d'agents compétents. Elle doit être préservée, en évitant notamment que le BEX soit utilisé à des fonctions n'entrant pas dans ses attributions.

L'exigence née de cette spécificité implique que le personnel qui lui est affecté reçoive une **formation** adéquate. L'école nationale des greffes (E.N.G.) a déjà été sensibilisée à cette question et, dorénavant, les modules de la formation initiale et continue concernant l'exécution des peines incluent l'activité BEX dans son programme.

La mission a constaté, lors de ses déplacements, que d'autres personnes que des fonctionnaires des greffes pouvaient être affectées dans les BEX. Il s'agit d'**assistants de justice** qui accomplissent cette fonction à la satisfaction de chacun. Il faut cependant observer que ces derniers n'ont pas qualité pour effectuer des actes de procédure.

Il pourrait être examiné le recours éventuel aux **personnels retraités de l'administration pénitentiaire**, lesquels pourraient, à l'issue d'une formation adaptée, participer également à l'activité des BEX, notamment pour assurer la conduite des condamnés de la salle d'audience jusqu'au local du BEX.

La mission considère que l'emploi des **délégués du procureur** dans des fonctions rattachées au BEX pourrait être utilement envisagé, sous réserve de modifications des textes qui prévoient leurs attributions.

### **2.1.3 L'articulation des fonctions de support et de contrôle et de pilotage avec celle de réalisation**

Le succès du BEX réside principalement dans la bonne gestion de sa complémentarité avec les autres services. Il repose aussi sur la réussite de la mutualisation et la préservation de sa spécificité.

Cette situation démontre l'importance d'un bon accomplissement des fonctions de support, de contrôle et de pilotage, déjà décrites.

#### **2.1.3.1 L'accomplissement de la fonction support**

La fonction support contribue à la bonne exécution de la fonction réalisation par l'octroi au BEX d'un personnel compétent, de matériels informatiques adéquats et par la mise en place d'outils statistiques et d'indicateurs propres à en apprécier les performances.

S'agissant de l'affectation du personnel, il convient de respecter les deux règles suivantes :

- le personnel doit être d'un niveau suffisant pour informer les personnes venant d'être condamnées et dont il faut essayer de susciter l'acceptation de la peine infligée ;
- le personnel doit être de préférence issu des services avec lequel le BEX pourrait mutualiser son action (greffe pénal et, éventuellement, SPIP).

S'agissant du matériel informatique et télématique, il conviendrait de fournir aux BEX les moyens suivants :

- connexion avec les logiciels informatiques (chaîne pénale, exécution des peines et « APPI ») et l'intranet justice (R.P.V.J.), de manière à créer un agenda partagé et assurer au mieux la liaison entre le BEX, les JAP et le SPIP ;
- liaison avec les salles d'audience, dont l'équipement approprié devra être installé pour faciliter la transmission vers le BEX des informations sur la condamnation prononcée ;
- installation d'une ligne téléphonique permettant la mise en place d'un terminal de paiement par carte bancaire relié à la trésorerie générale.

Ces équipements pourront permettre au BEX l'accès à la chaîne pénale pour éditer des pièces d'exécution, comme le RCP, favorisant le paiement immédiat d'une amende, ou l'imprimé « *référence 7* », visant à l'exécution rapide d'une suspension du permis de conduire.

De même, la mise en place d'un agenda électronique partagé entre le SPIP, le JAP et le BEX permettra de donner aux condamnés, à l'issue de l'audience, toute convocation utile, conformément aux dispositions de l'article 474 du CPP.

S'agissant de la production de statistiques et d'indicateurs, il convient d'éditer régulièrement les tableaux de bord et relevés d'activité concernant les missions accomplies par le BEX. A cet égard, le présent rapport suggère l'établissement d'indicateurs propres à mesurer les performances de ce nouveau service (voir infra).

### 2.1.3.2 L'accomplissement de la fonction de contrôle et de pilotage

Le contrôle et le pilotage consistent à stabiliser la fonction réalisation, de façon à ce qu'aucun dévoiement n'affecte le fonctionnement du BEX, notamment en veillant à ce qu'il ne lui soit pas attribué des missions ne relevant pas de sa compétence, comme des tâches appartenant exclusivement aux services du greffe (dactylographie des jugements, mise en forme des dossiers).

Le contrôle et le pilotage veillent également au développement des performances du BEX. Ces contrôles pourront conduire à étendre les missions du BEX (extension aux audiences collégiales ; exécutions des décisions non contradictoires), à élargir ses attributions (accomplissement de toutes les tâches d'exécution des peines pour les dossiers dont il est saisi) et à modifier son fonctionnement (heures d'ouverture).

Le contrôle et le pilotage incombent aussi aux responsables du programme 166 qui veillent à l'accomplissement de la performance des BEX, restituée en indicateurs (voir infra).

### 2.1.4 Les deux modèles possibles : le modèle « productiviste » et le modèle « relationnel »

La mission a pu déterminer au cours de ses observations que le BEX « *modélisé* » pouvait recouvrir deux typologies possibles, selon les objectifs qu'il poursuit ou selon la façon dont ses prestations sont exécutées :

- le BEX serait qualifié « *relationnel* » s'il privilégie la réception des condamnés et favorise l'adhésion de ces derniers à la sanction infligée par des explications détaillées sur les modalités de la peine, au besoin en renouvelant les entretiens ; ce modèle est consommateur de temps fonctionnaires et donc difficile à réaliser ;
- le BEX serait qualifié « *productiviste* », s'il favorise l'accueil du plus grand nombre de condamnés possible, privilégiant ainsi les objectifs définis par les indicateurs.

Un équilibre est à trouver entre ces deux modèles.

## **2.2 LA CONDUITE DU PROJET BEX DANS LES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE**

Le BEX est un nouveau service dans les tribunaux de grande instance. Sa mise en place peut susciter des réticences de la part des magistrats et fonctionnaires en raison du manque de moyens qu'ils ressentent ou parce que sa finalité n'est pas toujours connue.

Il faut donc accompagner la mise en place du BEX. Cet accompagnement pourrait être initié par un comité de pilotage opérant dans le TGI et prolongé par un contrat d'objectifs reposant sur un diagnostic des conditions d'intégration du BEX dans la juridiction.

### **2.2.1 *Le comité de pilotage***

Les TGI dépourvus de projet finalisé pourraient ainsi instaurer, à l'instigation des chefs de cours d'appel et sous l'autorité des chefs de juridiction, dans les meilleurs délais, un comité de pilotage de « *projet BEX* ». Ce comité devrait comprendre, au moins, un représentant des présidents des formations correctionnelles, des juges de l'application des peines, des substituts concernés (audiences correctionnelles et service de l'exécution et de l'application des peines), du greffe correctionnel, des greffiers d'audience, du service de l'exécution et de l'application des peines ainsi que du SPIP.

### **2.2.2 *Le contrat d'objectifs***

Le recours aux contrats d'objectifs, entre la Chancellerie et les cours d'appel ou ces dernières avec les tribunaux de grande instance, peut constituer un apport significatif au succès de la réforme. Pour répondre à l'attente d'accélération de la réforme et d'évaluation des BEX, la convention avec les TGI devrait comporter, au moins, cinq volets : le diagnostic du projet, les indicateurs, les objectifs, la description du projet et son financement.

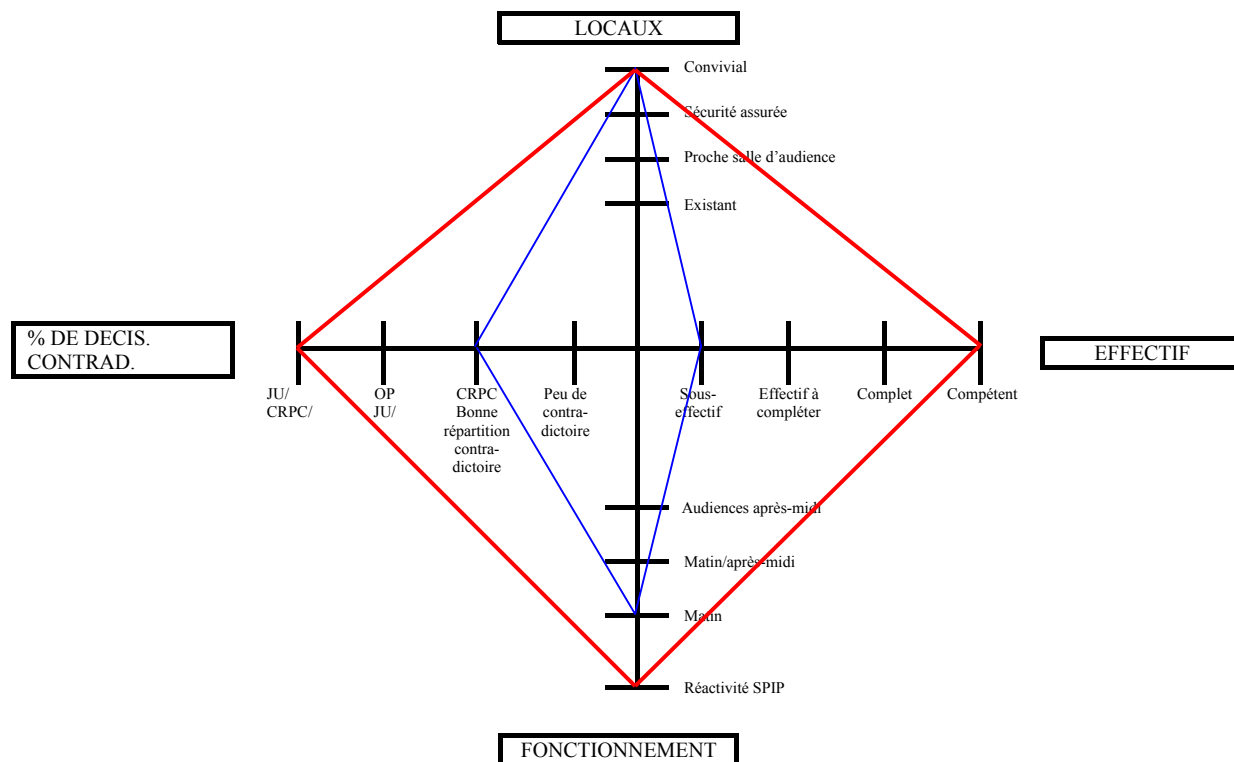
#### **2.2.2.1 *Le diagnostic du projet***

La convention devrait tout d'abord comporter un diagnostic sur les conditions d'intégrations du BEX dans la juridiction ; quatre groupes de facteurs seraient pris en compte :

- les locaux susceptibles d'accueillir le BEX (existence, proximité, sécurité, convivialité) ;
- la situation des effectifs susceptibles d'être affectés au BEX ;
- le fonctionnement des audiences et du SPIP (le moment, la durée des audiences et la réactivité du SPIP) ;
- le nombre de condamnés susceptibles d'avoir recours au BEX (C.R.P.C. ; ordonnances pénales notifiées collectivement en présence des condamnés ; proportion de décisions contradictoires).

Le schéma suivant permet d'intégrer et de visualiser ces facteurs ; il révèle une juridiction qui dispose de locaux proches des salles d'audiences, sécurisés, présentant une bonne convivialité, où la part des décisions contradictoires est satisfaisante, où les audiences ont plutôt lieu le matin, mais où la réactivité du SPIP doit être améliorée et qui se trouve en situation de sous-effectif.

### GRAPHIQUE DU DIAGNOSTIC



#### Légende

L'axe haut des ordonnées « locaux » identifie en quatre points l'état des locaux susceptibles d'accueillir le BEX ; l'axe bas (fonctionnement) figure le moment des audiences et la réactivité du SPIP (cet axe identifie en quoi le planning des audiences et l'organisation d'un premier rendez-vous avec un travailleur social permettent à la juridiction de profiter de la mise en place d'un BEX). L'axe droit des abscisses indique la situation des effectifs de la juridiction et la compétence des agents susceptibles d'être affectés au BEX ; l'axe gauche est relatif aux procédures, suivant qu'elles génèrent un plus ou moins grand nombre de personnes présentes à l'audience.

### **2.2.2.2 La restitution en indicateurs des taux de mise à exécution et d'exécution des peines dans la juridiction**

Le contrat devrait, en outre, mentionner une restitution en indicateurs du taux de mise à exécution et d'exécution suivant la nature des peines et des décisions.

Il faut observer que le taux d'exécution des peines ne peut concerner que les amendes et éventuellement l'appréhension des permis de conduire. Ces taux ne peuvent être calculés qu'avec les données fournies par les services du Trésor public et de la préfecture.

### **2.2.2.3 Les objectifs**

Le contrat devrait, par ailleurs, prévoir les objectifs attendus évalués dans les indicateurs suivants : taux de mise à exécution à atteindre, notamment des courtes peines ; « *rentabilité* » d'un effort fait en matière de paiement des amendes (rapport du taux d'amélioration de recouvrement des amendes avec le montant supplémentaire recouvré). Ce dernier indicateur fournit d'utiles informations sur la rentabilité marginale, en termes de recettes, pour l'augmentation d'un point du taux de recouvrement.

Le contrat pourrait aussi prévoir l'établissement d'un protocole avec les services de la trésorerie suivant le modèle arrêté en commun par la Chancellerie et le ministère des Finances (annexe 5).

Il pourrait, enfin, inclure un projet d'information des magistrats de la chaîne pénale sur les conditions de recouvrement des amendes par le Trésor public et celles de l'admission en non valeurs, dont bénéficie près du tiers des condamnés. Cette information permettrait à ces magistrats de mieux « *cibler* » leur réquisition et les condamnations prononcées en sorte que le recouvrement soit amélioré.

### **2.2.2.4 La description du projet**

Le contrat devrait, enfin, comporter la description précise du projet décliné dans les trois fonctions de réalisation, de support, de contrôle et de pilotage (voir supra) avec l'identification des moyens nécessaires.

### **2.2.2.5 Le financement du projet**

Selon les évaluations qui ont pu être recueillies par la mission, le coût moyen d'un projet, hors frais de personnel, s'élève à environ 12.000 €. S'agissant d'un projet prioritaire, il paraît légitime d'attendre des responsables des BOP qu'ils s'attachent à le financer sur les marges dégagées par la fongibilité, si cette marge existe.

Le renforcement des effectifs du greffe peut s'avérer nécessaire. L'emploi de ces allocations en effectifs doit évidemment être inscrit dans la convention d'objectifs. Les conditions de son octroi sont traitées ci-après.



### 2.2.3 *Un phasage possible de la mise en place du BEX*

Les éléments d'analyse relatifs à la modélisation des BEX et à l'organisation nécessaire à leur mise en place sur le terrain amènent la mission à proposer les attributions d'un BEX, telles qu'elles pourraient être envisagées par une juridiction. Cette création pourrait comporter deux phases successives comprenant, dans un premier temps, la réalisation « des attributions socles » du BEX, suivie, dans un second temps, des extensions possibles de ses missions.

#### 2.2.3.1 **Les attributions « socle » du BEX**

Les attributions « *a minima* » de chaque BEX devraient être les suivantes :

- la prise en charge des peines prononcées à l'issue des procédures comprenant la plus forte proportion de condamnés présents : O.P.D. notifiées collectivement, C.R.P.C., audiences à juge unique, principalement de délinquance routière ;
- la prise en charge des peines visées à l'article 474 du Code de procédure pénale, particulièrement les courtes peines d'emprisonnement, les peines assorties d'obligations et les peines d'amende ;
- l'orientation de la victime vers l'interlocuteur compétent (associations, JAP, SPIP, avocats, huissiers).

En effet, les courtes peines d'emprisonnement doivent faire l'objet d'une attention particulière, de façon à prononcer, le plus qu'il sera possible, l'aménagement prévu par l'article 723-15 du code pénal. Les peines d'amende doivent également faire l'objet d'une plus grande attention ; les parquets auront à engager toutes démarches utiles auprès des trésoreries générales de leur ressort de façon à améliorer significativement le recouvrement de celles-ci.

#### 2.2.3.2 **Les extensions possibles**

Dès que le BEX « *a minima* » est opérationnel, les responsables de la juridiction peuvent procéder à l'accroissement de ses compétences.

L'objectif doit porter sur les audiences correctionnelles collégiales, dont le lien avec le BEX est plus complexe à mettre en oeuvre. Au cours de ces audiences comparaissent moins de prévenus en personne, la structure peut être donc moins sollicitée. Il est moins facile de répartir harmonieusement les délibérés dans le cours de l'audience. Ces audiences collégiales se prolongent souvent tardivement, ce qui obère la coïncidence des horaires d'ouverture du greffe et du BEX. Les chefs de juridiction et de greffe auront à tenir compte de ces paramètres pour étendre le champ d'application du BEX à ces audiences.

Le BEX peut voir ses compétences étendues en effectuant des tâches relevant d'autres services du greffe, principalement celui de l'exécution des peines. Il peut à cet effet procéder à certaines formalités propres à la procédure d'exécution : envoi des fiches de condamnation au casier judiciaire national, par exemple.

Dans le meilleur des cas, le BEX pourra prendre en charge la totalité des formalités de mise à exécution des décisions dont il a été saisi par la présentation du condamné dans ses locaux.

### **2.2.3.3 Le BEX agissant en dehors de la continuité de l'audience**

La réception des condamnés par le BEX consiste pour ces derniers en une faculté et non une obligation. Pour de multiples raisons, notamment la fermeture de la structure quand le justiciable sort de l'audience, un condamné peut être amené à revenir dans la juridiction, plusieurs jours après celui de l'audience. Il peut aussi en faire le choix délibéré, la charge d'émotion étant trop grande immédiatement après la condamnation.

La question des jugements contradictoires rendus à l'égard des personnes non présentes à l'audience peut également faire l'objet d'une réflexion particulière relative à l'organisation du greffe. Ainsi, le BEX pourrait recevoir la mission de suivre la mise à exécution des décisions en lieu et place du service de l'exécution des peines, en sorte que le traitement de l'ensemble des pièces de l'exécution soit achevé.

## **2.3 LA MUTUALISATION DES BEX DES TGI AU PROFIT DES COURS D'APPEL ET DES TRIBUNAUX D'INSTANCE**

La mission propose que, postérieurement à la généralisation des BEX dans les TGI, la création de ceux-ci soit également envisagée dans les cours d'appel et dans les tribunaux d'instance (TI).

S'agissant des cours d'appel, il faut observer que la très forte majorité de leurs décisions est contradictoire<sup>15</sup> et donc concerne un nombre important de condamnés susceptibles de s'adresser à un BEX. Quant aux tribunaux de police statuant en 5<sup>ème</sup> classe, la proportion des décisions contradictoires est plus faible mais le nombre de condamnés est plus élevé<sup>16</sup>.

D'ores et déjà, les BEX installés dans les tribunaux de grande instance qui sont dans les locaux de leur cour d'appel pourraient accueillir les personnes condamnées en appel. De même, les tribunaux d'instance qui sont installés dans les locaux des tribunaux de grande instance pourraient utiliser les services du BEX déjà existants, particulièrement, en matière de recouvrement d'amendes.

Le tableau suivant indique le nombre de BEX qui pourraient être mutualisés soit avec une cour d'appel et un tribunal d'instance, soit avec une cour d'appel seule, soit avec un tribunal d'instance seul.

---

<sup>15</sup> Sur 25.935 décisions de condamnations prononcées en 2003, 20.057 étaient contradictoires (Annuaire de la Justice, page 135).

<sup>16</sup> En 2003, sur 106.942 condamnations à une contravention de 5<sup>ème</sup> classe, 36.693 étaient contradictoires.

**Nombre de cours d'appel et de tribunaux d'instance  
partageant leurs locaux avec un TGI<sup>17</sup>**

	CA/TGI/TI	CA/TGI	TGI/TI
<b>BEX à mutualiser</b>	11	11	103

Ainsi, la mission constate que près d'un tiers des cours d'appel a un tribunal de grande instance et un tribunal d'instance dans ses locaux. Un autre tiers des cours d'appel a également un tribunal de grande instance seul dans ses locaux. La mutualisation des BEX pourrait donc être envisagée parmi ces cours d'appel et, prioritairement, pour celles qui abritent à la fois un TGI et un TI.

Ce tableau révèle également que près du quart (22 %) des tribunaux d'instance sont installés dans les locaux de TGI. La mutualisation des BEX installés dans ces TGI serait donc particulièrement opportune puisqu'elle permettrait d'accélérer le recouvrement des amendes prononcées par les TI concernés.

À titre indicatif, on peut indiquer que le nombre d'amendes de 5<sup>ème</sup> classe prononcées par les TI s'est élevé à 101.421, en 2003. Le montant moyen de l'amende ferme prononcé en 5<sup>ème</sup> classe s'élevant à 377 €<sup>18</sup>, le montant global des amendes de 5<sup>ème</sup> classe pourrait être évalué à : 38.235.717 €<sup>19</sup>. Il pourrait donc être considéré que le montant des amendes de 5<sup>ème</sup> classe dont le recouvrement pourrait être accéléré par cette mutualisation s'élève à 8.411.857,74 €<sup>20</sup>.

## **2.4 PLANNING DE LA MONTÉE EN PUISSANCE DES BEX**

L'allocation d'un plafond d'emplois limitatif s'accompagne de l'abandon de la référence aux postes budgétaires vacants qui, même si ces postes n'étaient pas pourvus, étaient considérés comme faisant partie de l'effectif réel de la juridiction ; cet abandon est donc souvent compris comme une réduction des moyens dont disposent les juridictions.

Mais, surtout, la conversion stricte des effectifs réels en équivalent temps plein travaillé (ETPT) a conduit à la suppression des vacances liées au temps partiel.

Dans un tel contexte, l'affectation d'effectifs supplémentaires est fréquemment considérée comme le corollaire nécessaire de la mise en place des BEX.

La mission propose que cette répartition des effectifs supplémentaires entre les juridictions repose sur des critères de « *faisabilité* » et de « *productivité* » des BEX, critères qu'il conviendrait de cumuler.

<sup>17</sup> Source : logiciel « Patrimmo ».

<sup>18</sup> Annuaire statistique de la Justice édition 2005 page 153.

<sup>19</sup> Le calcul du montant global est le suivant : 101.421 x 377 € = 38.235.717 €.

<sup>20</sup> Ce montant est calculé comme suit : 38.235.717 € x 22 % = 8.411.857,74 €.

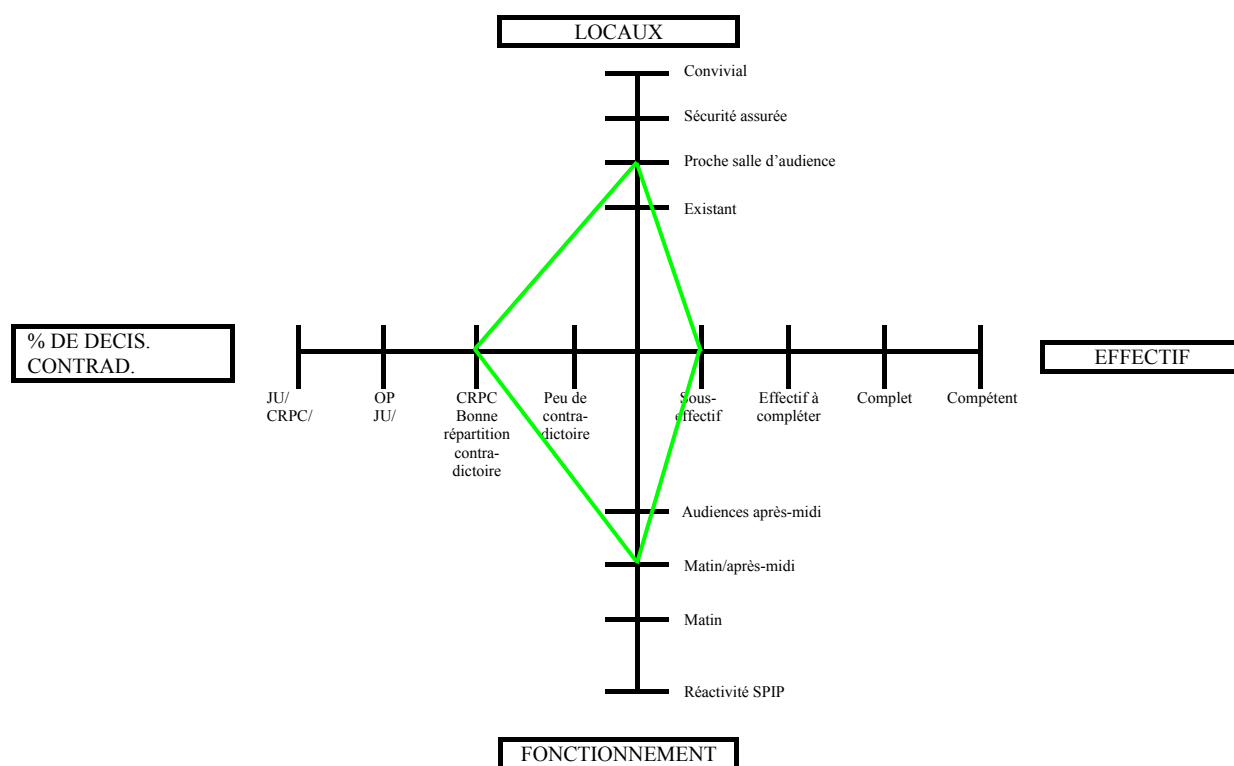
### 2.4.1 « La faisabilité »

« La faisabilité » conduirait à privilégier les juridictions, pour l'allocation éventuelle d'effectifs supplémentaires, qui, au prix d'un effort réalisable dans un délai rapproché, pourraient mettre en place un BEX opérationnel ; un renforcement en personnel serait éventuellement accordé aux juridictions en manque d'effectifs qui présentent les critères suivants :

- locaux disponibles et proches de la salle d'audience ou susceptibles de l'être dans le courant de l'année 2006 ;
- organisation et planning des audiences cohérents avec le fonctionnement des BEX ;
- nombre significatif de personnes susceptibles de s'adresser au BEX.

Les schémas suivants n° 1 et n° 2 illustrent deux situations de juridictions en manque d'effectifs, où la salle possible de BEX est proche de la salle d'audience, où la répartition des audiences est favorable ainsi que la nature des procédures au regard de la présence des condamnés.

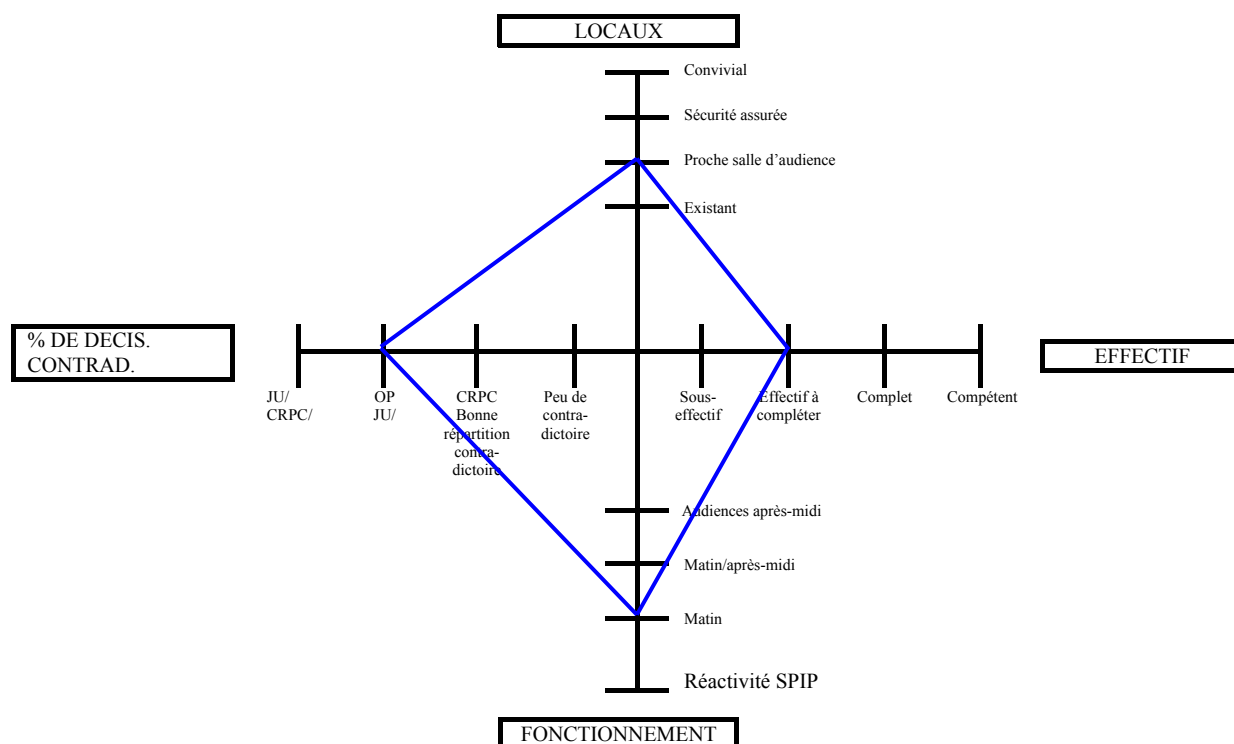
**GRAPHIQUE DU DIAGNOSTIC N° 1**



#### Légende

L'axe haut des ordonnées « locaux » identifie en quatre points l'état des locaux susceptibles d'accueillir le BEX ; l'axe bas (fonctionnement) représente le moment des audiences et la réactivité du SPIP (cet axe identifie en quoi le planning des audiences et l'organisation d'un premier rendez-vous avec un travailleur social permettent à la juridiction de profiter de la mise en place d'un BEX). L'axe droit des abscisses indique la situation des effectifs de la juridiction et la compétence des agents susceptibles d'être affectés au BEX ; l'axe gauche est relatif aux procédures, suivant qu'elles génèrent un plus ou moins grand nombre de personnes présentes à l'audience. Plus la figure est proche d'un carré, plus la « faisabilité » est bonne.

## GRAPHIQUE DU DIAGNOSTIC N° 2



Ces propositions appellent trois observations complémentaires.

1. Les juridictions présentées ont des locaux disponibles pour installer un BEX (locaux proches des salles d'audiences, avec ou sans la participation des huissiers audienciers traitant soit toutes les peines prononcées, soit celles où la présence des condamnés est proportionnellement la plus élevée).

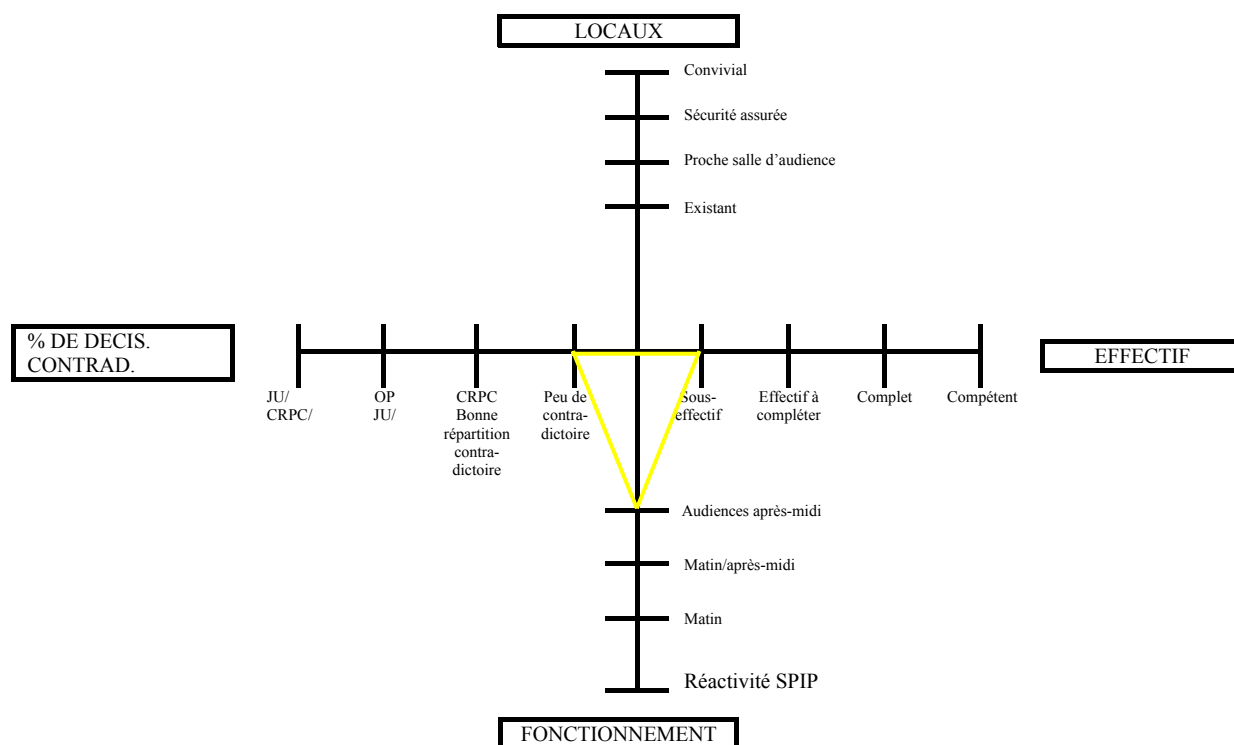
2. La réactivité des SPIP ne serait à prendre en compte que si le BEX est appelé à traiter les condamnés à des courtes peines ou des peines impliquant son intervention (SME, sursis TIG, TIG). Sa réactivité n'est pas un facteur à considérer lorsque le BEX traite seulement les amendes et les suspensions du permis de conduire.

3. De même, la mutualisation avec le service de l'exécution des peines ne serait à prendre en compte que lorsque le BEX a une compétence limitée à la suspension de permis de conduire ou aux peines prononcées dans le cadre de la procédure de C.R.P.C. Dans ces cas, la mutualisation s'impose et son omission révélerait un effort insuffisant de la juridiction pour rationaliser son fonctionnement.

La situation d'une juridiction qui ne devrait pas bénéficier dans l'immédiat, pour la mise en place d'un BEX, d'un renforcement d'effectif serait la suivante. Cette juridiction n'aurait pas de locaux disponibles, les audiences correctionnelles se tiendraient en majorité l'après-midi et la proportion de décisions prononcées contradictoirement serait faible.

Le schéma n° 3 explicite une telle situation.

### GRAPHIQUE DU DIAGNOSTIC N° 3



#### 2.4.2 « La productivité »

Il paraît plus judicieux d'allouer des ressources supplémentaires aux juridictions dont l'amélioration du taux de mise à exécution et du taux d'exécution aura l'impact le plus important en termes de nombre de peines mises à exécution ou exécutées.

Ainsi, entre deux juridictions en sous effectif, ayant un taux de mise à exécution comparable, sera privilégiée celle à qui l'allocation d'un agent supplémentaire permettra une augmentation plus importante du nombre de courtes peines d'emprisonnement mises à exécution ou d'amendes payées.

### 2.4.3 Le croisement des critères de « faisabilité » et de « productivité »

La mission propose que l'allocation des effectifs supplémentaires soit prioritairement accordée aux TGI les mieux positionnés au regard des deux groupes de critère de « *faisabilité* » et de « *productivité* ». Le recours à des critères les plus objectifs possibles permet de cibler la répartition et de la rendre lisible pour les TGI.

La démarche consisterait en premier lieu à classer la juridiction concernée par une telle approche en « *très bon* », « *bon* », « *moyen* » et « *insuffisant* », selon sa place dans les deux groupes de critères.

Concernant le classement dans le critère de la faisabilité, une juridiction qui aurait des locaux adaptés, un SPIP réactif, un nombre important de procédures générant la présence de condamnés et un effectif restant à compléter, serait placée dans la rubrique « *très bon* ». Une juridiction présentant ces mêmes caractéristiques, mais dont les audiences seraient réparties entre matin et après midi, serait classée dans le groupe « *bon* ».

De plus, de deux juridictions classées comme « *bonnes* » dans le critère de « *faisabilité* », serait préférée celle ayant le meilleur classement dans le critère de « *productivité* ».

Il apparaît que les cas possibles, constitués de l'ensemble des combinaisons de ces deux critères, sont nombreux.

Le tableau suivant récapitule ces combinaisons en indiquant par la mention « *prioritaire* » (P) les TGI qui devraient bénéficier d'allocation en effectifs dans les meilleurs délais possibles.

**Croisement des critères de « *faisabilité* » et de « *productivité* »  
permettant d'identifier les juridictions prioritaires**

Productivité Faisabilité				
	Très bon	Bon	Moyen	Insuffisant
Très bon	P	P	P	NON
Bon	P	P	NON	NON
Moyen	P	NON	NON	NON
Insuffisant	NON	NON	NON	NON

Le curseur « P » peut naturellement être déplacé, suivant les options arrêtées par la Chancellerie.

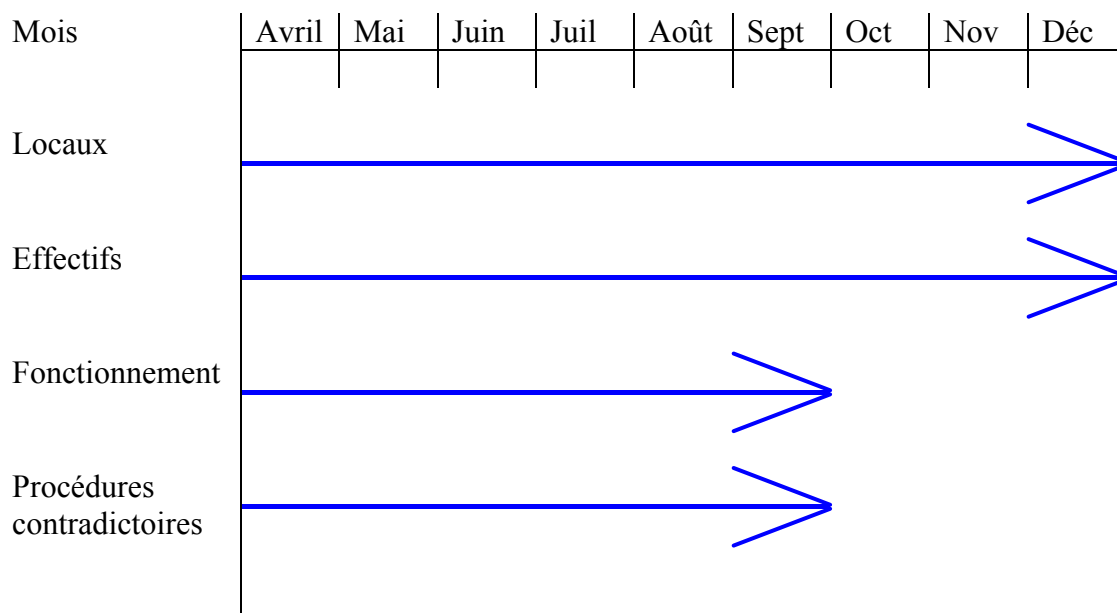
#### 2.4.4 Le suivi de la mise en place des éléments constitutifs des BEX

Chaque TGI doit avoir installé un BEX avant la fin de l'année 2006. Or, près de 40 % des TGI ne sont pas encore entrés dans le processus ; de plus, nombre de projets ne sont pas encore opérationnels. Il reste à accomplir des réalisations concernant : les locaux, l'affectation de personnel, l'organisation des audiences et la part des procédures contradictoires.

La mission propose de fixer les objectifs pour respecter un calendrier de suivi de ces réalisations.

Le schéma suivant représente les objectifs à réaliser :

**Schéma d'objectifs de mise en place des BEX**

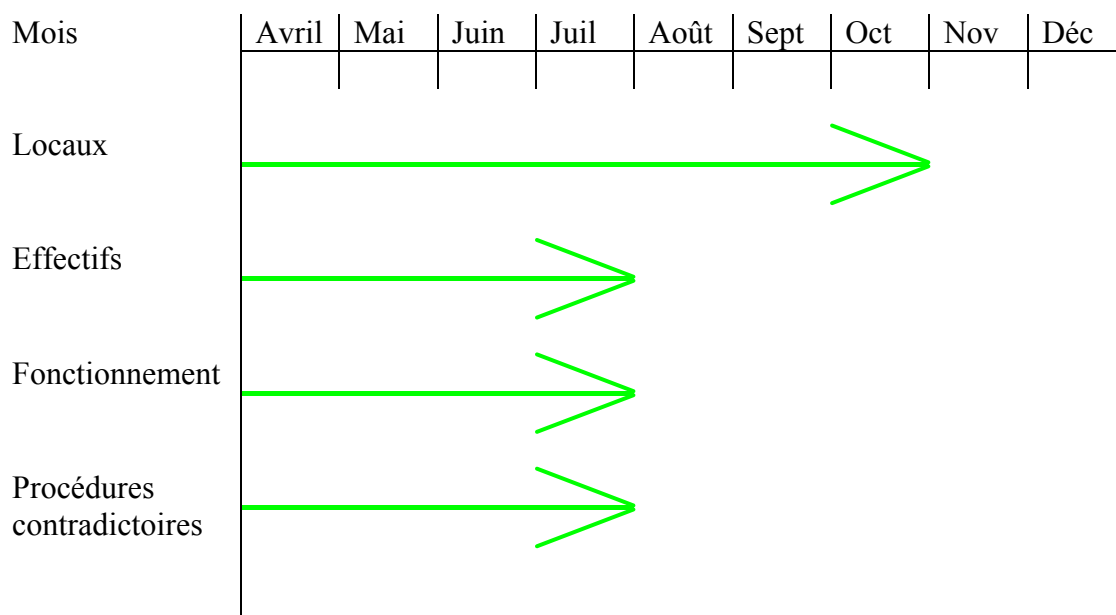


Le schéma ci-dessus indique que les locaux et la situation des effectifs devraient être prêts pour le mois de décembre prochain, au plus tard. L'organisation des audiences et l'orientation sur des procédures qui génèrent une forte présence de condamnés devraient être opérationnelles pour septembre prochain.



Ce deuxième schéma permet de suivre le niveau de réalisation :

### Schéma de réalisations de la juridiction



Le schéma ci-dessus permet de suivre, pour une juridiction, l'état de réalisation des quatre objectifs. Ainsi, par exemple, si les locaux sont prêts, la flèche horizontale sera tracée jusqu'au niveau de mois de réalisation.

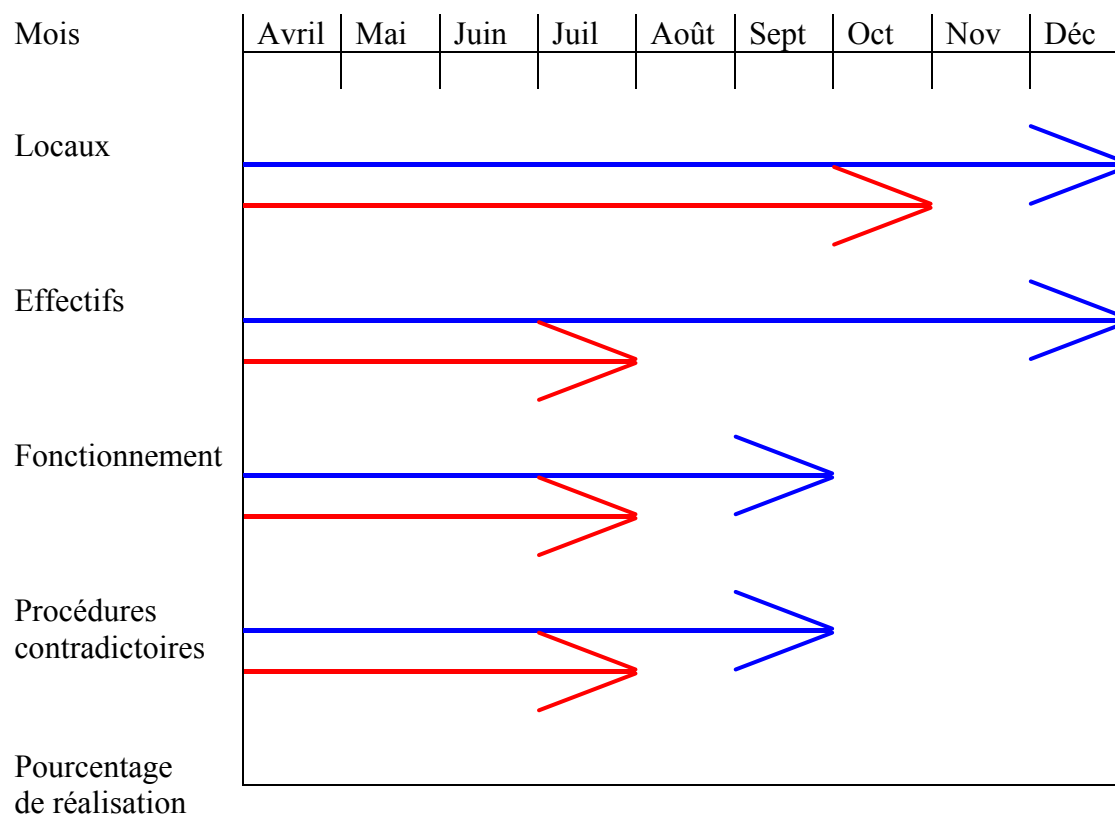
L'ensemble des réalisations permet de calculer une moyenne par objectif par cour d'appel et au niveau national.

Ces deux schémas peuvent être superposés en sorte que l'on puisse suivre :

- la réalisation des objectifs par TGI ;
- la réalisation moyenne par cour d'appel ;
- la réalisation moyenne au niveau national.

Le schéma suivant fournit un exemple de ce que pourrait être la réalisation moyenne au mois de septembre 2006.

### Comparaison entre réalisations et objectifs



(Pourcentage de juridictions ayant atteint à un mois donné chacun des objectifs).

Le pourcentage des juridictions ayant atteint chacun des objectifs peut être reporté en abscisse en prenant pour référence le mois correspondant.

Ces évaluations peuvent être reprises dans le tableau suivant :

**Ensemble des données au niveau national en pourcentage**

Mois	Avril	Mai	Juin	Juil	Août	Sept	Oct	Nov	Déc
Locaux									
Effectifs									
Fonctionnement									
Procédures contradictoires									
Pourcentage de réalisation									



objectif

## 2.5 L'amélioration de l'évaluation de la performance des BEX

La mise en place des BEX est une orientation très propice à l'amélioration de l'exécution des peines. Ce nouveau service sera consommateur de moyens (création de postes de fonctionnaires ; matériels, notamment informatiques ; crédits de fonctionnement), d'autant que la mission préconise d'orienter leur activité sur les procédures induisant une forte fréquentation de condamnés. Les résultats atteints doivent donc être évalués. Afin d'organiser cette appréciation, la mission formule cinq propositions.

1. L'activité du BEX n'est pas restituée dans les indicateurs du programme 166 dans leur actuelle conception. Une solution consisterait à modifier les événements qui impactent l'indicateur de taux de mise à exécution en retenant des actes accomplis par les BEX. Une autre solution envisageable serait de retenir d'autres indicateurs. Ces derniers concerneraient l'exécution des peines (taux d'exécution des peines et délai moyen d'exécution des peines). On pourrait ainsi observer l'efficacité des BEX en mesurant le taux d'exécution des peines, avant et après la mise en place des BEX. Mais, hormis pour les deux cas précités<sup>21</sup>, l'exécution des peines ne relève pas des seuls services de la Justice.

2. Il convient donc d'envisager la création d'indicateurs spécifiques restituant la performance des BEX ; dans ces conditions, les chefs de cours d'appel, responsables de BOP, seraient incités à impulser la mise en place des BEX dans leur ressort.

La mission propose les indicateurs suivants, qui ne seraient applicables qu'aux décisions contradictoires :

- un premier indicateur prendrait en compte l'exécution effective des mesures de suspension ou d'annulation du permis de conduire ;

<sup>21</sup> Appréhension du permis de conduire ; paiement de l'amende correctionnelle au BEX.

cet indicateur serait : édition immédiate de la référence 7 /décisions de suspension ou d'annulation du permis de conduire assorties de l'exécution provisoire ;

- un deuxième indicateur donnerait la mesure de la mise à exécution des peines d'emprisonnement fermes égales ou inférieures à un an ;

cet indicateur serait : saisines immédiates du JAP / peines d'emprisonnement égales ou inférieures à un an ;

- un troisième indicateur mesurerait la mise à exécution des peines de TIG ou des peines de sursis assorties d'obligations ;

cet indicateur serait : saisines immédiates du SPIP/TIG et peines avec sursis assorties d'obligations (TIG, mise à l'épreuve) ;

- un quatrième indicateur mesurerait la mise à exécution des peines d'amende ;

cet indicateur serait : édition immédiate du relevé de condamnation pénale / décisions prononçant une peine d'amende ferme ;

- un cinquième et dernier indicateur mesurerait l'exécution des peines d'amende ;

cet indicateur serait : nombre de paiements de l'amende au BEX/nombre de décisions prononçant une peine d'amende ferme assorties de l'exécution provisoire.

Ces indicateurs ne peuvent évidemment être tous repris dans le programme 166. Il conviendrait d'en choisir un, voire deux, traduisant au mieux les objectifs attendus du programme. Ces indicateurs peuvent être utilisés en indicateurs de gestion (voir ci-après).

3. La mission observe, par ailleurs, que le programme 107 « *Administration pénitentiaire* » bénéficie de la mise en place des BEX, par le jeu des indicateurs « *pourcentage des personnes bénéficiant d'un aménagement de peines* » et « *délai moyen entre la notification par le JAP et la date du premier entretien avec un travailleur social* ». Or les BEX sont à la charge du programme 166. La mission propose donc qu'un lien soit institué entre ces deux programmes conduisant à recenser et évaluer les obligations des SPIP. Cette connexion entre les deux programmes aurait pour finalité de garantir une bonne réactivité des SPIP à leur saisine par le BEX.

4. Il faut, en outre, que des liens avec le Trésor public soient organisés à l'échelon des administrations centrales par un rapprochement entre le programme 166 « *justice judiciaire* » et le programme 153 « *gestion fiscale* » du ministère des Finances ; ce lien devrait être institué par la mise en place d'un document de politique transversale ; ce document devrait prévoir la signature systématique entre les TGI et les services du Trésor public d'un protocole organisant le paiement immédiat des amendes correctionnelles au BEX ; ce document prévoirait des indicateurs communs à l'ensemble des TGI et au Trésor public relatifs à la performance en matière de paiement et de recouvrement d'amendes correctionnelles. L'instauration d'une politique commune aurait l'avantage d'inciter les trésoreries générales, sous le contrôle de leur hiérarchie, à améliorer le taux de recouvrement des amendes correctionnelles. Les seuls « *protocoles* » locaux peuvent, en effet, être insuffisamment incitatifs pour les services en charge du recouvrement des amendes qui, au demeurant, peuvent ne pas rechercher la conclusion de telles conventions.

5. L'action des BEX doit, enfin, être appréhendée en indicateurs de gestion. Il convient donc d'introduire dans le dispositif du contrôle de gestion des indicateurs qui permettent de restituer l'activité et l'efficacité des BEX. Ces indicateurs pourraient être notamment, outre ceux présentés plus haut : taux de recouvrement des amendes ; taux de fréquentation du JAP pour les courtes peines ; pourcentage des personnes bénéficiant d'un aménagement de peine ; délai moyen entre la notification par le JAP et la date du premier entretien avec un travailleur social<sup>22</sup>.

Par ailleurs, afin de maîtriser les coûts, les horaires d'ouverture du BEX devraient au maximum coïncider avec ceux des autres services du greffe, afin d'éviter de désorganiser les services par de trop nombreux repos compensateurs des fonctionnaires.

Enfin, pour accroître les recettes générées par les peines d'amende correctionnelle prononcées, il conviendrait d'envisager la constitution de régies de recettes dans les tribunaux de grande instance. Cette création pourrait constituer un progrès, même si une telle mise en place ne va pas sans soulever de nombreuses difficultés : volume important du nombre d'amendes à encaisser, extensions des compétences des régisseurs à de nouveaux domaines (recouvrements et délais de paiement), nécessaire sécurisation des locaux pour les paiements par chèques ou en espèces. Une étude préalable de faisabilité est donc indispensable<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Ces deux derniers indicateurs sont retenus dans le programme « Administration pénitentiaire ».

<sup>23</sup> Voir annexe 4.

## PRÉCONISATIONS / PLAN DE TRANSFORMATION

### 1 – Schéma cible

N°		PAGES
1	La mise à exécution effective de la peine, dans les meilleurs délais, est une obligation légale (art. 707 du CPP) ; elle entre dans les attributions de l'action publique. La mise à exécution des peines appartient « au cœur de métiers » des magistrats et fonctionnaires à qui elle est confiée. L'intégration du BEX dans un TGI doit s'accompagner de l'optimisation du fonctionnement de l'ensemble des services qui concourent à l'exécution des peines.	3 et suivantes
2	Les taux de mise à exécution des peines doivent être améliorés.	3
3	À terme, les BEX pourraient prendre en charge la totalité des formalités de mise à exécution des dossiers dont ils ont été saisis par la présentation du condamné dans leurs locaux.	23
4	Les TGI pourraient mutualiser leur BEX avec les cours d'appel et les TI, avec lesquels ils partagent leurs locaux.	24 et suivantes
5	Les magistrats doivent être incités à approfondir, lors des débats d'audience, les questions sur les modalités pratiques d'exécution des peines envisagées. Ils doivent être mieux informés des conditions de recouvrement des amendes correctionnelles.	16

### 2 – Schéma de transformation

#### A - Au niveau des cours d'appel

6	La modélisation du BEX impose l'identification des fonctions de réalisation (convocation devant le Tribunal de grande instance, organisation des audiences, prise en charge du condamné), de support (affectation de personnels, fournitures de matériels, production de statistique et d'indicateurs) et de contrôle et de pilotage (contrôle du bon accomplissement des deux autres fonctions ; analyse des résultats ; développement de la performance).	13 et suivantes
7	L'accomplissement des fonctions du BEX impose de gérer la mutualisation des agents qui lui sont affectés avec le greffe pénal et, le cas échéant, le SPIP, sa complémentarité avec les audiences correctionnelles, les juges de l'application des peines et les SPIP.	15 et suivantes
8	La mise en place d'un BEX dans une juridiction est conduite par un comité de pilotage, prolongée par un contrat d'objectifs avec la cour d'appel, comportant un diagnostic, une description du projet et des indicateurs de performance.	20 et suivantes

9	Le BEX doit trouver un équilibre entre le modèle « <i>productiviste</i> », orienté sur le traitement d'un nombre important de condamnés, et le modèle « <i>relationnel</i> », orienté sur l'entretien en vue de favoriser l'acceptation de la peine par le condamné.	19
10	Le diagnostic, préalable à l'installation d'un BEX, est relatif à la situation des locaux destinés à accueillir le BEX, la situation des effectifs de la juridiction, le planning des audiences, la réactivité du SPIP et la place des procédures générant la présence des condamnés à l'audience.	20
11	Le BEX étant une priorité du ministère de la Justice, le coût matériel d'installation des BEX doit être prioritairement financé par la marge de fongibilité dégagée au niveau des BOP, si elle existe.	22
12	La mise en place d'un BEX doit s'accompagner d'une bonne réactivité des JAP et du SPIP.	21

### **B - Au niveau des administrations centrales**

13	Certaines administrations centrales des ministères de la Justice et des Finances (DSJ, DAP, SADJPV ; DGCP) doivent être incitées à la création des BEX et au développement de leur efficacité par l'inscription dans le programme dont elles dépendent d'indicateurs de performance et par la mise en place de documents de politique transversale.	33 et suivantes
14	Le croisement des critères de « <i>faisabilité</i> » et de « <i>productivité</i> » permet d'établir un schéma d'allocations au TGI des moyens supplémentaires.	25 et suivantes
15	La montée en puissance du dispositif BEX doit être suivie, de mois en mois, à partir de la réalisation moyenne, au niveau des cours d'appel et au niveau national, des quatre éléments constitutifs du BEX : effectifs, locaux, organisation des audiences correctionnelles et place des procédures contradictoires.	29 et suivantes

**OBSERVATIONS DES MINISTÈRES  
CONCERNÉS  
ET RÉPONSES DE LA MISSION**



<b>MINISTÈRE DE LA JUSTICE</b>
--------------------------------

Direction des services judiciaires

Direction des affaires criminelles et des grâces

Direction de l'administration pénitentiaire

Service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville

### **Observations de la direction des services judiciaires**

*(M. Léonard Bernard de la Gatinais, directeur des services judiciaires).*

*(La numérotation des paragraphes a été ajoutée par la mission pour faciliter la compréhension de ses réponses).*

Par note en date du 29 mars 2006, vous avez bien voulu me transmettre pour observations le rapport interministériel relatif à la mise en place des bureaux de l'exécution des peines, établi dans le cadre de la 2<sup>ème</sup> vague des audits de modernisation de l'Etat.

J'ai l'honneur de vous faire connaître les observations qu'il appelle de ma part.

1/ La mission observe que le retard dans la frappe des jugements peut avoir pour conséquence de perturber le fonctionnement du service de l'exécution des peines. Le BEX étant une émanation du service de l'exécution des peines, une mauvaise régulation des flux de la chaîne pénale ne peut que compromettre sa mise en place. Le recrutement de vacataires au cours de l'année 2006 pourrait permettre la résorption des stocks qui obèrent la fluidité des échanges entre les services du greffe.

2/ S'agissant de la complémentarité des services entre eux, visée en page 15 du rapport, l'exécution des jugements contradictoires à signifier au BEX ne paraît pas être une voie à développer, dans la mesure où la mise à exécution de ces jugements ne peut s'effectuer qu'après la signification des jugements dactylographiés.

3/ La nécessité d'une mutualisation de personnels issus de plusieurs services du greffe est soulignée en page 17. Les personnels affectés dans les SPIP, dont il est fait référence, ne relèvent pas de la direction des services judiciaires mais de l'administration pénitentiaire. A ce titre, on ne peut pas parler de mutualisation des services du greffe. En revanche, les personnels de ces deux directions sont complémentaires dans l'exécution de certaines peines.

4/ En outre, comme l'a constaté la mission d'audit, les juridictions font appel utilement aux assistants de justice dans le cadre du BEX. J'attire toutefois votre attention sur les spécificités procédurales attachées aux missions confiées au greffier du BEX. Les assistants de justice n'ont pas qualité pour accomplir des actes d'exécution des peines, ni signer les pièces d'exécution. Ils peuvent cependant utilement recevoir les condamnés et les victimes, afin de leur délivrer des informations et de les orienter vers les structures compétentes.

5/ Le graphique figurant en page 21 du rapport m'apparaît devoir être légèrement modifié car sont confondues dans un même axe des notions distinctes.

6/ S'agissant du choix des indicateurs mesurant l'activité du BEX, en page 22 du rapport, est prévu l'utilisation des taux de mise à exécution et d'exécution des peines. Faute de pouvoir disposer dans l'ensemble des chaînes pénales d'un module statistique retraçant l'activité du BEX, il est apparu nécessaire de mettre en place, à destination des greffiers, un outil d'auto-évaluation simplifié qui est proposé en annexe du guide pratique. Cet outil permettra de connaître, de manière individualisant, les peines mises à exécution ou exécutées, ainsi que le taux de fréquentation et le taux d'efficacité du BEX.

7/ En ce qui concerne le critère de localisation des effectifs à mettre en place dans les juridictions pour l'implantation des BEX, il apparaît que le critère retenu en page 28 du rapport risque d'avoir pour conséquence une surévaluation des besoins des juridictions de taille importante au détriment des efforts fournis par les autres juridictions. Une analyse globale de la charge de travail de l'ensemble des services de la chaîne pénale devra être effectuée pour localiser les effectifs nécessaires à une pérennisation du bureau de l'exécution des peines.

### **Réponses de la mission**

#### **1ère observation :**

Par la définition même de son mode de fonctionnement, le BEX traite les dossiers qui lui sont confiés sans qu'il ait besoin d'un jugement dactylographié. Contrairement à l'observation faite, il est apparu à la mission qu'un retard dans la frappe des décisions ne pouvait ni ne devait compromettre la mise en place du BEX.

#### **2e observation :**

Le traitement des jugements contradictoires à signifier paraît être une voie à développer au sein du BEX pour les raisons suivantes :

- il serait contre-productif de n'accélérer le traitement de la mise à exécution que des seules décisions concernant les condamnés présents ; en effet, ce traitement accéléré des peines infligées aux comparants pourrait dissuader les prévenus de se présenter à l'audience ; à cet égard, une personne entendue par la mission a indiqué que *« aujourd'hui, seuls les plus naïfs se présentent à l'audience »* ;
- ainsi que la DSJ l'indique dans sa première observation, le recrutement de vacataires au cours de l'année 2006, pourrait permettre la résorption des stocks ; si tel était effectivement le cas, le traitement par le BEX des jugements contradictoires à signifier serait d'autant plus pertinent.

Au demeurant, la mission n'a proposé de confier cette compétence aux BEX que dans le cadre d'une extension possible de leurs attributions (§ 2.2.3.2).

#### **3e observation :**

Cette observation est parfaitement fondée ; le titre du paragraphe 2.1.2.2 sera modifié en conséquence.

#### **4e observation :**

La mission donne acte de ces observations ; le rapport s'est borné à signaler que les assistants de justice avaient pu intervenir dans des BEX, à la satisfaction de tous ; il sera cependant rappelé dans le rapport que ces derniers n'ont évidemment pas qualité pour accomplir des actes de procédure.

#### **5e observation :**

Le graphique présenté page 21 révèle en ordonnées la situation des locaux (axe haut) et la capacité de fonctionnement d'une juridiction à profiter de la mise en place d'un BEX (axe bas) ;

l'axe des abscisses signale la situation des effectifs et la compétence des agents susceptibles d'être affectés au BEX (axe droit) et les procédures suivant qu'elles génèrent un plus ou moins grand nombre de personnes présentes à l'audience (axe gauche).

Il est vrai que l'axe des ordonnées bas traite à la fois du planning des audiences et de la réactivité du SPIP ; cette présentation trouve ainsi son explication :

- le planning et le déroulement des audiences et la réactivité du SPIP sont complémentaires de l'activité du BEX ; si les audiences se tiennent l'après-midi et si le SPIP n'est pas suffisamment réactif, la mise en place d'un BEX aura une utilité très réduite ; il est donc justifié de les présenter sur le même axe ;
- des audiences qui ont lieu pour le plus grand nombre d'entre elles le matin augmentent très significativement l'utilité du BEX ; une bonne réactivité du SPIP y contribue également ; toutefois, la mission a noté que si un BEX ne pouvait pas être mis en place sans que les audiences soient planifiées en tenant compte de son existence, à l'inverse, un BEX, aux attributions réduites, pouvait exercer son activité sans pour autant que la réactivité du SPIP soit améliorée ; en effet, le BEX n'a pas besoin de recourir au SPIP pour le traitement des peines d'amende, des suspensions du permis de conduire et des peines d'emprisonnement ferme supérieures à un an ; c'est la raison pour laquelle la réactivité du SPIP a été placée en bas de l'axe des ordonnées.

Pour tenir compte de cette observation, une explication complémentaire de la configuration de l'axe bas des ordonnées sera fournie dans la légende du graphique.

#### 6e observation :

La mission préconise que les outils d'auto-évaluation ne soient pas exclusivement centrés sur le niveau d'activités, mais restituent également la performance (voir page 33 du rapport).

#### 7e observation :

La mission préconise une attribution d'effectifs de fonctionnaires supplémentaires à la fois ciblée et lisible. Elle propose de croiser les critères de faisabilité du BEX, tels qu'ils sont révélés dans le graphique de diagnostic, avec les critères de productivité mentionnés au § 2.4.2.

La mission considère qu'il convient d'appréhender la question de l'allocation des ressources pour l'ensemble des juridictions, en s'attachant à ce que le plus grand nombre possible de condamnés bénéficie des prestations d'un BEX, ce qui aura pour effet d'augmenter le taux global d'exécution des peines. La mission estime donc qu'il est préférable d'affecter prioritairement des agents dans les juridictions où le nombre de peines supplémentaires exécutées sera le plus important.

De façon générale, la mission considère que la mise en place des BEX s'inscrit dans une politique qui doit être évaluée au niveau du programme « justice judiciaire ». Une telle approche implique une répartition des moyens fondée sur l'amélioration globale de la performance.

**Observations de la direction des affaires criminelles et des grâces**

*(M. Huet, directeur des affaires criminelles et des grâces)*

Par note en date du 29 mars 2006, vous avez bien voulu me transmettre pour observations, le rapport interministériel relatif à la mise en place des bureaux de l'exécution des peines, établi dans le cadre de la 2<sup>ème</sup> vague des audits de modernisation de l'Etat.

J'ai l'honneur de vous faire connaître que l'économie de ce rapport m'apparaît s'inscrire en conformité avec la politique pénale menée, depuis plusieurs années, par la Direction des affaires criminelles et des grâces en vue de renforcer l'effectivité de l'exécution des peines.

Les conclusions de la mission d'audit sont de nature à accompagner utilement la généralisation de la mise en place des BEX au sein des juridictions.

Ce rapport appelle néanmoins de ma part les observations suivantes :

S'il est légitime de considérer, comme l'indique la mission en page 5 de son rapport, que l'inexécution partielle des peines révèle que la justice fonctionne en partie inutilement et que cette inutilité a un coût, l'estimation de 87 millions d'euros de l'ordre de grandeur de ce coût m'apparaît surévaluée.

En effet, les auteurs du rapport considèrent, sous réserve des précautions méthodologiques exposées en page 6 du document, que le coût de l'inexécution correspond à 25 % (taux d'inexécution) de 35 % (part de la chaîne correctionnelle dans l'activité pénale) des crédits affectés aux dépenses de personnels et de fonctionnement pour la conduite de la politique pénale et le jugement des affaires pénales.

J'observe tout d'abord que le taux d'inexécution retenu de 25 % n'est pas tiré de l'enquête statistique menée par la D.A.G.E. auprès d'un échantillon de 30 tribunaux correctionnels ayant porté sur l'exécution des peines prononcées entre le 1<sup>er</sup> et le 30 novembre 2001, publiée courant 2005, à laquelle semble faire référence le rapport (annexe 3).

En effet, cette étude a déterminé, par type de peine, un taux de peines non exécutées pour motif juridique (condamnation non définitive, grâce, amnistie) et un taux de peines non exécutées sans motif apparent.

A cet égard, il est précisé que le taux d'inexécution sans motif apparent s'élève à 12,1 % pour les peines d'emprisonnement ferme (79 515 peines à exécuter), 23 % pour les peines d'emprisonnement assorties d'un sursis avec mise à l'épreuve (40 354 peines à exécuter) et 22,9 % pour les peines d'amendes (84 217 peines à exécuter), soit un taux moyen d'environ 18,6 %.

Dès lors, le taux d'inexécution global retenu de 25 % ne m'apparaît pas probant.

J'observe également que le montant global des crédits engagés (1.001.316.462 euros au titre de l'action 2 du programme 166) ne couvre pas uniquement le jugement des affaires pénales mais également la conduite de la politique pénale.

En conséquence, la précaution méthodologique posée au point 3 doit prendre en compte, outre les poursuites ayant conduit à un non lieu ou à une relaxe, la politique pénale des parquets qui ne concerne pas uniquement les poursuites devant les juridictions pénales

mais également la diversification de la réponse pénale à travers les procédures alternatives aux poursuites.

A titre d'exemple, pour l'année de référence 2003, 343.690 procédures ont donné lieu à une procédure alternative aux poursuites ou à une composition pénale. Dans le même temps, 385.874 procédures ont été classées sans suite.

Le coût de cette diversification dans la conduite de la politique pénale doit être pris en compte avant de mesurer le coût de l'inexécution des peines. Suivant cette analyse, en 2003, l'activité de la chaîne correctionnelle ne représente plus que 20,7 % de l'activité pénale et non 35 % comme indiqué dans le rapport.

Si l'on considère un taux d'inexécution moyen de 18,6 %, le coût de cette inexécution s'établit à 38,55 millions d'euros.

### **Réponses de la mission**

Pour évaluer à 38,55 millions d'euros le coût de l'inexécution des peines correctionnelles, la DACG retient un taux d'inexécution moyen de 18,6 % et l'incidence de la diversification de la réponse pénale sur la charge budgétaire à prendre en compte pour évaluer le coût global de l'activité correctionnelle.

Concernant le taux de 18,6 %, la mission estime que ce taux devrait être augmenté d'une partie des jugements contradictoires à signifier qui n'ont pas été mis à exécution 18 mois après leur prononcé ; s'agissant, par exemple, de l'exécution des peines d'emprisonnement ferme, la part de ces décisions représente 20 % de l'ensemble des peines à exécuter<sup>24</sup>. Si l'on considère que la moitié de ces jugements non définitifs ne sont pas mis à exécution, le taux de 25 % d'inexécution des peines d'emprisonnement ferme retenu par la mission paraît vraisemblable. Un calcul similaire peut être reproduit pour chaque type de peine.

Concernant le montant et la répartition du coût de l'activité pénale à prendre en compte, la mission fait observer qu'elle a formulé deux précautions méthodologiques essentielles :

- le coût de l'action 2 devrait être augmenté des crédits affectés à l'activité de police judiciaire répertoriée dans la « mission sécurité » ;
- chaque décision, que ce soit une ordonnance pénale contraventionnelle ou un jugement correctionnel, implique des « temps magistrats et fonctionnaires » très différents.

La prise en compte de ces deux facteurs, qui n'a pas été possible dans le temps imparti à la mission, augmenterait substantiellement le coût global de l'activité correctionnelle.

Consciente de la limite de la pertinence de ses calculs et l'ayant expressément mentionnée (page 6 du rapport), la mission s'est bornée à mentionner qu'un montant de charge budgétaire de 87 millions d'euros « *bénéficierait d'une très forte marge d'optimisation* ».

---

<sup>24</sup> L'exécution des peines- page 13 -DAGE-décembre 2005.

## Observations de la direction de l'administration pénitentiaire

*(Transmises par M. Hugues Berbain, chef de service,  
adjoint au directeur de l'administration pénitentiaire)*

*(La numérotation des paragraphes a été ajoutée par la mission pour faciliter la compréhension de ses réponses).*

### 1/ Page 12 :

« Cependant, certains JAP estiment qu'ils ne peuvent intervenir sans disposer d'un jugement signé. »

Nécessité pour les SPIP d'avoir les documents les plus complets possibles. Cette remarque a été évoquée dans la circulaire BEX.

### 2/ Page 14

« **Fonction de contrôle et de pilotage** » ; « contrôle du SPIP »

A la place de contrôle du SPIP, noter évaluation du SPIP par le JAP

### 3/ Page 16

« Les avocats rencontrés par la mission n'ont vu que des avantages à la présence de leur client au BEX, pourvu que cette possibilité participe à une meilleure compréhension de la peine par les intéressés ».

Les avocats devraient inciter les personnes qui comparaissent à venir avec des pièces utiles (certificat de travail....) afin que puisse être examinée très rapidement une demande d'aménagement de peine (presque lors de l'audience).

### 4/ Page 17

#### « **La mutualisation des services du greffe avec le BEX** »

Une mutualisation du personnel issu de plusieurs services du greffe est souhaitable. Ainsi, le BEX prend en charge des missions effectuées par les services traditionnels du greffe, par exemple la notification d'une suspension du permis de conduire habituellement faite par le service de l'exécution des peines. Il peut également être envisagé, pendant le temps d'ouverture du BEX, **une permanence d'un conseiller d'insertion et de probation** afin de réduire les délais de convocation et de prise en charge des dossiers par le SPIP ».

Cette proposition n'est pas pertinente avec l'objet du paragraphe « services du greffe ». De plus, sur le fond, il n'est pas souhaitable, dans le cadre de la généralisation des BEX, qu'une permanence d'un CIP s'effectue au sein de la juridiction. En effet, cela entraînerait d'importantes lourdeurs en termes de gestion des services et serait un retour en arrière par rapport à la réforme des SPIP de 1999 qui avait pour objectif de sortir les services sociaux des juridictions.

« Il pourrait être examiné le recours éventuel aux **personnels retraités de l'administration pénitentiaire**, lesquels pourraient, à l'issue d'une formation adaptée, participer également à

l'activité des BEX, notamment pour assurer la conduite des condamnés de la salle d'audience jusqu'au local du BEX ».

La loi ne permet pas l'utilisation des personnels retraités à cette fin.

## 5/ Page 18

### « 2.1.3.1 L'accomplissement de la fonction support

La fonction support contribue à la bonne exécution de la fonction réalisation par l'octroi au BEX d'un personnel compétent, de matériels informatiques adéquats et par la mise en place d'outils statistiques et d'indicateurs propres à en apprécier les performances.

S'agissant de l'affectation du personnel, il convient de respecter les deux règles suivantes :

- le personnel doit être d'un niveau suffisant pour informer les personnes venant d'être condamnées et dont il faut essayer de susciter l'acceptation de la peine infligée ;
- **le personnel doit être de préférence issu des services avec lequel le BEX pourrait mutualiser son action (greffe pénal et SPIP) ».**

Il n'y a pas de mutualisation entre le greffe pénal et le SPIP, mais une complémentarité dans la transmission d'informations.

La mutualisation de l'action se fera entre le greffe pénal et le greffe du service de l'application des peines.

Une connexion avec les logiciels dont APPI de manière à créer un agenda partagé entre JAP, SPIP et BEX qui doit permettre de donner à l'issue de l'audience toute convocation utile. C'est au tribunal à remettre la convocation au condamné (inscription dans le texte).

**Page 20 diagnostic du projet :** parmi les facteurs à prendre en compte, figure le fonctionnement des SPIP, plus particulièrement leur réactivité. C'est effectivement indispensable. (il n'y a pas à trancher ce point).

## 6/ Page 23

« En effet, les courtes peines d'emprisonnement doivent faire l'objet d'une attention particulière, de façon à prononcer, le plus qu'il sera possible, l'aménagement prévu par l'article 723-15 du code pénal. Les peines d'amende doivent également faire l'objet d'une plus grande attention ; les parquets auront à engager toutes démarches utiles auprès des trésoreries générales de leur ressort de façon à améliorer significativement le recouvrement de celles-ci ».

Cette disposition n'a pas été intégrée par la DACG dans la circulaire BEX, mais il est souhaitable que cette remarque soit intégrée dans la circulaire DACG sur le développement des aménagements de peine afin de faire le lien entre BEX-aménagements de peine.

## 7/ Page 29

### « Le croisement des critères de « faisabilité » et de « productivité »

La mission propose que l'allocation des effectifs supplémentaires soit prioritairement accordée aux TGI qui ont des locaux satisfaisants, un SPIP réactif et un nombre important de procédures.

Est-ce à dire que l'affectation des personnels irait « là où déjà tout va bien » ?



## 8/ Page 34

« un deuxième indicateur donnerait la mesure de la mise à exécution des peines d'emprisonnement fermes égales ou inférieures à un an ;

cet indicateur serait : saisines immédiates du JAP / peines d'emprisonnement égales ou inférieures à un an ;

un troisième indicateur mesurerait la mise à exécution des peines de TIG ou des peines de sursis assorties d'obligations ;

cet indicateur serait : saisines immédiates du SPIP/TIG et peines avec sursis assorties d'obligations (TIG, mise à l'épreuve) ;

Ces deux indicateurs nécessitent des données AP dont la faisabilité du recueil n'est pas certaine.

### **Réponses de la mission**

#### 1<sup>ère</sup> observation :

La mention de l'exigence de certains JAP de disposer d'un jugement signé n'avait pour objet que de rappeler que, dans ces cas, le retard dans la frappe des jugements pouvait constituer une entrave à l'installation du BEX. Naturellement, les SPIP, pour exercer leur mission, doivent disposer des documents les plus complets possibles. Les transmissions nécessaires ont été évoquées dans le processus de réalisation des tâches (page 13 et annexe 4).

#### 2<sup>e</sup> observation :

Le schéma « contrôle et pilotage » sera complété en ce sens.

#### 3<sup>e</sup> observation :

Les avocats rencontrés par la mission n'ont pas montré d'hostilité au projet d'élaboration des BEX. En l'état des constatations qu'elle a pu faire, la mission ne peut cependant aller jusqu'à proposer que les avocats incitent leurs clients à ce qu'ils présentent toutes pièces utiles pour favoriser l'exécution de la peine qui vient de leur être infligée ou son aménagement.

#### 4<sup>e</sup> observation :

Le titre du § 2.1.2.2 sera modifié pour tenir compte de cette remarque.

Concernant la participation d'un CIP au BEX, la mission a pu en constater l'utilité. Le rapport se borne à mentionner qu'une telle participation pourrait être « envisagée ».

Le rapport indique que : « *il pourrait être examiné le recours éventuel aux personnels retraités de l'administration pénitentiaire...* ». La mission a considéré que l'examen qu'elle préconise inclurait la faisabilité juridique de l'emploi de ces fonctionnaires retraités.

#### 5<sup>e</sup> observation :

Voir la réponse faite à la 4<sup>e</sup> observation visant la mutualisation. Le rapport mentionnera au 2.1.3.1 que la participation d'un CIP au BEX ne peut être qu'éventuelle.

Concernant le logiciel APPI, il faut effectivement prévoir un accès possible depuis le BEX.

Concernant le diagnostic d'installation d'un BEX, la mission se borne à proposer qu'il intègre le niveau de réactivité du SPIP.

6<sup>e</sup> observation

Cette observation n'appelle pas de réponse de la part de la mission d'audit.

7<sup>e</sup> observation :

La mission propose de croiser les critères de « *faisabilité* » et de « *productivité* » en vue de procéder à une allocation ciblée et lisible des moyens. Dans le tableau récapitulant tous les cas de figures possibles de ces croisements (page 29), elle identifie comme prioritaires des juridictions où la « *faisabilité* » est qualifiée de « *moyenne* » et la productivité de « *très bonne* ». C'est dire que, dans cet exemple, l'affectation des personnels n'est pas préconisée « *là où déjà tout va bien* ». Au surplus, la mission conclut que le curseur peut être déplacé suivant les options arrêtées par la Chancellerie (page 27).

8<sup>e</sup> observation :

La mission se borne à proposer des indicateurs dont les conditions de faisabilité, dans le court et le moyen terme, doivent être approfondies.

### **Observations du S.AD.J.P.V.**

*(Transmises par la chef du Bureau de l'aide aux victimes  
et de la politique associative, Mme Annie BASSET).*

Je vous remercie de la transmission du rapport de la mission d'audit de modernisation, relatif à la mise en place des bureaux d'exécution des peines et vous prie de bien vouloir prendre connaissance des observations qu'il appelle de ma part.

La fonction d'orientation des victimes remplie par le BEX a bien été reprise comme étant complémentaire de celle des associations d'aide aux victimes. Afin, toutefois, d'identifier cette mission spécifique du BEX, il me paraît important qu'il en soit fait mention dans les paragraphes suivants :

- en page 13 : 2.1.1 : les trois niveaux d'organisation du BEX : réalisation, contrôle, support et pilotage :

La réalisation des tâches qui lui sont propres (information du condamné, orientation des victimes édition de pièces, transmission des pièces...) ; certaines tâches sont aussi réalisées avant l'intervention du BEX (information du justiciable lors de la citation ou de la convocation au tribunal, information de la victime lors de la citation ou de la convocation au tribunal, information à l'audience) ;

- en page 23 : 2.2.3.1 : les attributions « socles » du BEX :

Les attributions à minima du BEX devraient être les suivantes : ajout d'un tiret :

- l'orientation de la victime vers l'interlocuteur pertinent (association d'aide aux victimes, JAP, SPIP, avocat, huissier....)

- en page 34 : 2.5 : l'amélioration de l'évaluation de la performance des BEX : ajout d'un sixième indicateur :

- nombre de victimes accueillies ou renseignées.

### **Réponse de la mission**

Le rapport indique, dans le 2.1.2.1., que le BEX peut constituer un « *point d'entrée* » pour orienter les victimes. Cette mention d'une des attributions du BEX peut donc être faite au 2.1.1 et au 2.2.3.1. Le rapport sera modifié en ce sens.

Concernant l'indicateur relatif au nombre de victimes accueillies ou renseignées, la mission fait observer qu'il s'agit d'un simple indicateur d'activités. Or, la mission s'est attachée à ne proposer que des indicateurs de performance (programme ou contrôle de gestion).

<b>MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE</b>
--

Direction générale de la comptabilité publique

**Observations de la direction générale de la comptabilité publique**

*(Transmises par M. Laurent Denis, Receveur des finances de 1<sup>ère</sup> catégorie, chef de projet à la direction générale de la comptabilité publique).*

1<sup>ère</sup> observation : au 2.2.2.3, le quotient : *taux d'amélioration de recouvrement des amendes sur montant supplémentaires recouvrés*, devrait être explicité ;

2<sup>ème</sup> observation : à l'annexe 6 (note sur la constitution d'une régie de recette auprès des BEX), concernant la phrase suivante : *« il se verrait confier des attributions de comptable ; public actuellement dévolues aux agents du Trésor qui bénéficient d'une formation spécifique au recouvrement des deniers publics et qui ne sont pas responsables sur leurs deniers personnels en cas d'erreur comptable »* ; il est observé que les régisseurs de recettes agissent sous le contrôle d'un comptable public, qui est responsable sur ces deniers personnels en cas d'erreur comptable ;

3<sup>ème</sup> observation : concernant la phrase suivante : *« S'agissant des voies d'exécution d'un titre de recouvrement, le régisseur aurait la charge nouvelle d'une mission fondamentale jusqu'alors dévolue exclusivement au Trésor public, notamment, celle d'apprécier l'opportunité d'accorder des délais de paiement lorsqu'un condamné en ferait la demande. Il aurait également la charge de poursuivre le recouvrement et d'engager des actions auprès des juridictions (procédures de saisie sur compte bancaire, de saisie des rémunérations...) »* ; il est exprimé des réserves sur la confusion des rôles des régisseurs et des comptables publics.

**RÉPONSES DE LA MISSION**

1<sup>ère</sup> observation : le quotient mentionné fournit une indication utile sur la rentabilité marginale en termes de recettes pour l'augmentation d'un point du taux de recouvrement ; cet indicateur pourrait être utilisé pour prioriser les efforts en termes d'emplois supplémentaires dans le cadre de la constitution des BEX. Cette mention complémentaire sera ajoutée dans le rapport.

2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> observations : dont acte ; la note en cause figure en annexe du rapport et n'a été jointe qu'à titre d'information.

## **ANNEXES**

### **Liste des annexes**

Annexe 1 : lettre de cadrage

Annexe 2 : liste des personnes rencontrées par la mission

Annexe 3 : tableau représentant la part des peines correctionnelles parmi l'ensemble des peines prononcées

Annexe 4 : tableaux représentant les tâches des B.E.X.

Annexe 5 : modèle de protocole commun aux juridictions et aux trésoreries générales

Annexe 6 : note sur la constitution d'une régie de recettes auprès des BEX.

## ANNEXE 1

**LETTRE DE CADRAGE****MINISTÈRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET  
À LA RÉFORME DE L'ÉTAT***Direction générale de la modernisation de l'État***MINISTÈRE DE LA JUSTICE***Secrétariat général*

Paris, le

**Le directeur général de la modernisation de l'État****Le secrétaire général**  
du ministère de la justice

à

Monsieur Bruno Steinmann  
Inspecteur général adjoint des services judiciairesMonsieur Yves Bertrand  
Inspecteur général à l'inspection générale de l'administrationMonsieur Rémi Crosson du Cormier  
Inspecteur des services judiciaires**OBJET** : Mission d'audit de modernisation sur la mise en place des « bureaux d'exécution des peines » (B.E.X.).**Réf.** : Circulaire du Premier ministre n° 5 103/SG du 29 septembre 2005.

L'exécution effective des sentences pénales constitue un axe majeur de la politique judiciaire du garde des Sceaux. La non exécution des peines ou le retard d'exécution de celles-ci nuisent à l'autorité de l'État et rendent inopérants les efforts des forces de sécurité et des juridictions pour appréhender, poursuivre et juger les auteurs d'actes de délinquance.



Cette volonté doit se traduire sur le plan judiciaire par une mise à exécution des sanctions prononcées, mais également par un suivi plus global de cette démarche par les chefs de juridiction, responsables de la mise en oeuvre de cette phase essentielle du procès pénal.

L'article 474 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue de l'article 186-I de la loi 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, prévoit un nouveau dispositif tendant à l'exécution immédiate des peines, qui devra être mis en oeuvre par l'ensemble des juridictions au plus tard le 31 décembre 2006. Le décret 2004-1364 du 13 décembre 2004, pris pour l'application de cette loi, a apporté aux juridictions un outil spécifique intitulé « bureaux d'exécution des peines » (B.E.X.) qui permet la mise à exécution des peines « en temps réel », évitant ainsi de différer sans raison valable l'application des sanctions prononcées. Ils peuvent également, grâce à une information et une orientation adaptées, faciliter l'indemnisation des victimes.

Des expérimentations sont en cours depuis 2004. Elles ont déjà donné lieu à des évaluations. L'audit s'appuiera sur ces dernières et, de manière générale, sur l'ensemble des connaissances acquises sur le sujet par la direction des affaires criminelles et des grâces et la direction des services judiciaires du ministère de la Justice afin d'apprécier les actions qui doivent être entreprises d'ici à la fin de l'année 2006 pour donner aux BEX leur plein effet dans les tribunaux de grande instance.

Il est demandé à la mission de :

1) S'assurer que les juridictions ont bien perçu la nécessité d'inscrire la mise en place des BEX dans un projet de service, à la suite d'une réflexion interne visant à rationaliser leur organisation et à optimiser les moyens dont elles disposent, tant en personnel qu'en matériel.

2) Présenter une typologie des B.E.X., selon l'importance des juridictions concernées, notamment au regard du nombre de jugements rendus entraînant une charge plus ou moins importante de décisions à exécuter.

3) Fournir les éléments en vue d'une modélisation par type de B.E.X., notamment en ce qui concerne leur implantation dans la juridiction, leur fonctionnement et leur activité, ainsi que leurs possibilités d'accueil des victimes. La mission examinera le fonctionnement et l'efficacité des B.E.X. existants, de façon à en tirer d'éventuels enseignements méthodologiques et des bonnes pratiques transposables aux sites non encore dotés de ce dispositif. Elle recherchera des éléments permettant d'évaluer, selon l'importance du B.E.X., les moyens humains, matériels, immobiliers et informatiques nécessaires à leur activité.

4) Présenter, selon les types de B.E.X., les conditions de leur efficacité : accessibilité, heures d'ouverture, modes d'information des usagers, modalités et types de peines traitées en lieu et place des services habituels des parquets. Définir les conditions de collaboration optimales au fonctionnement des B.E.X., des services du trésor public, du barreau, de la chambre des huissiers de justice et des associations d'aide aux victimes d'infractions pénales.

5) Apporter tous éléments permettant d'apprécier l'accroissement du taux de recouvrement des amendes et son impact sur les recettes de l'Etat. A cette fin, la mission se rapprochera de la direction générale de la comptabilité publique du ministère de l'économie,

des finances et de l'industrie, ainsi que des services du Trésor public en lien avec les juridictions dans lesquelles les inspecteurs se rendront.

6) Veiller à la bonne articulation entre les juridictions et les SPIP, pour l'exécution des peines privatives de liberté.

7) Examiner la disponibilité des indicateurs du programme « justice judiciaire 166 » relatifs à l'amélioration de l'exécution des décisions pénales (taux et délai moyen de mise à exécution des peines). Présenter, le cas échéant, des indicateurs complémentaires, concernant notamment l'accueil des victimes. Définir les outils permettant aux juridictions de procéder à une auto-évaluation régulière de l'activité des BEX.

La mission portera une attention particulière à la situation des tribunaux de grande instance, notamment ceux dont le volume d'activité est le plus important. Si nécessaire, elle pourra procéder par enquêtes auprès de ceux-ci.

En tout état de cause, la mission définira les conditions minimales à réunir pour que les juridictions satisfassent fin 2006 au dispositif voulu et programmé par le législateur.

La mission rendra compte de l'état de ses travaux lors d'une réunion d'étape en fin de mois de février 2006 et remettra son rapport le 31 mars 2006 au plus tard.

Frank MORDACQ

Marc MOINARD

## ANNEXE 2

### LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

#### MINISTERE DE LA JUSTICE

##### Administration centrale

Mme Dominique Lottin, chef de service au secrétariat général du ministère de la justice  
 M. Flavien Errera, directeur de projet au secrétariat général du ministère de la Justice  
 M. Patrick Mathé, directeur de projet au secrétariat général du ministère de la Justice  
 M. Richard Dubant, DACG, chef bureau de l'exécution des peines et des grâces  
 Mme Sophie Rey, DACG, bureau de l'exécution des peines et des grâces  
 Mme Valérie Tallone, DACG Pôle « études et évaluations »  
 M. Fabrice Leturcq, DACG Pôle « études et évaluations »  
 Mme Janine Kister, DSJ, chef du bureau des greffes  
 Mme Stéphanie Mellion, DSJ, bureau des greffes, section des métiers et de l'organisation des greffes  
 Mme Virginie Jaillet, DSJ, bureau des greffes, section des métiers et de l'organisation des greffes  
 Mme Annie Zamponi, DSJ, chef de la mission modernisation  
 M. Hugues Berbain, DAP, chef de service, adjoint au directeur  
 Mme Blandine Froment, DAP, chef de l'inspection des services pénitentiaires  
 Mme Rachel Bernotti, DAP, chef du bureau des études, de la prospective et des méthodes, sous direction des personnes placées sous main de justice  
 Mme Catherine Moreau, DAP, adjointe au chef du bureau des études, de la prospective et des méthodes, sous direction des personnes placées sous main de justice  
 Mme Joëlle Bocchino, DAP, adjointe au chef du bureau de l'action juridique et du droit pénitentiaire, sous direction des personnes placées sous main de justice  
 M. Marc Cohen-Solal, DAGE, chef du bureau des applications statistiques,  
 M. Patrick Krief, DAGE, adjoint au chef du bureau des applications statistiques  
 Mme Odile Timbart, DAGE, chef du bureau des études et des indicateurs d'activité, sous direction de la statistique, des études et de la documentation  
 Mme Annie Basset, SADJPV, chef du bureau de l'aide aux victimes et de la politique associative  
 Mme Sophie Peyret, SADJPV, rédactrice au bureau de l'aide aux victimes et de la politique associative  
 M. Le Coq, chef du département comptable ministériel au service de contrôle budgétaire et comptable ministériel

##### Juridictions

##### Cour d'appel de Paris :

Mme Elisabeth Slama, substitut général, chef du service de l'exécution des peines

**Tribunal de grande instance de Bobigny :**

M. François Molins, procureur de la République

M. Patrick Poirret, procureur de la République adjoint

Mme Bernadette Anton-Bensoussan, vice-procureur, chef de la division de l'exécution des peines

**Tribunal de grande instance de Melun :**

Mme Nicole Maestracci, présidente du tribunal

M. Serge Dintroz, procureur de la République

Mme Karine Gonnet, juge du service de l'application des peines

Mme Maria Costa, greffière en chef au service pénal

Mme Françoise Guillet, greffière, coordonnatrice comité le pilotage du BEX

Mme Delphine Berbizier, greffière au service de l'application des peines

Mme Muriel Gabillou, greffière au service de l'application des peines

Mme Dominique Parent, greffière au service de l'application des peines

Mme Cécile Martin, greffière au service de l'exécution des peines

Mme Sylvie Varga, greffière au service du greffe correctionnel

Mme Évelyne Bazola, directrice adjointe du SPIP

Mme Catherine Racine-Terrenoir, bâtonnier de l'ordre des avocats

**Cour d'appel d'Amiens :**

M. Jean-Pierre Delzoide, premier président

M. Olivier de Baynast, procureur général

**Tribunal de grande instance d'Amiens :**

M. Régis Vanhasbrouck, président du tribunal

M. Patrick Beau, procureur de la République

Mme Angélique Heidsick, vice-présidente chargée du service correctionnel

Mme Valérie Dubael, juge au service de l'application des peines

M. Éloi Senard, juge au service de l'application des peines

M. Philippe Petitprez, procureur de la République adjoint

M. Martin Genet, substitut du procureur, chargé de l'exécution des peines

Mme Madeleine Blavoet, greffière en chef, chef de greffe

M. Freddy Ambroise, directeur départemental du service d'insertion et de probation

Me Roland Godat, bâtonnier de l'ordre des avocats

Me Dominique Caron, avocat au barreau d'Amiens

**Tribunal de grande instance d'Arras :**

M. Jean-Marc Dodeler, greffier en chef

**Tribunal de grande instance de Nantes :**

Mme Martine Kerno, greffière en chef

Mme Christine Lelièvre, greffière

**Tribunal de grande instance d'Orléans :**

Mme Isabelle Grigné-Gazon, greffière en chef

Mme Nathalie Malho, greffière

**Tribunal de grande instance de Sarreguemines :**

Mme Sylvie Lelièvre, greffière en chef  
Mme Valérie Kimmel, greffière

**MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE**

**Direction générale de la comptabilité publique :**

M. Laurent Denis, chef de projet de réingénierie des amendes à la 4<sup>ème</sup> sous-direction des recettes de l'État

**Trésorerie générale de la Somme :**

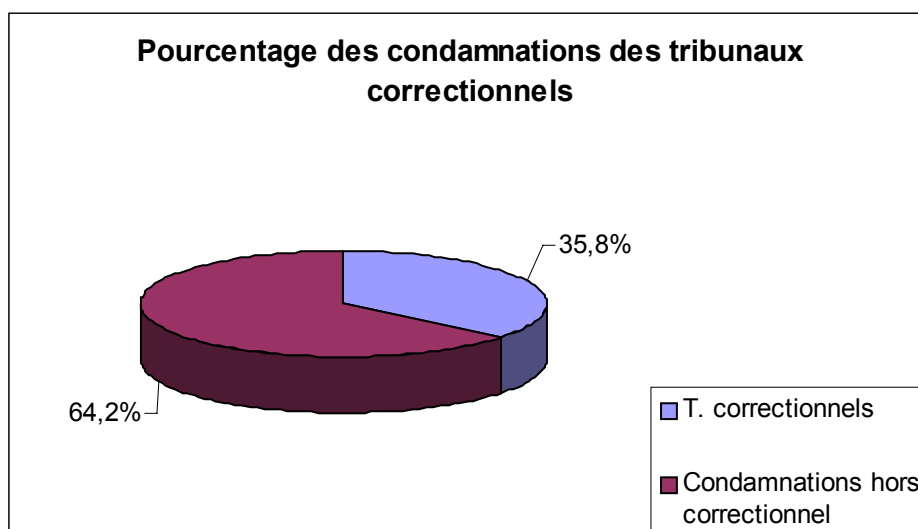
Mme Anne-Claire Dubreucq, responsable de la trésorerie d'Amiens banlieue amendes

La mission a en outre participé aux réunions concernant la mise en place des BEX, organisées par le secrétariat général du Ministère de la justice, dans les cours d'appel de Bordeaux, Montpellier, Rouen et Metz.

## ANNEXE 3

**Tableau représentant la part des peines correctionnelles  
parmi l'ensemble des peines prononcées**

<b>CONDAMNATIONS PRONONCEES en 2003</b>	
Cours d'Assises	2725
T. correctionnels	357451
T. + juges pour enfants	31585
T. police (1ère à 4ème cl.)	461388
T. police (5ème cl.)	106942
Juges de proximité (1ère à 4ème cl.)	37042
Juges de proximité (5ème classe)	2472
Condamnations hors correctionnel	642154
<b>TOTAL</b>	<b>999605</b>



## ANNEXE 4

**REALISATION DE LA FONCTION BEX : TABLEAU CROISE DES SERVICES ET DES TACHES**

Réalisation	Permanence Parquet	O.P.J.	Bureau d'ordre	Audiencement	Président d'audience	Greffier d'audience Huissier	Greffe correctionnel	BEX BEX différé	E.P	A.P	T.P SPIP	TOTAL 2
Convocation Avis BEX 1	X	X		X								3
Accueil TGI Avis BEX 2						X		X				2
Audience Enoncé peine					X							1
Audience Notification SME					X							1
Audience Remise RCP						X						1
Avis BEX 3					X	X			X			3
Conduite BEX						X			X			2
Jugement					X	X	X		X			4
Paie ment amende								X	X		X	3
Notification SPC								X	X			2
Convocation SPIP								X	X	X	X	4
Convocation JAP								X	X	X	X	4
Remise pièces				X			X	X	X	X	X	6
TOTAL 1	1	1	0	2	4	5	2	6	8	3	4	/

Support	Création du dossier	Enregistrement du dossier	Signalisation du BEX	Diffusion de documentation	Notification et remise d'actes judiciaires	Actes d'exécution	Bilan et constats	Politique pénale	TOTAL 2
Magistrats	X		X	X	X	X	X	X	7
OPJ	X		X	X	X	X			5
Bureau d'ordre		X							1
Audiencement	X	X	X	X	X				5
Greffé Correctionnel		X	X		X	X	X		5
Exécution des peines 3		X	X	X	X	X	X	X	7
Application des peines		X			X	X	X		4
Trésor public		X			X	X	X		4
SPIP		X			X	X	X	X	5
JAP		X			X	X	X	X	5
Signalétique			X						1
Chaîne pénale (NCP Mini Micro) et API		X			X	X	X	X	5
Courriers Documentation			X		X	X	X		4
Statistiques								X	1
Indicateurs								X	1
TOTAL	3	9	7	4	11	10	9	7	-



Contrôle	Chancellerie (SG-DSJ-DACG)	Cour d'appel (PP-PG-SAR)	TGI (P-PR-GEC)	JAP	SPIP	Trésor public	TOTAL 2
Résultats obtenus	X	X	X	X	X	X	6
Fréquentation du BEX			X		X	X	3
Taux de mise à exécution	X	X	X	X	X	X	6
Taux d'exécution	X	X	X	X	X	X	6
Fonctionnement de la structure (personnel et locaux)		X	X				2
Champ de compétences	X	X	X				3
Choix des indicateurs	X	X	X	X		X	4
Pertinence des indicateurs	X	X	X			X	4
Tableau de bord de suivi	X	X	X	X	X	X	6
TOTAL 1	7	8	9	5	5	7	-

## **ANNEXE 5**

### **MODELE DE CONVENTION** **POUR LE PAIEMENT DES AMENDES PENALES** **PAR CHEQUE ET/OU PAR CARTE BANCAIRE<sup>1</sup>** **APRES DES AUDIENCES SUIVIES PAR UNE PERMANENCE DU BEX**

Entre le trésorier- payeur général de  
tribunal de grande instance de

et le procureur de la République près le

Après avis du président de ladite juridiction,

Il est convenu ce qui suit :

La présente convention a pour but de proposer le paiement des amendes pénales prononcées lors des audiences suivies par une permanence du bureau de l'exécution des peines.

#### **ARTICLE 1 :**

Le paiement des amendes pénales par des condamnés présents à l'audience est applicable aux seules condamnations pénales qui entrent dans le champ d'application du décret du 2 septembre 2005. Pour ces condamnations, une diminution de 20% est appliquée sur le montant total des sommes à payer (amende, droit fixe de procédure et majorations) dans la limite de 1500€, en application de l'article 707-2 du code de procédure pénale.

Le président informe à l'audience le condamné de la possibilité de payer sa condamnation pénale le jour-même au bureau de l'exécution des peines.

Le greffier du bureau de l'exécution des peines reçoit le condamné, l'informe des modalités de paiement et lui remet un relevé de condamnation pénale détaillant le montant des sommes dues.

Le greffe transmet au Trésor public le relevé de condamnation pénale établi pour toutes les décisions contradictoires dans le délai de deux jours à compter du prononcé de la décision, par tout moyen (fax, messagerie, porteur, courrier).

#### **ARTICLE 2 :**

Deux modalités de paiement peuvent être mises en œuvre : les chèques libellés à l'ordre du Trésor Public, et/ou les paiements par carte bancaire.

#### **ARTICLE 3 :**

Les chèques, les doubles des facturettes et les relevés de condamnation pénale correspondants sont déposés dans une urne sécurisée fournie par la Trésorerie Générale. Seul le poste comptable chargé du recouvrement des amendes dans le département est détenteur de la clé utilisée pour le fonctionnement de l'urne. Il relève quotidiennement son contenu.

<sup>1</sup> en fonction des choix effectués localement

**ARTICLE 4 :**

Dans le cas d'un paiement par chèque, le débit du compte atteste le règlement.

**ARTICLE 5 :**

Dans le cas d'un paiement par carte bancaire, le greffier indique, sur le relevé de condamnation pénale destiné au Trésor public et sur celui conservé au dossier, la mention suivante : "paiement par carte bancaire le "..

Dans le cas d'un paiement par chèque, le greffier indique, sur le relevé de condamnation pénale *conservé* au dossier, la mention suivante : "paiement par chèque le ".,

**ARTICLE 6 :**

La trésorerie générale installe au sein de la juridiction un terminal de paiement électronique par carte bancaire.

Les frais d'achat et d'entretien du terminal, ainsi que la commission bancaire, sont pris en charge par la trésorerie générale.

Les frais de mise en service et de fonctionnement de la ligne téléphonique dédiée, ainsi que les consommables, sont pris en charge par la juridiction.

**ARTICLE 7 :**

Un comité de pilotage, composé du trésorier- payeur général, du procureur de la République, du greffier en chef et d'un représentant du poste comptable chargé du recouvrement des amendes dans le département, se réunit de façon régulière, et au minimum une fois par trimestre, afin de procéder à l'évaluation de l'action et résoudre les difficultés éventuelles. Le secrétariat en est assuré par le poste comptable chargé du recouvrement des amendes dans le département.

**ARTICLE 8 :**

Le paiement par chèque et/ou par carte bancaire après des audiences suivies par une permanence du BEX vise à obtenir un taux de recouvrement de %, pour l'ensemble des amendes et condamnations pécuniaires de l'année entrant dans le champ d'application du décret du 2 septembre 2005.

**ARTICLE 9 :**

Un rapport commun est dressé après        mois de mise en œuvre de ces dispositions.

**ARTICLE 11 :**

Cette convention peut être révisée à l'initiative de l'une ou l'autre partie.

le

Le procureur de la République,

Le trésorier- payeur général,

## ANNEXE 6

### **NOTE SUR LA CONSTITUTION D'UNE REGIE DE RECETTES AUPRES DES BEX**

Le régime financier et comptable des secrétariats-greffes des juridictions civiles et pénales résulte de l'application de l'article 12 de la loi n° 81-1179 du 31 décembre 1981 et des décrets n° 83-454, 83-455, 83-456, 83-457 du 2 juin 1983 qui concernent le transfert de l'assignation, sauf en Alsace Moselle, des opérations relatives aux frais de justice et à l'aide juridictionnelle des comptables des impôts à celle du Trésor.

A compter du 1<sup>er</sup> octobre 1983, des régies d'avances et de recettes ont été instituées auprès des juridictions, la régie de recettes étant chargée du traitement des fonds privés réglementés (provisions d'expertise, consignations de partie civile, cautionnements, saisie des rémunérations, fonds découverts lors des appositions de scellés).

L'action du régisseur impliquait, jusqu'au 31 décembre 2005, le seul trésorier-payeur général assignataire des dépenses de la juridiction (frais de justice, aide juridictionnelle).

La LOLF inscrit désormais l'action des régisseurs sous la responsabilité d'un ordonnateur, les chefs de cour d'appel et d'un comptable, le trésorier-payeur général du siège de la cour d'appel.

Le service de la régie est assuré par un régisseur titulaire, fonctionnaire de catégorie B, dans la majorité des juridictions et un régisseur suppléant. Dans les juridictions de grande taille et dans les tribunaux de grande instance à compétence commerciale, des agents de catégorie C y sont affectés. L'exercice de ces fonctions est atypique dans une carrière judiciaire et s'éloigne du cœur de métier de greffe. Le manque d'attrait se traduit par des effectifs insuffisants pour couvrir les besoins actuels des régies. Actuellement, le taux de vacance des postes de régisseur est de 18 % toutes juridictions confondues<sup>25</sup>. Ce pourcentage de postes non occupés atteint 24 % en ce qui concerne les régisseurs suppléants. La difficulté à pourvoir ces postes nécessite le recours à la nomination de régisseurs intérimaires pour une durée de six mois maximum. De plus, la difficulté de la désignation de deux régisseurs dans les juridictions comprenant 4, 5 ou 6 fonctionnaires est souvent constatée.

De surcroît la nécessité de cotiser une assurance sur ses deniers personnels, qui est certes facultative mais qui reste fortement conseillée, est perçue comme un inconvénient supplémentaire qui fait hésiter les fonctionnaires de greffe à accepter l'exercice de ces fonctions.

Dans le cadre de la mise en place des BEX, le régisseur d'un tribunal de grande instance aurait à prendre en charge, outre ses attributions actuelles (paiement des mémoires de frais de justice, encaissement de fonds privés réglementés : provisions d'expertise, consignations de partie civile, cautionnements ...), l'encaissement et le suivi d'exécution des amendes et des jours-amendes prononcées par les juridictions.

---

<sup>25</sup> Source : extraction « Anagalys » au 14/03/2006, DSJ, SDG, B1.

*Sur l'encaissement des amendes :*

Les écritures comptables doivent être passées, vérifiées et clôturées dans la journée. La tenue d'un carnet de situation des disponibilités, document comptable retraçant tous les encaissements en espèce ou par chèques bancaires doit être également effectuée.

Le régisseur est responsable de la tenue de la comptabilité de la régie. Chargé pour le compte des comptables assignataires d'opérations d'encaissement et de paiement, il est soumis aux mêmes obligations et responsabilité que les comptables publics. Outre sa responsabilité administrative ou pénale, il peut engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire en cas, notamment, d'une erreur comptable, de paiement par fausse monnaie et par chèque sans provision, de perte, de vol ou de disparition de fonds.

Le volume des amendes à traiter serait très important pour les régies judiciaires. Le montant des amendes recouvrables sur l'année 2003, pour les seules amendes prononcées par les tribunaux correctionnels, s'est élevé à 135 millions d'euros, pour 67 078 peines d'amende prononcées<sup>26</sup>.

En outre, la limite autorisée du montant de l'encaisse des régies des tribunaux prévu par arrêté du 14 mai 1996, est fixée à 15.000 francs soit l'équivalent arrondi à 2.300 euros.

Par comparaison, le montant moyen d'un extrait aux finances relatif à une peine d'amende prononcée par les tribunaux correctionnels est de 430 euros.

*Sur le suivi d'exécution :*

Le régisseur n'a pas qualité pour accorder des délais de paiement et pour exercer des poursuites. Il se verrait confier des attributions de comptable public actuellement dévolues aux agents du Trésor qui bénéficient d'une formation spécifique au recouvrement des deniers publics et qui ne sont pas responsables sur leurs deniers personnels en cas d'erreur comptable.

S'agissant des voies d'exécution d'un titre de recouvrement, le régisseur aurait la charge nouvelle d'une mission fondamentale jusqu'alors dévolue exclusivement au Trésor public, notamment, celle d'apprécier l'opportunité d'accorder des délais de paiement lorsqu'un condamné en ferait la demande. Il aurait également la charge de poursuivre le recouvrement et d'engager des actions auprès des juridictions (procédures de saisie sur compte bancaire, de saisie des rémunérations...).

*Sur la mise en place d'une régie de recettes auprès des BEX :*

Il conviendrait d'évaluer l'impact sur la charge de travail des régisseurs. Préalablement, ce transfert de charge impliquerait de connaître le nombre de fonctionnaires du ministère des finances affectés dans leurs services de recouvrement des amendes du Trésor Public.

---

<sup>26</sup> Source : données « Oreka » -DACG, Pôles études et évaluations, septembre 2005.

L'encaissement de l'amende par le régisseur aurait un impact sur sa charge de travail. Outre la passation des écritures comptables, une tâche d'accueil supplémentaire serait indispensable (vérification du relevé de condamnation pénale, du calcul de 20 %, de l'identité du condamné ...).

La disponibilité du régisseur au guichet impliquerait une amplitude plus grande des horaires d'ouverture au public.

Le paiement par carte bancaire devrait être proposé aux justiciables. Or, actuellement cette possibilité de paiement dans les régies n'est pas mise en place.

Les régisseurs bénéficient d'une bonification indiciaire prévue par le décret du 28 mai 1997 en fonction du montant des fonds maniés. Actuellement, seuls les régisseurs dont le montant des sommes inscrites à la régie est supérieur à 400.000 francs soit 60.980 euros, en bénéficient. Aucune compensation n'est prévue pour le régisseur suppléant qui assume pourtant dans les juridictions importantes des fonctions non négligeables pour la gestion quotidienne de la régie, même si sa responsabilité personnelle et pécuniaire ne peut être engagée.

Les bâtiments judiciaires n'étant pas adaptés pour le maniement de fonds importants en espèces ou par chèques nécessiteraient une sécurisation des palais de justice.

De plus, les locaux occupés par les régisseurs souvent situés dans les étages des juridictions devront être déplacés à proximité immédiate des salles d'audience. Des investissements garantissant un espace sécurisé serait indispensable.

Enfin, la spécificité des métiers de greffe relève de compétences professionnelles différentes de celles demandées à un comptable public.

Au vu de ces éléments, une étude de faisabilité doit être conduite et devra mesurer l'impact en termes de moyens humains et matériels, et de responsabilité.

