

N° 99

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 2005

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

**(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 15

JUSTICE

*Rapporteur spécial* : M. Roland du LUART

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499**

**Sénat : 98 (2005-2006)**

---

**Lois de finances.**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION</b> .....	7
1. <i>Une scission préjudiciable : la sortie des juridictions administratives de la mission « Justice »</i> .....	7
2. <i>Les forces et les faiblesses du budget de la mission « Justice »</i> .....	9
<b>II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES</b> .....	13
<b>A. LE PROGRAMME 166 « JUSTICE JUDICIAIRE »</b> .....	13
1. <i>Les principales orientations du programme</i> .....	13
2. <i>L'évolution des crédits</i> .....	14
3. <i>Un retard dans la mise en œuvre de la LOPJ pour les créations d'emplois</i> .....	15
4. <i>Une mesure difficile mais possible de la performance des juridictions</i> .....	17
5. <i>Les actions du programme</i> .....	19
6. <i>Des transferts de charges sans transfert d'emploi</i> .....	19
7. <i>Une préfiguration du « format LOLF » : l'expérimentation de globalisation des crédits</i> .....	20
8. <i>Un régime budgétaire spécifique</i> .....	21
9. <i>Un objectif partagé : une maîtrise des frais de justice compatible avec la « liberté de prescription » du magistrat</i> .....	21
<b>B. LE PROGRAMME 107 « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »</b> .....	27
1. <i>Présentation du programme</i> .....	27
2. <i>L'évolution des crédits</i> .....	28
3. <i>Les effectifs</i> .....	29
4. <i>Une difficile mesure de la performance</i> .....	29
5. <i>Une priorité absolue : la rénovation et la construction de places en établissement pénitentiaire</i> .....	30
6. <i>Le programme de rénovation des établissements pénitentiaires</i> .....	31
7. <i>Le programme de construction de nouveaux établissements</i> .....	32
8. <i>Les actions du programme</i> .....	35
<b>C. LE PROGRAMME 182 « PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE »</b> .....	37
1. <i>Présentation du programme</i> .....	37
2. <i>L'évolution des crédits</i> .....	38
3. <i>Un passif qui hypothèque l'avenir</i> .....	39
4. <i>Les actions du programme</i> .....	39
5. <i>Une déconcentration bien avancée</i> .....	40
6. <i>Les effectifs</i> .....	41
7. <i>Rapport d'activité ou mesure de la performance ?</i> .....	41
<b>D. LE PROGRAMME 101 « ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE »</b> .....	44
1. <i>Les principales caractéristiques du programme</i> .....	44
2. <i>L'évolution des crédits</i> .....	45
3. <i>Des effectifs réduits</i> .....	45
4. <i>Une bonne mesure de la performance</i> .....	45
5. <i>L'aide juridictionnelle : comment maîtriser des dépenses dont « les ordonnateurs » sont justiciables ?</i> .....	46

E. LE PROGRAMME 213 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE ET ORGANISMES RATTACHÉS ».....	52
1. <i>Un programme à double visage</i> .....	52
2. <i>Les crédits et les effectifs du programme</i> .....	53
3. <i>Une bonne mesure de la performance</i> .....	57
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	59
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	61

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- La mise en œuvre de la LOLF a permis un développement nécessaire de la culture de gestion au sein de la justice, sans remise en cause du principe constitutionnel de l'indépendance de l'autorité judiciaire, même si un certain nombre d'indicateurs de performance, spécialement pour la protection judiciaire de la jeunesse, doivent être améliorés.

- L'Etat se doit d'accompagner cette évolution positive en évaluant de la manière la plus réaliste et la plus sincère possible les moyens nécessaires au fonctionnement des juridictions et à leur gestion « en mode » LOLF. Cela suppose un ajustement du nombre de greffiers des services administratifs régionaux (SAR), chargés d'assister les chefs de cour dans leurs nouvelles fonctions de co-ordonnateurs secondaires.

- Il faut souhaiter que la politique volontariste engagée par le garde des sceaux pour maîtriser les frais de justice, dans le respect de la liberté du prescripteur, porte suffisamment ses fruits pour justifier le montant proposé des crédits prévus à ce titre pour 2006. Votre commission souhaite un développement sensible du recours à la visio conférence, notamment pour limiter les dépenses de garde et de transfèrement des personnes mises en cause par la justice, ainsi que l'utilisation de réseaux agréés, de préférence à une mobilisation trop coûteuse d'interprètes dans les palais de justice.

- Des interrogations subsistent au sujet du niveau de prévision concernant les crédits d'aide juridictionnelle, dont l'engagement est lié à la seule justification par le justiciable de ce qu'il répond aux conditions fixées par la loi.

- L'instabilité de la législation pénale s'avère coûteuse. Votre commission des finances se réjouit de l'annonce par M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice, le 10 novembre 2005 devant le Sénat, de sa détermination à veiller l'exactitude et à la cohérence des études d'impact financier, accompagnement indispensable des projets de réforme législative.

- Pour ce qui est de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), le niveau excessif des gels de crédits habituellement pratiqués hypothèque sensiblement les moyens alloués en loi de finances initiale.

- La poursuite de la bonne exécution du programme pénitentiaire de rénovation et de construction d'établissements est indispensable, y compris pour limiter la promiscuité dans les prisons, source de « contagion » de la délinquance.

- Votre commission des finances confirme sa demande de regroupement dans la mission « Justice » des juridictions administratives et judiciaires.



## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

### 1. Une scission préjudiciable : la sortie des juridictions administratives de la mission « Justice »

Les deux avant-projets de nomenclature budgétaire présentés au Parlement pour concertation en 2004 faisaient figurer les juridictions administratives comme les juridictions judiciaires au sein de la mission « Justice », ce que votre commission est finances avait approuvé.

Le gouvernement a annoncé le 9 mai 2005, puis confirmé dans le projet de loi de finances pour 2006, la création d'une mission « Conseil et contrôle de l'Etat » comprenant trois programmes :

- « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » ;
- « Conseil économique et social » ;
- « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

La première conséquence de cette décision, **la sortie de la Cour des comptes** (et des autres juridictions financières qui lui sont associées en gestion) **du « giron de Bercy » correspondait à une demande explicite de votre commission<sup>1</sup>, fondée sur la charge de certification des comptes de l'Etat, confiée à la Cour des comptes par le 5<sup>o</sup> de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)<sup>2</sup>. Les moyens de certification ne doivent pas dépendre du certifié.**

La deuxième conséquence, à savoir le renoncement à une mission mono programme pour le Conseil économique et social, ne soulève pas de critique particulière, d'autant qu'elle apparaît conforme à la lettre de l'article 7 de la LOLF.

En revanche, la troisième conséquence de cette décision, **la « sortie » des juridictions administratives de la mission « Justice » non concertée avec le Parlement**, est plus surprenante.

Selon l'article 7 de la LOLF, « *une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ». La justice – tant administrative que judiciaire – constitue bien une politique au sens de la LOLF.

**L'indépendance nécessaire du Conseil d'Etat et des autres juridictions administratives, et l'application de règles budgétaires spécifiques à leur situation ont-elles jamais été contrariées par leur « dépendance budgétaire » du ministère de la justice ?**

---

<sup>1</sup> Les crédits des juridictions financières figuraient traditionnellement parmi ceux du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 292 (2003-2004), pages 40 et 41.

**Plus fondamentalement, l'indépendance des juridictions administratives est-elle plus importante que celle de l'autorité judiciaire ?**

Pour ces raisons, à l'initiative de votre rapporteur spécial, **vo**tre **commission des finances a « condamné le fait que les juridictions administratives aient été « sorties » de la mission budgétaire « Justice », dans le but le but affiché de préserver leurs spécificités, alors même que l'indépendance de l'autorité judiciaire est garantie par la Constitution, qui lui confère aussi la mission de gardienne de la liberté individuelle. Elle a préconisé le regroupement dans une seule mission des juridictions judiciaires et administratives, qui n'empêchera pas, bien au contraire, la nécessaire adaptation de certaines règles budgétaires à leurs spécificités »**<sup>1</sup>.

Au demeurant, l'engagement a été pris par le gouvernement d'étendre aux juridictions judiciaires les mesures budgétaires dérogatoires en matière de gel de crédits. En réponse à votre rapporteur spécial, devant le Sénat le 10 novembre 2005<sup>2</sup>, M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice, a précisé que le Premier ministre avait décidé de ne pas soumettre les services judiciaires aux « gels budgétaires », ainsi que d'alléger les contrôles a priori des contrôleurs financiers. Plus précisément, la Cour de cassation sera exonérée de « gels budgétaires », tandis que, pour les autres juridictions judiciaires, ceux-ci seront soumis à l'accord du ministre de la justice.

Pour autant, votre rapporteur spécial constate que cette « péripétie » a été **interprétée comme un signal négatif** au sein des juridictions judiciaires, au moment où, précisément, elles engageaient l'effort de gestion nécessaire à la mise en œuvre de la LOLF.

En revanche, votre rapporteur spécial, en accord avec M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois, ne souhaite pas, en l'état, donner suite à la suggestion émise par M. Guy Canivet, Premier président de la Cour de cassation, entendu conjointement par les rapporteurs des deux commissions, de scinder le programme « Justice judiciaire » en deux programmes distincts, l'un pour le siège et l'autre pour le parquet.

**Ce n'est pas à l'occasion de la mise en œuvre de la LOLF qu'une question ayant manifestement une incidence majeure sur l'organisation judiciaire doit être tranchée. Le cas échéant, après traitement de la question de fond, les conséquences pourraient en être tirées sur le plan budgétaire.**

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 478 (2004-2005) : « La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion », page 5.

<sup>2</sup> Débat de contrôle budgétaire faisant suite au rapport d'information précité de votre rapporteur spécial.

## 2. Les forces et les faiblesses du budget de la mission « Justice »

La mission « Justice », composée de cinq programmes<sup>1</sup> est dotée, dans le projet de loi de finances pour 2006, de 5.959,4 millions d'euros de crédits de paiement. La progression de 13,2 % de ces crédits n'est qu'apparente.

En effet, **hors changements de périmètres**<sup>2</sup> représentant, au total, un différentiel de 472 millions d'euros, **la progression réelle s'établit à 4,6 %** en crédits de paiement (+ 222 millions d'euros<sup>3</sup>).

Le tableau ci-après ventile les crédits, ainsi que les plafonds d'emploi en équivalents temps plein travaillés (ETPT).

---

<sup>1</sup> « Justice judiciaire » ; « Administration pénitentiaire » ; « Protection judiciaire de la jeunesse » ; « Accès au droit et à la justice » ; « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés ».

<sup>2</sup> Essentiellement cotisations au compte d'affectation spéciale « Pensions » et, dans une moindre mesure, prestations familiales et de logement.

<sup>3</sup> Dont + 103 millions d'euros pour les dépenses de personnel, + 83 millions d'euros pour les autres dépenses de fonctionnement, + 50 millions d'euros pour les investissements et - 15 millions d'euros pour les dépenses d'intervention.

**Présentation des crédits par programme**  
(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2006 (3)	Total 2006 (2) +(3)	Pourcentage par rapport à l'ensemble du programme	Plafond d'emplois en ETPT (1) nombre	Plafond d'emplois en ETPT (1) pourcentage
	Ouverts en LFI 2005 (1)	Demandés pour 2006 (2)	Variation 2006/2005 (2) / (1)					
166 Justice judiciaire <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	2 157,665 <i>1 381,148</i>	2 476,269 <i>1 664,484</i>	14,8% <i>20,5%</i>	0,510	2 476,779 <i>1 664,484</i>	41,6	29 475	41
107 Administration pénitentiaire <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	1 867,573 <i>1 143,774</i>	2 134,836 <i>1 356,899</i>	14,3% <i>18,6%</i>		2 134,836 <i>1 356,899</i>	35,8	31 020	43,2
182 Protection judiciaire de la jeunesse <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	676,131 <i>321,191</i>	737,736 <i>372,714</i>	9,1% <i>16,0%</i>	0,238	737,974 <i>372,714</i>	12,4	8 730	12,2
101 Accès au droit et à la justice <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	333,355 <i>21,228</i>	345,841 <i>27,720</i>	3,7% <i>30,6%</i>		345,841 <i>27,720</i>	5,8	660	0,9
213 Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	230,392 <i>78,526</i>	264,689 <i>100,072</i>	14,9% <i>27,4%</i>		264,689 <i>100,072</i>	4,4	1 590	2,7
<b>Mission "Justice"</b>	<b>5 265,117</b>	<b>5 959,371</b>	<b>13,2%</b>	<b>0,748</b>	<b>5 960,119</b>	<b>100</b>	<b>71 475</b>	<b>100</b>
<b><i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i></b>	<b>2 945,867</b>	<b>3 521,888</b>	<b>19,6%</b>	<b>0,000</b>	<b>3 521,888</b>			

(1) Equivalent temps plein travaillé

Au-delà de la **progression globale des crédits**, qui ne saurait suffire à leur appréciation, mais **qui renforce l'obligation de résultat** pour les acteurs de la justice, la LOLF étant fondée sur une logique de performance, non de moyens, le projet de budget de la présente mission soulève plusieurs interrogations<sup>1</sup> :

- les **frais de justice** ont connu une progression exponentielle. Les **mesures volontaristes** prises par la chancellerie pour leur maîtrise sont à approuver, puisqu'elles **ne remettent pas en cause la liberté de prescription du magistrat. Seront-elles suffisantes** pour valider le niveau demandé des crédits pour 2006 (370 millions d'euros et 50 millions d'euros en « réserve » au sein de la mission « Provisions », alors que la dépense constatée en 2004 s'élève à 419 millions d'euros) ?

- les crédits d'**aide juridictionnelle**, qui, comme les frais de justice deviennent limitatifs en 2006, sont-ils prévus à un niveau suffisant, compte tenu de l'évolution du nombre des dossiers de demandes ces dernières années ?

- les **services administratifs régionaux (SAR)** chargés d'assister les chefs de cour<sup>2</sup>, co-ordonnateurs secondaires du programme « Justice judiciaire » **ne sont pas renforcés en personnels de greffe, malgré les charges supplémentaires qu'elles reçoivent pour la mise en œuvre de la LOLF ;**

- Pour ce qui est de la protection judiciaire de la jeunesse (**PJJ**), dont les violences urbaines récentes illustrent, si besoin était, l'importance cruciale, **le niveau excessif des gels de crédits habituellement pratiqués hypothèque les moyens alloués en loi de finances initiale.**

En sens inverse, votre rapporteur spécial tient à souligner, pour s'en réjouir :

- le **développement d'une culture de gestion dans l'esprit de la LOLF**, qui n'était peut-être pas acquise *a priori*, même si la mesure de la performance mériterait encore des améliorations, spécialement au sein des programmes « Protection judiciaire de la jeunesse » et « Administration pénitentiaire ».

- la poursuite de la mise en œuvre de la LOPJ<sup>3</sup> pour la **rénovation et la construction d'établissements pénitentiaires.**

Comme il l'avait souligné l'an dernier<sup>4</sup> votre rapporteur spécial, attache une **importance particulière à ce programme pénitentiaire**, eu égard à la **vétusté** et au **surpeuplement** de ces établissements.

---

<sup>1</sup> Ces points sont développés dans la présentation ci-après des programmes correspondants.

<sup>2</sup> Premier président et procureur général de cours d'appel.

<sup>3</sup> Loi d'orientation et de programmation pour la justice n° 2002-1138 du 29 septembre 2002, concernant les moyens pour les années 2003 à 2007.

<sup>4</sup> Rapport spécial « Justice », n° 74 – tome III – annexe 27 (2004-2005), page 65.

Pareille situation, qui traduit des dizaines d'années d'insuffisance, est tout à la fois **attentatoire à la dignité humaine** et **source de promiscuité, c'est-à-dire facteur de « contagion » de la délinquance**, contraire à l'objectif premier de la peine, à savoir l'amendement du condamné.

## II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

### A. LE PROGRAMME 166 « JUSTICE JUDICIAIRE »

#### 1. Les principales orientations du programme

Le programme 166 « Justice judiciaire » se rapporte aux moyens des juridictions civiles et pénales, Cour de cassation y compris. Il inclut également le Casier judiciaire national, les moyens du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et ceux destinés à la formation des personnels et à la logistique<sup>1</sup>.

**Les dépenses de personnel (67,2 %) et les dépenses de fonctionnement (28,1 %) constituent l'essentiel de ce programme.**

**L'année 2006 sera évidemment marquée par la mise en œuvre de la LOLF dans les juridictions judiciaires, objet d'un rapport d'information de votre rapporteur spécial, publié en septembre 2005<sup>2</sup>. Celle-ci marquera l'introduction d'une logique de performance compatible avec l'indépendance de l'autorité judiciaire garantie par la Constitution.**

Cette logique de performance comportera, en particulier, un objectif d'amélioration du délai de traitement des affaires civiles et pénales.

L'entrée de la LOLF dans les juridictions sera ainsi marquée par une **déconcentration des crédits, expérimentée** depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004 dans le ressort de la cour d'appel de Lyon. Cette expérimentation a été étendue au 1<sup>er</sup> janvier 2005 à huit autres cours d'appel. Enfin, le caractère limitatif qui sera donné, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, aux **frais de justice**, alors même que ceux-ci progressent de manière préoccupante, fait **de leur maîtrise un enjeu majeur du prochain exercice budgétaire.**

Au total, la LOLF dans la justice doit développer une culture de gestion compatible avec l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il s'agit de **dégager ainsi plus de moyens propices au développement d'une justice à laquelle aspirent de plus en plus nos concitoyens**, et ce, dans le respect des

---

<sup>1</sup> Le programme 213 « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés » se rapporte à la logistique de l'ensemble de la mission. Les actions n<sup>os</sup> 6 et 7, respectivement « Soutien » et « Formation » concernent la logistique propre au fonctionnement des juridictions. Les moyens de la direction des services judiciaires à la chancellerie et les crédits immobiliers pour les bâtiments judiciaires figurent dans l'action « Soutien », tandis que ceux relatifs à la formation concerne l'Ecole nationale de la magistrature (ENIM) et l'Ecole nationale des greffes (ENG).

<sup>2</sup> Rapport d'information n<sup>o</sup> 478 (2004-2005) : « La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion ».

**efforts des contribuables**, compte tenu de la situation budgétaire générale difficile.

**Votre rapporteur spécial est persuadé que seule cette culture de gestion dégagera des économies nécessaires à un meilleur fonctionnement de la justice.**

## **2. L'évolution des crédits**

Le présent programme compte, hors fonds de concours<sup>1</sup> 2.671,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 2.476,3 millions d'euros en crédits de paiement ; en progression respectivement de 23,2 % et de 14,8 % par rapport au projet de loi de finances pour 2005.

**Les dépenses de personnel (titre 2)** augmentent de 283,3 millions d'euros (soit + 20,5 %). La principale raison de cette évolution tient à l'intégration des crédits destinés à la cotisation vieillesse (taux de 50,2 % des rémunérations brutes) au compte d'affectation spéciale « Pensions ». A cette première explication viennent s'ajouter l'incidence du « glissement vieillesse technicité » (GVT) et l'évolution du point d'indice de la fonction publique. En outre, l'année 2006 verra la création de 197 emplois et l'application de nouvelles mesures statutaires et indemnitaires.

**Les dépenses de fonctionnement (titre 3)** connaissent une hausse de 26,3 millions d'euros (soit + 3,9 %). 45 % de cette hausse provient de celle des frais de justice<sup>2</sup>, qui sont portés à 370 millions d'euros (au lieu de 358 millions d'euros dans la loi de finances pour 2005). En outre, 3,5 millions d'euros supplémentaires sont prévus pour le développement des visioconférences, 2,1 millions d'euros pour la mise en sûreté des palais de justice, 1 million d'euros pour la mise en service de nouveaux palais de justice, 1,5 million d'euros de dotation aux opérateurs du programme (Ecole nationale de la magistrature, Etablissement public du Palais de justice de Paris) et 2 millions d'euros pour la poursuite du développement de divers projets informatiques.

**Les dépenses d'investissement (titre 5)** progressent de 15,1 millions d'euros, (soit + 15,8 %). Les 110,8 millions d'euros prévus en crédits de paiement seront utilisés notamment pour les opérations ci-après :

- 15 millions d'euros pour les opérations de rénovation et d'entretien du Palais de justice de Paris ;

---

<sup>1</sup> 0,5 million d'euros, principalement au titre de participations diverses aux dépenses de réception, de formation et de fonctionnement des tribunaux de commerce.

<sup>2</sup> Dépenses de procédure laissées à la charge de l'Etat, selon les articles 800, R. 92 à R. 94 et R. 218 du code de procédure pénale. Les frais de justice feront l'objet d'un développement particulier (voir ci-après, point 9).

- 30,3 millions d'euros pour poursuivre et engager des opérations destinées à « résorber les déficits de surface », notamment en conséquence des créations d'emplois prévues par la LOPJ<sup>1</sup> ;

- 50,5 millions d'euros pour des opérations concernant divers palais de justice.

**Les dépenses d'intervention (titre 6)** diminuent, en revanche, de 6,1 millions d'euros (- 50 %). Le crédit de 6,1 millions d'euros est utilisé notamment pour le versement d'une subvention de 1,9 million d'euros au Conseil national des barreaux (CNB) au titre de la participation de l'Etat à la formation professionnelle des avocats ainsi qu'à diverses associations, notamment de médiation familiale (2 millions d'euros).

### **3. Un retard dans la mise en œuvre de la LOPJ pour les créations d'emplois**

Les ETPT du programme s'établiront en 2006 à 29.475, en progression de 83 par rapport à 2005.

L'application de la LOPJ concernant les créations d'emplois connaît un certain retard, comme en atteste le tableau ci-après :

**Les créations d'emploi prévues par la LOPJ**

	<b>Objectifs LOPJ (2003-2007)</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>TOTAL (2003-2006)</b>	<b>Taux d'exécution</b>
Magistrats	950	180	150	100	186	616	<b>65 %</b>
Fonctionnaires	3.500	520	546	251	11	1.328	<b>38 %</b>

*Source : chancellerie*

**Les chiffres se situent donc en dessous du taux d'exécution théorique (80 % à la fin de 2006), pour les magistrats (65 %) mais plus encore pour les greffiers (38 %).**

Il est prévu, en 2006, la création de 186 emplois de magistrats et de 11 emplois de fonctionnaires.

On observera cependant que la LOPJ évalue les renforcements en personnel sur la base d'emplois créés, tandis que, dans l'optique de la LOLF, entièrement applicable à compter de l'exercice 2006, les évaluations sont désormais mesurées en équivalents temps plein travaillés (ETPT).

---

<sup>1</sup> Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, ayant prévu, sur 5 ans (2003-2007), la création de 950 emplois de magistrats et de 3.500 emplois de fonctionnaires pour les juridictions judiciaires.

Un emploi créé ne compte pour un ETPT que si la création intervient à compter du 1<sup>er</sup> janvier et ce pour un plein temps. A défaut, il faut bien sûr effectuer un rapport entre le temps effectivement travaillé au cours de l'exercice budgétaire et le temps plein de l'année entière. Par exemple, un emploi à plein temps créé le 1<sup>er</sup> juillet 2006 correspond à 0,5 ETPT (6 mois sur 12). De ce point de vue, **l'ETPT correspond, mieux que l'emploi budgétaire, à la réalité de l'effort accompli.**

En l'occurrence, le solde (+ 83 ETPT) intègre, d'une part, ces **créations d'emplois (99 ETPT)** compte tenu des dates prévues d'entrée en fonction des personnels concernés et, d'autre part, divers transferts de personnel (-16).

Les emplois du programme sont répartis selon le tableau ci-après :

**Répartition des ETPT par action**

	<b>ETPT magistrats</b>	<b>ETPT fonctionnaires</b>	<b>Total ETPT</b>
Action n°01 : Traitement et jugement des contentieux civils	3.211	8.053	11.264
Action n°02 : Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	32.878	8.881	12.759
Action n°03 : Cassation	227	295	522
Action n°04 : Conseil Supérieur de la Magistrature	8	13	21
Action n°05 : Enregistrement des décisions judiciaires	2	254	256
Action n°06 : Soutien	251	4.266	4.517
Action n°07 : Formation	23	113	136
<b>Total ETPT</b>	<b>7.600</b>	<b>21.875</b>	<b>29.475</b>

*Source : chancellerie*

L'évolution du ratio entre le nombre de magistrats et celui de fonctionnaires est « défavorable » aux greffiers, ce qui implique un certain recul du soutien logistique susceptible d'être attendu par les magistrats, tant pour le rendu des décisions juridictionnelles que pour la gestion des juridictions.

#### Evolution de l'effectif des magistrats et fonctionnaires depuis 1995

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Magistrats</b>	6.029	6.087	6.117	6.187	6.327	6.539	6.846	7.144	7.294	7.434	7.525
<b>Fonctionnaires*</b>	16.926	17.392	17.460	17.686	17.819	17.966	18.172	18.665	19.125	19.757	19.841
<b>Ratio</b>	2,81	2,86	2,85	2,86	2,82	2,75	2,65	2,62	2,62	2,66	2,63

Source : chancellerie

\* Le nombre de fonctionnaires retenu concerne uniquement les greffiers en chef, les greffiers, les agents de catégorie C chargés de fonctions administratives, à l'exclusion des agents de catégorie C-technique.

#### 4. Une mesure difficile mais possible de la performance des juridictions

On trouvera ci-après la liste des objectifs et indicateurs de performance.

Les indicateurs, portant, tant en matière civile que dans le domaine pénal, sur les délais des procédures, l'ancienneté du stock, le nombre d'affaires traitées par magistrats et fonctionnaires sont tout à fait satisfaisants. Ils répondent aux préoccupations des justiciables qui souhaitent une « justice plus rapide », selon les objectifs fixés par la LOPJ<sup>1</sup>.

L'indicateur sur le taux de requêtes en interprétation, en rectification d'erreurs matérielles et en omission de statuts se réfère aux seules « erreurs objectives », sans remettre en cause la liberté d'appréciation du magistrat. Toutefois, comme votre rapporteur spécial l'a relevé l'an dernier<sup>2</sup>, la mesure devrait porter sur les décisions effectivement infirmées pour l'un de ces motifs, non sur les requêtes, elles-mêmes, une certaine proportion d'entre elles peuvent être dilatoire. Les indicateurs sur les taux de cassation peuvent, en revanche, être interprétés comme une incitation au conformisme, même si, par ailleurs, une certaine stabilité de la jurisprudence peut être bénéfique.

Enfin, l'indicateur sur les frais de justice, ciblé uniquement sur le pénal, pourrait utilement être démultiplié en sous indicateurs selon le type de frais (expertises génétiques, réquisition d'opérateurs de téléphonie...) et être étendu au civil.

<sup>1</sup> « Réduire les délais de traitement des affaires civiles et pénales » (Annexe I – A-1, approuvé par l'article premier de la loi).

<sup>2</sup> Rapport spécial « Justice » sur le projet de loi de finances pour 2006 : document n° 74 - tome III - annexe 27 (2004-2005), page 91.

## Objectifs et indicateurs de performance du programme « Justice judiciaire »

### 1. Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile

- Délai moyen de traitement des procédures, par type de juridiction ;
- Dispersion de la durée de traitement des affaires civiles terminées, par type de juridiction ;
- Ancienneté moyenne du stock par type de juridiction ;
- Délai moyen de délivrance de la copie revêtue de la formule exécutoire ;
- Taux de requêtes en interprétation, en rectification d'erreurs matérielles et en omission de statuer ;
- Taux de cassation des affaires civiles
- Nombre d'affaires traitées par magistrat (en emplois équivalents temps plein travaillés) ;
- Nombre d'affaires traitées par fonctionnaire (en emplois équivalents temps plein travaillés) ;

### 2. Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière pénale

- Délai moyen de traitement des procédures pénales ;
- Taux de rejet par le Casier judiciaire national ;
- Délai moyen de transmission des fiches de condamnation pénale au Casier judiciaire national ;
- Taux de cassation des affaires pénales
- Nombre d'affaires poursuivables traitées par magistrat du parquet (en emplois équivalents temps plein travaillés) ;
- Nombre d'affaires pénales traitées par magistrat du siège (en emplois équivalents temps plein travaillés) ;
- Nombre d'affaires pénales traitées par magistrat à l'instruction (en emplois équivalents temps plein travaillés).

### 3. Amplifier et diversifier la réponse pénale

- Taux de réponse pénale ;
- Taux d'alternatives aux poursuites hors mesures de rappels à la loi.

### 4. Améliorer l'exécution des décisions pénales

- Taux de mise à exécution ;
- Délai moyen de mise à exécution.

### 5. Maîtriser la croissance des frais de justice pénale

- Dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale.

### 6. Garantir un enregistrement rapide des décisions judiciaires et accélérer la délivrance des bulletins

- Délai de saisie à partir de la réception des fiches de jugement ;
- Taux d'informatisation des demandes de bulletins n° 1, n° 2, n° 3<sup>1</sup>

**Les éléments soulignés ont été ajoutés par rapport aux propositions qui figuraient dans le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2005.**

<sup>1</sup> Cet indicateur remplace celui qui figurait dans le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2005, concernant le « délai moyen de délivrance des bulletins B2 et B3 ». En outre, l'indicateur sur le nombre de décisions et de mises à jour enregistrées par an et par agent (en ETPT) a été supprimé.

## 5. Les actions du programme

Après ventilation des crédits de l'action « Soutien », il apparaît que les affaires pénales nécessitent 55,6 % des moyens du programme alors que le contentieux civil en nécessite 41,9 %.

### Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme
1 - Traitement et jugement des contentieux civils	707,0	28,5%	1 082,7	41,9%
2 - Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	978,4	39,5%	1 435,3	55,6%
3 - Cassation	44,9	1,8%	48,6	1,9%
4 - Conseil supérieur de la magistrature	2,1	0,1%	2,2	0,1%
5 - Enregistrement des décisions judiciaires	12,0	0,5%	12,9	0,5%
6 - Soutien	666,8	26,9%	0,0	0,0%
7 - Formation	65,0	2,6%	0,0	0,0%
Ensemble	2 476,3	100,0%	2 581,7	100,0%

+ 105,5 millions d'euros \*

\* + 106,5 millions d'euros provenant du programme "Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés"

- 1 million d'euros allant vers le programme "Accès au droit et à la justice",

## 6. Des transferts de charges sans transfert d'emploi

Comme votre rapporteur spécial s'en était ému dans son rapport d'information précité<sup>1</sup>, **les procédures d'ordonnancement des dépenses de fonctionnement des cours et tribunaux sont transférées à partir de 2006<sup>2</sup>, des préfectures vers les juridictions<sup>3</sup>**. Ce transfert de charges a été évalué par la chancellerie à 200 ETPT, non transférés des préfectures vers les juridictions.

Votre commission des finances a estimé, sur la proposition de notre collègue Henri de Raincourt, rapporteur spécial de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » dont les moyens des services préfectoraux

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 478 (2004-2005), page 59.

<sup>2</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005 pour le ressort des neufs cours d'appel qui font l'objet d'une expérimentation de la globalisation des crédits.

<sup>3</sup> Plus précisément, des préfets en direction des premiers présidents et procureurs généraux des cours d'appel, ordonnateurs secondaires conjoints du programme « Justice judiciaire » de la mission « Justice ». Il s'agit d'une exception au principe selon lequel le préfet est l'ordonnateur secondaire unique des services déconcentrés de l'Etat.

relèvent (programme « Administration territoriale »), qu'il n'y avait pas lieu de réduire « à due concurrence », du moins dès cette année, les crédits de personnel des préfetures. **Il a été tenu compte du rôle déterminant du préfet, garant de la cohérence territoriale de l'action publique, dans la mise en œuvre de la LOLF.**

Pour autant, votre rapporteur spécial **s'inquiète de la surcharge de travail non compensée, pour les juridictions, au moment précis où la LOLF suppose des efforts accrus de gestion, spécialement pour la mission « Justice », dont 20 % des crédits deviennent limitatifs.** Il a d'ailleurs pu constater l'importance de ces efforts lors de ses visites de juridictions au cours de l'année 2005.

Tout en comprenant les raisons qui ont conduit à ne pas réduire les emplois de préfecture, **votre rapporteur spécial aurait souhaité un renforcement en greffiers des services administratifs régionaux (SAR). Le développement d'une culture de gestion au sein des juridictions – facteurs d'économies budgétaires – aurait supposé cet investissement initial.**

#### **7. Une préfiguration du « format LOLF » : l'expérimentation de globalisation des crédits**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, **huit cours d'appel<sup>1</sup> expérimentent la gestion globalisée des moyens budgétaires de rémunération, de fonctionnement et de frais de justice**, les chefs de cour, ayant depuis cette date, la qualité d'ordonnateurs secondaires et de personnes responsables des marchés (PRM). **La cour d'appel de Lyon poursuit l'expérimentation entreprise le 1<sup>er</sup> janvier 2004, tout en passant à une gestion des crédits par actions, anticipant ainsi ce que sera vraiment la LOLF.**

Pour la mise en place de ces expérimentations, la chancellerie a signé, avec les cours concernées, des protocoles précisant les modalités de gestion à utiliser et les objectifs à atteindre.

Ces expérimentations doivent permettre aux juridictions de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats, en responsabilisant davantage les gestionnaires locaux grâce à une autonomie accrue avec, pour contrepartie, leur engagement de respecter les objectifs en termes d'activité, de gestion et de rendre compte à l'administration centrale.

Les cours expérimentatrices (hors celle de Lyon) ont reçu une dotation globale fixée pour l'ensemble d'entre elles à 401,9 millions d'euros répartie en enveloppes pour les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement et les frais de justice<sup>2</sup>.

Parallèlement, a été conservée en administration centrale une réserve de 5 % de l'ensemble des crédits ouverts au titre des dépenses de personnel,

---

<sup>1</sup> Angers, Basse-Terre, Bordeaux, Colmar, Metz, Nîmes, Pau, Versailles.

<sup>2</sup> Pour les frais de justice, voir point 9 ci-dessous.

pour permettre un abondement en cas de besoins supplémentaires imprévisibles au moment du calcul de la dotation initiale.

Les cours d'appel n'ont pas été dispensées de l'application d'une régulation budgétaire et ont dû constituer une réserve pour aléas de 5 % des crédits délégués au titre du fonctionnement et des frais de justice. Ces crédits ont été bloqués, sous le contrôle des contrôleurs financiers déconcentrés jusqu'au 30 juin 2005, sauf événement imprévu nécessitant un déblocage anticipé.

Les protocoles ont aussi prévu que les cours pourraient utiliser les marges disponibles sur les dépenses de personnel pour abonder les dotations de fonctionnement et de frais de justice, sous réserve d'une transmission à l'administration centrale des propositions de modification des dotations initiales accompagnées de l'avis du contrôleur financier déconcentré sur la « soutenabilité » budgétaire de la réduction des crédits de personnel, et après instruction des propositions par l'administration centrale.

## **8. Un régime budgétaire spécifique**

Un engagement a été pris par le gouvernement de faire bénéficier les juridictions judiciaires d'un régime budgétaire spécifique, à l'instar de celui accordé aux juridictions administratives au sein de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat ».

La question a été évoquée au Sénat par M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice, en réponse à votre rapporteur spécial, au cours du débat de contrôle budgétaire faisant suite à son rapport d'information précité sur la mise en œuvre de la LOLF dans la justice judiciaire<sup>1</sup>.

Le ministre a, en effet, confirmé que le Premier ministre avait décidé de ne pas soumettre les services judiciaires aux gels budgétaires<sup>2</sup>, ainsi que d'alléger les contrôles *a priori* des contrôleurs financiers. Cette décision a été mise en application au 1<sup>er</sup> juillet 2005.

## **9. Un objectif partagé : une maîtrise des frais de justice compatible avec la « liberté de prescription » du magistrat**

**La question des frais de justice a constitué le premier volet du rapport d'information précité de votre rapporteur spécial, publié en septembre 2005 et celui qui a recueilli le plus d'attention, tant de la part des acteurs concernés que des médias.**

---

<sup>1</sup> Séance publique du 10 novembre 2005.

<sup>2</sup> Plus précisément, les mesures de réserve budgétaire n'affecteront pas la Cour de cassation. Celles susceptibles de concerner les autres juridictions devront recueillir l'accord préalable du garde des sceaux.

Votre rapporteur spécial revient sur cette question pour analyser les crédits proposés dans le projet de loi de finances pour 2006, sans reprendre en détail les développements figurant dans le rapport d'information précité, concernant en particulier : l'évolution préoccupante de la dépense (+ 22,87 % en 2004), ainsi que sa structure et les principales causes de cette évolution<sup>1</sup>. Il regrette une progression du budget des juridictions largement absorbée par celles des frais de justice<sup>2</sup>.

#### Un exemple de frais de justice coûteux

A la suite d'un accident ayant provoqué la mort d'un ours par un chasseur, une reconstitution a été organisée, dans le cadre d'une instruction judiciaire, à l'occasion de laquelle un hélicoptère a été utilisé.

Votre commission des finances s'est inquiétée du coût de l'opération.

Selon les renseignements recueillis par votre rapporteur spécial, il a été utilisé un hélicoptère EC 145 de la gendarmerie nationale. La mission a duré 2 heures 30. Compte tenu du coût horaire de 1.559 euros, celui de la mission s'est élevé à **3.897,50 centimes**.

Toutefois, votre rapporteur spécial a observé que la « **crise des frais de justice** » ne résultait pas de la LOLF, puisque leur « explosion » est antérieure, même si celle-ci a « révélé » le problème en conférant aux crédits en cause un caractère limitatif. Il a aussi exposé en détail le « plan de bataille » - engagé avec une détermination qu'il convient de saluer – par la chancellerie et a souligné l'impératif de mettre fin à une pratique récurrente de sous évaluation des frais de justice dans le projet de loi de finances initial, formulant le vœu qu'il en soit ainsi dès cette année.

Enfin, votre rapporteur spécial a tenu à souligner la prise de conscience au sein des juridictions de la nécessité d'une gestion au plus juste, par égard pour l'effort des contribuables, observant que les efforts d'information à destination des prescripteurs<sup>3</sup> ne pouvaient qu'être bénéfiques à cet égard.

Dans le projet de loi de finances pour 2006, les frais de justice figurent, au sein du programme « justice judiciaire », parmi les crédits de fonctionnement des actions ci-après (en crédits de paiement) :

---

<sup>1</sup> Un besoin croissant de justice, une législation coûteuse mais non évaluée, une gestion « aveugle » de crédits évaluatifs jusqu'au 31 décembre 2005 (sauf dans les cours d'appel expérimentales), l'absence de culture de la concurrence, des techniques scientifiques plus efficaces, mais plus coûteuses, un recours excessif au principe de précaution...

<sup>2</sup> En 2004, 90 % de l'augmentation des crédits effectivement consommés pour le fonctionnement des juridictions a été absorbée par la majoration des frais de justice. A quoi sert-il alors d'ériger la justice en priorité budgétaire ?

<sup>3</sup> L'application « Fraijus » permettra, dans un premier temps, la sortie de relevés statistiques mensuels, par nature d'acte, des prescriptions ordonnées par les magistrats ou les officiers de police judiciaire (OPJ), ainsi que du coût de ces prescriptions. L'application Cassiopée, système d'information de la chaîne pénale, après son complet développement en 2009 permettra une prise en compte nominative des engagements financiers. Voir pour explication complémentaire la présentation qui a été faite de ce projet dans celle du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés ».

- Action n° 1 « Traitement et jugement des **contentieux civils** » : **63 millions d'euros**.

- Action n° 2 « conduite de la politique pénale et jugement des **affaires pénales** » : **251,7 millions d'euros** ;

- Action n° 3 « **Cassation** » : **0,4 million d'euros** ;

- Action n° 6 « **Soutien** » : **54,9 millions d'euros**<sup>1</sup>.

**Au total, les frais de justice sont donc à évalués à 370 millions d'euros pour 2006**, en progression de 12 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2005 (358 millions d'euros).

**Les crédits prévus pourraient**, selon la présentation du projet de budget de la mission « Justice » par la chancellerie, **être complétés, en gestion 2006, dans une limite estimée à 50 millions d'euros**. En d'autres termes, le programme « Dépenses accidentelles et imprévisibles » de la mission « Provisions », dont la vocation est d'assurer les crédits nécessaires à des dépenses imprévisibles et urgentes<sup>2</sup>, pourrait « couvrir » un complément éventuel de frais de justice jusqu'à concurrence de 50 millions d'euros.

**La somme totale allouée aux frais de justice par le projet de loi de finances pour 2006 (370 + 50 = 420 millions d'euros)** correspond à la dépense constatée en 2004, dernier exercice clos.

**Compte tenu du taux d'augmentation de ces dépenses lui-même en progression constante**<sup>3</sup>, votre rapporteur spécial s'est inquiété de la sincérité d'une telle prévision.

En effet, sur la base d'un taux annuel d'augmentation arrondi et maintenu à **20 %**, pour tenir compte des premiers effets d'une prise de conscience, tant à la chancellerie que dans les juridictions, **les dépenses pourraient atteindre 504 millions en 2005 et 604,8 millions d'euros en 2006**.

L'obligation de sincérité de la loi de finances, établie par l'article 32 de la LOLF, qui s'impose au Parlement comme au gouvernement, a conduit votre rapporteur spécial à interroger M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice sur les bases objectives de son évaluation des crédits de frais de justice inscrits dans le projet de loi de finances pour 2006.

---

<sup>1</sup> Il s'agit des frais postaux, de l'indemnisation des victimes, de celles ayant bénéficié d'une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement ainsi que des frais liés aux révisions et erreurs judiciaires. **On peut se demander si ces dépenses sont vraiment de même nature que celles liées aux procédures civiles et pénales (enquêtes...) et si elles ne devraient pas être disjointes de ces frais de justice, qui font l'objet d'une problématique particulière.**

<sup>2</sup> La nature même de ces dépenses explique qu'une ventilation précise des crédits ne puisse pas être présentée au moment du vote. Les crédits de cette mission sont limitatifs, même s'ils peuvent « assouplir » en cours de gestion le caractère limitatif des programmes qu'ils sont susceptibles d'abonder. Les crédits sont répartis en cours d'exercice par décret. Sous l'empire de l'ordonnance de 1959, ils figuraient au budget des charges communes (chapitres 37-94 et 37-95).

<sup>3</sup> 2002 : + 10,72 % ; 2003 : + 17,70 % ; 2004 : + 22,87 %.

L'échange sur ce point entre le ministre et votre rapporteur spécial s'est produit en séance publique le 10 novembre 2005, dans le cadre d'un débat de contrôle budgétaire consécutif au rapport d'information précité sur la mise en œuvre de la LOLF dans les juridictions judiciaires.

Dans sa réponse, le garde des sceaux a tout d'abord précisé que le **montant des dépenses effectives de frais de justice pour 2005 étaient évaluées, au maximum, à 490 millions d'euros, compte tenu, a-t-il ajouté, d'une économie de 22 millions d'euros résultant des premiers effets du « plan de redressement » qu'il avait engagé.**

M. Pascal Clément a donné au Sénat quelques exemples des premiers résultats de son plan d'économie :

**Plan d'économies de frais de justice : quelques exemples**

- Une mise en concurrence pour les empreintes génétiques, au cours de l'été 2005, a permis de passer d'un tarif moyen de plus de 150 euros à 85 euros. L'économie réalisée s'élève ainsi à 3 millions d'euros ;

- En matière d'écoutes téléphoniques, le ministre a annoncé dès l'année prochaine une économie de 3 millions d'euros, grâce à l'installation de lignes permanentes dans les services de police et de gendarmerie, pour éviter de recourir à l'installation de lignes provisoires ;

- Deux millions d'euros ont, en outre, été économisés dans le domaine de la location de matériel d'écoute, par la mise en concurrence ;

- Enfin, lorsque la justice demande un renseignement à un opérateur téléphonique, une somme forfaitaire de 9 euros lui est facturée. Pour être plus proche du coût réel, des tarifs ont été fixés avec les opérateurs. Les renseignements déjà en leur possession seront facturés à 3,80 euros et les demandes plus complexes à 20 euros. L'économie qui sera réalisée peut être évaluée à 14 millions d'euros.

Dans cet esprit, votre commission des finances souhaite un **développement sensible du recours à la visio conférence**, notamment pour limiter les dépenses de garde et de transfèrement des personnes mises en cause par la justice, ainsi que **l'utilisation de réseaux agréés de préférence à une mobilisation trop coûteuse d'interprètes dans les palais de justice.**

**M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice, a observé, à juste titre, que ces économies étaient compatibles avec la liberté de prescription du magistrat. Il a évalué à 62 millions d'euros les économies susceptibles d'être réalisées en 2006 sur les frais de justice.**

Sur cette base, votre rapporteur spécial a « effectué un calcul » pour parvenir à une **évaluation réaliste des crédits nécessaires pour les frais de justice en 2006**. A cet effet, il conviendrait de retrancher aux 490 millions d'euros de dépenses prévues en 2005, les 62 millions d'économies annoncées pour 2006, ce qui donnerait une évaluation de **428 millions d'euros, proche des 420 millions d'euros prévus par la loi de finances pour 2006 (370 millions d'euros inscrits au budget de la mission « Justice » et 50 millions dans la mission « Provisions »).**

**Votre rapporteur spécial s'interroge néanmoins sur le caractère réaliste des évaluations du ministre concernant les économies espérées en 2006. Il y voit cependant la confirmation d'une volonté de M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice, de conduire, avec fermeté et en concertation avec les chefs de cour<sup>1</sup>, une politique de maîtrise des frais de justice.**

Aussi, après avoir envisagé le dépôt d'un amendement<sup>2</sup>, votre rapporteur spécial, « **au bénéfice du doute** » et **soucieux d'encourager la politique volontariste et respectueuse de l'indépendance de l'autorité judiciaire**, conduite par le garde des sceaux, a décidé, du moins pour cette année, d'y renoncer.

Il est clair que, dans la logique induite par la LOLF, l'examen du projet de loi de règlement de l'exercice 2006 donnera à  **votre rapporteur spécial l'occasion de vérifier la justesse des prévisions du ministre** et, le cas échéant, d'en tirer les conséquences éventuelles. Sans attendre cette échéance, il suivra attentivement, durant l'année 2006, l'évolution effective de ce poste de dépense.

---

<sup>1</sup> *Premiers président et procureurs généraux de cours d'appel, ordonnateurs secondaires des dépenses de fonctionnement des juridictions.*

<sup>2</sup> *Dans les limites fixées par l'article 40 de la Constitution telles que précisées par l'article 47 de la LOLF, contraignant les parlementaires à compenser les hausses de crédits par des réductions « à due concurrence » au sein de la même mission.*

**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 166 « JUSTICE JUDICIAIRE »**

- L'ouverture des juridictions à une **culture de gestion compatible avec l'indépendance de l'autorité judiciaire** a pu, au cours de l'année 2005, être constatée par votre rapporteur spécial dans le cadre de la mission de contrôle budgétaire qu'il a conduite en application de l'article 57 de la LOLF.

- Cette ouverture doit recevoir une contrepartie de la part de l'Etat, notamment en termes de moyens de gestion des juridictions, particulièrement pour ce qui concerne les **personnels des greffes au sein des services administratifs régionaux (SAR)**, chargés de la (bonne) mise en œuvre de la LOLF dans les juridictions. Il est **regrettable que les charges dont ils ont « hérité » des préfetures n'aient pas été accompagnées d'un transfert de moyens.**

- Pour favoriser le développement de la culture de gestion au sein des juridictions, l'Etat se doit aussi à une **évaluation réaliste et sincère des crédits** présentés dans le projet de finances pour 2006. A cet égard, **l'exactitude du niveau des crédits prévus pour les frais de justice sera liée au succès de la politique volontariste conduite par la chancellerie pour maîtriser ces dépenses exagérément croissantes depuis plusieurs années.**

- Cette politique volontariste doit être approuvée **dès lors qu'elle ne porte pas atteinte, comme cela est le cas jusqu'à présent, à l'indépendance de l'autorité judiciaire**, garantie par l'article 64 de la Constitution.

- Votre commission des finances souhaite un **développement sensible du recours à la visio conférence**, notamment pour limiter les dépenses de garde et de transfèrement des personnes mises en cause par la justice, ainsi que **l'utilisation de réseaux agréés de préférence à une mobilisation trop coûteuse d'interprètes dans les palais de justice.**

- **La mesure de la performance** sur les délais de procédure, l'ancienneté du stock, le nombre d'affaires traitées par magistrats et fonctionnaires et sur les « erreurs objectives » (requêtes ou interprétations, ou rectification d'erreur matérielle et ou omission de statuer) **est satisfaisante et répond à la préoccupation des justiciables, sous réserve de certains aménagements ou précisions. Elle ne porte, en aucune façon, sur la liberté d'appréciation du magistrat, avec toutefois une réserve pour ce qui concerne les indicateurs sur les taux de cassation des décisions juridictionnelles.**

## **B. LE PROGRAMME 107 « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »**

### **1. Présentation du programme**

Le programme 107 « Administration pénitentiaire » contient les moyens destinés à l'exécution des décisions de justice en matière pénale à l'égard des personnes placées sous main de justice, en milieu ouvert ou en milieu fermé. Il concerne aussi la réinsertion sociale des détenus (préparation à leur sortie, puis mesures de suivi, en collaboration avec des partenaires publics ou associatifs).

**L'action n° 1 « Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice »** contient essentiellement des crédits de personnel et d'équipement, destinés à la garde des détenus<sup>1</sup> et à la mise en œuvre des mesures de suivi judiciaire à l'égard de personnes ayant fait l'objet de mesures alternatives à la poursuite. Les moyens figurant dans cette action concernent en particulier la construction, la rénovation et la sécurisation des établissements pénitentiaires<sup>2</sup>, ainsi que le placement sous surveillance électronique<sup>3</sup>, le placement extérieur et la semi liberté.

La population détenue en France présente un taux de 87,6 pour 100.000 habitants<sup>4</sup>, pour laquelle le taux d'encadrement s'établit à 2,7<sup>5</sup>.

**L'action n° 2 « Accueil des personnes en détention »** concerne les prestations d'entretien au quotidien (alimentation, habillement, couchage, hygiène, mais aussi les transfèrements, transports et escortes de détenus), ainsi que les soins et les mesures prises pour le maintien des liens familiaux.

Les dépenses d'entretien des détenus sont engagées, soit en régie, soit en gestion mixte (notamment pour la restauration ou l'hôtellerie).

**L'action n° 3 « Accompagnement et réinsertion des personnes placées sous main de justice »** porte sur le travail pénitentiaire ainsi que les activités d'enseignement et de formation.

A peine un tiers des personnes écrouées<sup>6</sup> exercent une activité rémunérée et sont réparties entre la production<sup>7</sup> (10.000 détenus), le service général (6.600 détenus) et la formation professionnelle (600 détenus).

---

<sup>1</sup> 21.413 ETPT sont affectés à cette action, dont 18.000 pour les gardiens.

<sup>2</sup> La poursuite du programme de construction et de rénovation des établissements pénitentiaires fera l'objet de développements particuliers (voir point 5 ci-dessous).

<sup>3</sup> 5,6 millions d'euros en 2006, tant pour les autorisations de programme que pour les crédits de paiement.

<sup>4</sup> Royaume-Uni : 109,8 ; Allemagne : 95,2 ; Italie : 99,8 ; Pays-Bas : 100,8.

<sup>5</sup> Royaume-Uni : 1,9 ; Allemagne : 2,8 ; Italie : 1,3 ; Pays-Bas : 2,1.

<sup>6</sup> 57.163 personnes au 1<sup>er</sup> octobre 2005.

<sup>7</sup> Au sein des ateliers de la régie industrielle des établissements pénitentiaires. A son sujet, voir le rapport d'information de notre ancien collègue Paul Loridant « Prisons : le travail à la

**L'action n° 4 « Soutien »** regroupe essentiellement les moyens des services gestionnaires.

Enfin, **l'action n° 5 « Formation »** concerne la formation initiale et continue du personnel de l'administration pénitentiaire.

## **2. L'évolution des crédits**

Le présent programme comporte 2.823,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et **2.134,8 millions d'euros de crédits de paiement, en progression** respectivement de 32,4 % et de **14,3 %**.

**Les crédits en personnel (titre 2)** augmentent de 213,1 millions d'euros (soit + 18,6 %). L'évolution des rémunérations d'activité (+ 16,5 millions d'euros, soit + 1,9 %) provient essentiellement de l'augmentation du point fonction publique et de mesures catégorielles, notamment au titre de la réforme statutaire des personnels de surveillance. La progression des cotisations et contributions sociales (+ 192,5 millions d'euros, soit + 68 %) résulte principalement, compte tenu de la structure démographique des personnels concernés, du transfert au compte d'affectation spéciale « Pensions » des cotisations vieillesse.

**Les dépenses de fonctionnement (titre 3)** progressent de 33,8 millions d'euros (soit + 7,4 %). L'augmentation provient en particulier des postes suivants : conséquences de l'accroissement du nombre de places : 12,3 millions d'euros ; dépenses liées aux aménagements de peine, notamment bracelet électronique : 2,2 millions d'euros ; sécurisation des établissements : 1,6 million d'euros.

**Les crédits d'investissements (titre 5)** augmentent de 31,8 millions d'euros (soit + 14,9 %). Cette évolution est liée à la poursuite du programme de rénovation et de construction de places en établissements pénitentiaires.

Enfin, **le recul des crédits d'intervention (titre 6)**, de 11,5 millions d'euros (soit - 22,5 %) est principalement lié à des changements de périmètre.

### 3. Les effectifs

Le programme « Administration pénitentiaire » est doté de 31.020 équivalents temps plein travaillés (ETPT)<sup>1</sup>, en progression de 115. Le personnel de surveillance (catégorie C) constitue évidemment l'essentiel avec 22.269 ETPT en hausse de 58. Les métiers de l'insertion et de l'éducatif sont dotés de 3.665 ETPT (+ 39) et les métiers administratifs et techniques de 3.768 ETPT (+ 3).

### 4. Une difficile mesure de la performance

Plusieurs indicateurs de performance portent sur la mesure de **l'efficacité du service**. Ils peuvent être considérés comme intéressants, même si l'atteinte des cibles fixées ne dépend pas que de l'action des services de l'administration pénitentiaire. Des éléments extérieurs peuvent, en effet, ne pas être étrangers au fait que telle ou telle cible sera atteinte ou non. Ainsi en est-il pour :

- le nombre d'évasions, tant en milieu fermé qu'en milieu ouvert ou en escorte ;
- le taux d'incidents ou d'agressions en établissement ;
- le pourcentage de condamnés bénéficiant d'un aménagement de peine.

L'indicateur sur le **coût de la journée de détention** (se déclinant en sous-indicateurs distinguant selon le type d'établissement et le mode de gestion), apparaît intéressant pour évaluer **l'efficacité du service**.

**D'autres indicateurs mesurent plus une activité qu'une performance.** Tel est le cas pour :

- le pourcentage de détenus suivant une formation générale ou professionnelle ;
- le pourcentage de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée, par rapport à l'ensemble des détenus ;
- le délai moyen entre la notification par le juge d'application des peines et la date du premier entretien avec un travailleur social.

**Votre rapporteur spécial propose l'amélioration ou le remplacement de ces trois indicateurs dans les conditions ci-après :**

- pourcentage de détenus bénéficiant d'une **formation** générale ou professionnelle **sanctionnée positivement**, afin d'évaluer l'efficacité de celle-ci ;

---

<sup>1</sup> Dont 17 magistrats (+1).

- pourcentage de détenus exerçant une **activité rémunérée, par rapport à ceux qui en ont manifesté le souhait** (non par rapport à l'ensemble des détenus) ;

- **régularité du suivi médico-psychologique des délinquants sexuels. La construction d'un tel indicateur paraît plus judicieuse que la mesure d'un délai, aussi intéressant soit-il.**

### **5. Une priorité absolue : la rénovation et la construction de places en établissement pénitentiaire**

Comme votre rapporteur spécial l'a déjà souligné l'an dernier<sup>1</sup>, **les conditions de détention sont, en France, absolument inacceptables en raison de la vétusté de la plupart des prisons et d'un taux de surpopulation carcérale qui atteint 111,8 % au 1<sup>er</sup> octobre 2005<sup>2</sup>.**

**D'une part, l'exécution d'une peine préventive de liberté ne devrait pas conduire à des conditions, parfois inhumaines, de détention. D'autre part, les conditions mêmes de détention, notamment la promiscuité, sont un facteur de « contagion » de la délinquance, contraire à l'objectif premier de la peine, à savoir l'amendement du condamné<sup>3</sup>.**

Il est donc heureux que la loi d'orientation et de programmation pour la justice<sup>4</sup> ait prévu la réalisation d'un **ambitieux programme de modernisation du parc immobilier de l'administration pénitentiaire au travers de la construction de 13.200 places supplémentaires de détention** : 10.800 places réservées à la réalisation de nouveaux établissements pénitentiaires, et 2.400 places dédiées à l'application de nouveaux concepts pénitentiaires adaptés à la diversité de la population pénale, en particulier pour éviter le risque de « contamination par la promiscuité » (2.000 pour les détenus majeurs et 400 dans les structures exclusivement réservées aux mineurs).

**Votre rapporteur spécial a donc tenu à dresser un bilan provisoire de l'état d'avancement de ce programme de rénovation et de construction d'établissements pénitentiaires, à partir des éléments d'information communiqués par la chancellerie.**

---

<sup>1</sup> Rapport spécial n° 74 – Tome III – Annexe 27 (2004-2005).

<sup>2</sup> *Il s'agit d'un taux moyen, qui ne doit pas occulter de très grands écarts : certains établissements affichent des taux supérieurs à 200 % ...*

<sup>3</sup> Voir le rapport de la commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires : « Prisons : une humiliation pour la République ». Document Sénat n° 449 (1999-2000).

<sup>4</sup> N° 2002-1138 du 9 septembre 2002.

## 6. Le programme de rénovation des établissements pénitentiaires

Ce programme portait à l'origine, en 1998, sur la rénovation de cinq grands établissements : les maisons d'arrêt de Fleury-Mérogis, Fresnes et Paris-la Santé, le centre pénitentiaire de Marseille-Baumettes et les prisons de Loos.

S'agissant de **Loos**, à l'issue des études de faisabilité, le schéma directeur de rénovation aboutissait à la faisabilité de la création d'un centre pénitentiaire totalisant environ 850 places pour un coût équivalent à une construction neuve, sans en avoir toutes les fonctionnalités. Sur la base de ce constat et compte tenu de l'ouverture annoncée de la maison d'arrêt de Lille Sequedin, cette restructuration a été écartée au profit de la reconstruction d'un nouvel établissement pénitentiaire sur l'**agglomération lilloise**.

Le programme des grandes rénovations concerne désormais les quatre autres établissements pénitentiaires, pour lesquels le coût de la rénovation ne peut être intégré dans l'enveloppe annuelle des crédits de rénovation de l'administration pénitentiaire.

Initialement orienté vers la remise à niveau des bâtiments et installations avec quelques aménagements fonctionnels minimum, le programme de rénovation des grands établissements a progressivement été réorienté vers une remise aux normes fonctionnelles dont les principaux éléments sont l'encellulement individuel, la douche en cellule et la création d'espaces communs nécessaires à la mise en oeuvre des actions de réinsertion.

Les études concernant la rénovation des établissements de Fleury-Mérogis et Marseille-Baumettes se sont poursuivies en 2004. S'agissant de Fleury-Mérogis la remise en état de cellules insalubres a commencé en mars 2005. Les travaux proprement dits de rénovation de ces établissements devraient commencer fin 2005 pour une durée de l'ordre de 9 ans pour Fleury Mérogis et 8 ans pour Marseille. Ils seront réalisés par tranches successives pour permettre le maintien en activité des structures.

Pour la rénovation de la maison d'arrêt de **Paris-la-Santé**, le ministère **explore les différentes possibilités de restructuration** de l'établissement compte tenu des contraintes du site. La mise en oeuvre de ce projet difficile sera forcément très étalée dans le temps.

S'agissant de **Fresnes**, le schéma directeur de rénovation a été réalisé courant 2004. Les études n'ont toutefois pas été poursuivies compte tenu des incertitudes qui pèsent sur la suite du programme. En effet, l'enveloppe budgétaire mise en place pour la rénovation des grands établissements pénitentiaires sera mobilisée en majeure partie sur les deux opérations les plus avancées : Fleury-Mérogis et Marseille.

La mise en oeuvre de ce chantier sera subordonnée à l'obtention d'une ressource financière spécifique et devra tenir compte des contraintes induites par la rénovation simultanée d'autres établissements en région parisienne.

**Calendrier et estimation du coût des opérations**

*(en millions d'euros)*

**Opérations dont les programmes sont arrêtés et les études avancées**

Etablissement	Coût estimé	Nombre de places	Date de livraison
Maison d'arrêt de Fleury-Mérogis	382	3 590 places	2014
Centre pénitentiaire de Marseille-Baumettes	134	1 280 places	2013

**Opérations dont les programmes sont en cours d'élaboration et dont les chiffrages sont approximatifs** (car ils ne prennent en compte que les sujétions connues à ce jour) :

Etablissements	Coût estimé	Nombre de places	Date de livraison
Maison d'arrêt de Paris-la-Santé	127	700 places	non défini
	138	1 000 places	
Maison d'arrêt de Fresnes	110	1 200 places	non défini

*Source : chancellerie*

## 7. Le programme de construction de nouveaux établissements

### *a) Etat d'avancement des 10.800 places en métropole*

La procédure pour la réalisation de 10 établissements représentant 6.550 places pour majeurs a été lancée. Il s'agit :

- de 3 établissements qui seront réalisés en **maîtrise d'ouvrage publique** selon la procédure de conception-réalisation à savoir les trois centres pénitentiaires de Bourg-en-Bresse, Rennes et Mont-de-Marsan dont le groupement lauréat, pressenti à l'issue du jury qui s'est tenu le 3 mai 2005, devrait être prochainement désigné. Ces trois centres pénitentiaires d'une capacité de 690 places chacun, devraient être livrés courant du 4<sup>ème</sup> trimestre 2008.

- des sept établissements pénitentiaires qui seront réalisés en **maîtrise d'ouvrage privée** selon la procédure de contrat de location avec option d'achat et autorisation d'occupation temporaire du domaine public (AOT-LOA) suivant deux lots. Le premier constitué de 4 établissements pénitentiaires, comprend les centres pénitentiaires de Béziers (810 places) et Nancy (690 places), le centre de détention de Roanne (600 places) et la maison d'arrêt de Lyon-Corbas (690 places). Les candidats ont été sélectionnés et les premières propositions ont été remises fin février 2005. L'objectif est de pouvoir retenir l'opérateur avant la fin de l'année 2005 afin de pouvoir disposer de ces établissements au cours du quatrième trimestre 2008.

Le deuxième lot, composé de 3 établissements, comprend les centres pénitentiaires de **Poitiers** (600 places), du **Havre** (690 places) et du **Mans** (400 places). L'avis d'appel public à la concurrence a été lancé. **La réception de ces nouveaux établissements n'interviendra probablement pas avant le début de l'année 2009.**

Le recours à l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de Partenariat Public-Privé a été envisagé pour la réalisation des établissements du troisième lot, qui pourrait porter sur les sites de Nice (600 places), Lille Annoeulin (690 places) et en Ile-de-France (800 places). Les modalités de cette consultation ne sont toutefois pas en l'état établies.

Enfin la réalisation d'un centre pénitentiaire à Ajaccio a été annoncée officiellement.

*b) Les 1.600 places prévues en outre-mer*

A ce jour, seule la procédure pour la réalisation d'une maison d'arrêt de 600 places à La Réunion a été lancée. Le marché a été notifié début mai. Cet établissement devrait être livré courant du 3<sup>ème</sup> trimestre 2008.

Par ailleurs, quatre autres projets validés sont en cours d'études préalables. Il s'agit, de la construction d'un centre pénitentiaire d'environ 350 places en Guadeloupe, dont le terrain pressenti fait l'objet d'études destinées à vérifier la faisabilité des accès, et d'extensions sur les domaines existants des établissements de Mayotte (125 places), de Martinique (100 places) et de Guyane (100 places) qui font l'objet d'études de faisabilité.

Deux extensions restent à finaliser sur les établissements de Polynésie et de Nouvelle Calédonie.

**Les premières livraisons de ces établissements pourraient s'envisager à la fin de l'année 2008.**

*c) Etat d'avancement des 2.000 places « nouveau concept »*

2.000 places sont prévues pour tenir compte de la diversité de la population pénale et limiter le risque de « contamination par la promiscuité ».

Il s'agit donc de **quartiers spécifiques dédiés aux courtes peines**, qui seront situés sur les emprises pénitentiaires des maisons d'arrêt, à proximité immédiate des autres quartiers de l'établissement. Il s'agira donc de quartiers à part entière de la maison d'arrêt, permettant ainsi une mutualisation de certaines fonctions administratives, financières et du greffe.

**Ce nouveau dispositif concerne exclusivement les condamnés à des peines inférieures ou égales à un an et exclut les condamnés à de plus longues peines dont le reliquat serait inférieur ou égal à un an.**

**Votre rapporteur spécial adhère pleinement à ce dispositif.**

Soumis à un règlement de détention strict et contrôlé, mais dans un cadre présentant un niveau de sécurité adapté, le détenu alternera encellulement individuel et vie collective. Des programmes éducatifs individualisés lui seront proposés.

Les trois premiers sites choisis sont ceux de :

- Fleury-Mérogis où un quartier spécifique courtes peines de 120 places sera réalisé ;
- Toulouse-Seysses et Strasbourg où des quartiers de 60 places permettront l'accueil du public visé.

Une convention de mandat missionnant l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice pour la réalisation des études et des travaux de ces trois sites pilotes a été signée fin juin 2005.

La mise en place et la réalisation des phases de procédure de marchés publics, d'études et de travaux devraient permettre une livraison de ces trois structures dès avril 2007.

Dans un souci de réduction des coûts, il est prévu que chaque quartier fasse l'objet d'un concours de maîtrise d'œuvre, et d'un marché de travaux spécifique. L'établissement du coût final estimé de ce premier ensemble de quartiers résulte de l'addition de trois budgets prévisionnels : l'un correspondant à la construction d'un quartier de 120 places et les deux autres à la construction de deux quartiers de 60 places. Le coût final estimé résultant de l'addition de ces trois budgets est de 16,9 millions d'euros hors provision pour révision de prix.

*d) Etat d'avancement des établissements pour mineurs*

La construction de 7 établissements pénitentiaires pour mineurs de 60 places chacun a été décidée. Ceux-ci seront réalisés prioritairement auprès des grandes agglomérations urbaines.

Les sept sites ont été retenus :

- Nord : Quiévrechain,
- Loire Atlantique : Orvault,
- Tarn : Lavour,
- Bouches du Rhône : ZAC Saint Antoine,
- Rhône : Meyzieu,
- Yvelines : Porcheville,
- Seine et Marne : Meaux-Chauconin.

La consultation a été faite en deux lots. L'analyse des offres est achevée et le jury a sélectionné les groupements.

La notification est intervenue au début du troisième trimestre 2004.

Les travaux ont débuté à la fin du troisième trimestre 2005, pour une livraison des premiers établissements pour mineurs fin 2006, début 2007.

A ce jour la réalisation de ces établissements est estimée à 102,9 millions d'euros, soit un surcoût de l'ordre de 13 millions d'euros qui devrait être en partie compensé par le solde de la ressource affectée à la mise aux normes des quartiers mineurs.

*e) Les quartiers pour mineurs : état d'avancement des opérations*

Dans le cadre de la LOPJ, le gouvernement s'est engagé à augmenter d'environ 500 places la capacité opérationnelle des quartiers mineurs. Une dotation de 25 millions d'euros a été ouverte à cet effet.

A la fin de 2005, 63 établissements pourront accueillir 1.125 mineurs dans 832 places aux normes.

64 établissements devraient, fin 2006, pouvoir accueillir 1.162 mineurs dans 882 places aux normes.

## **8. Les actions du programme**

L'essentiel des moyens du présent programme est concentré sur les actions « Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice » (58 %) et « Accueil des personnes en détention » (23,8 %).

Les actions « Soutien » et « Formation (ENAP) <sup>1</sup> » sont ventilées entre les trois premières actions du programme « Administration pénitentiaire ».

---

<sup>1</sup> Ecole nationale de l'administration pénitentiaire.

**Crédits de paiement par action**

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme
1 - Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	1 238,2	58,0%	1 416,8	63,5%
2 - Accueil des personnes en détention	508,7	23,8%	540,8	24,3%
3 - Accompagnement et réinsertion des personnes placées sou main de justice	240,5	11,3%	272,7	12,2%
4 - Soutien	104,4	4,9%	0,0	0,0%
5 - Formation (ENAP)	43,0	2,0%	0,0	0,0%
Ensemble	2 134,8	100,0%	2 230,2	100,0%

+ 95,4 millions d'euros \*

\* Provenant du programme "Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés" (mission Justice)

**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 107 « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »**

- **La mesure de la performance n'est pas chose aisée pour l'administration pénitentiaire.** Les indicateurs portant sur l'efficacité du service (nombre d'évasions, taux d'incidents, pourcentage de condamnés bénéficiant d'un aménagement de peine) sont intéressants, même si l'atteinte de la cible visée ne dépend pas que de l'administration pénitentiaire ; elle peut être aussi liée à des éléments extérieurs. Certains indicateurs mesurant l'activité plutôt que la performance pourraient être améliorés ou remplacés. **Ainsi, est-il proposé la mesure :**

- **du pourcentage de détenus bénéficiant d'une formation positivement sanctionnée** (au lieu de la seule mesure des détenus suivant une formation). Il s'agit d'évaluer l'efficacité de la formation ;

- **du pourcentage de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée par rapport à ceux qui en ont exprimé le souhait** (et non seulement par rapport au total des détenus) ;

- **de la régularité du suivi médico-psychologique des délinquants sexuels.** Un tel indicateur paraît plus judicieux que l'évaluation d'un délai, aussi important soit-il, en l'occurrence le délai moyen entre la notification par le juge de l'application des peines et la date du premier entretien avec un travailleur social.

**D'une part, l'exécution d'une peine préventive de liberté ne devrait pas conduire à des conditions parfois inhumaines de détention. D'autre part, les conditions mêmes de détention, notamment la promiscuité, sont un facteur de « contagion » de la délinquance, contraire à l'objectif premier de la peine, à savoir l'amendement du condamné.**

**Il est donc heureux que la loi d'orientation et de programmation pour la justice ait prévu la réalisation d'un ambitieux programme de rénovation et de construction d'établissements pénitentiaires.**

## **C. LE PROGRAMME 182 « PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE »**

### **1. Présentation du programme**

Le programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse » (PJJ) assure la mise en œuvre des mesures d'investigations et éducatives prescrites par l'autorité judiciaire pour les **mineurs délinquants ou en danger**. Il concerne aussi la **protection des « jeunes majeurs » (18 à 21 ans)** en grande difficulté.

Les services chargés de la mise en œuvre du présent programme, complément du programme « Justice judiciaire », doivent **coordonner leurs interventions avec celle des conseils généraux ainsi que de divers partenaires publics ou privés**.

**L'action n° 1 « Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants »** concerne la mise en œuvre des mesures éducatives intervenues dans le cadre d'une décision pénale se rapportant à des mineurs. Ces mesures sont financées par l'Etat à 100 %, dans les secteurs public et associatif ;

**L'action n° 2 « Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs »** concerne les mesures d'assistance éducative pour les mineurs en danger. Elle a également trait aux mesures prises en faveur des jeunes majeurs ayant sollicité une poursuite de l'action éducative.

S'agissant des mineurs en danger, l'Etat finance les mesures exécutées dans le secteur public ainsi que celles pour l'investigation, l'orientation éducative et les enquêtes sociales exécutées par le secteur associatif. Les départements couvrent les dépenses exécutées par les services d'aide sociale à l'enfance et par le secteur associatif (placement direct).

Les mesures nécessaires aux jeunes majeurs en difficulté sont prises en charge par l'Etat à 100 % dans les secteurs publics et associatifs.

Les mesures susceptibles d'être prises, selon les situations et les publics concernés sont les suivantes : investigations et enquêtes préalables, prise en charge (avec maintien dans le milieu familial, dans des structures de placement, ou au sein d'un établissement pénitentiaire).

**L'action n° 3 « Soutien »** concerne la fonction support du programme et **l'action n° 4 « Formation »** se rapporte à celle assurée par le Centre national de formation et d'études (CNFE) et ses neuf pôles territoriaux de formation.

## 2. L'évolution des crédits

Le présent programme comporte, hors fonds de concours<sup>1</sup>, 741,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et **737,7 millions d'euros en crédits de paiement, en progression** respectivement de 8,2 % et de **9,1 %** (61,5 millions d'euros).

**Les dépenses de personnel (titre 2)** augmentent de 51,5 millions d'euros (soit + 16 %). Les rémunérations d'activité progressent de 6,6 millions d'euros, soit 2,8 %, en raison de l'évolution du point d'indice fonction publique et à des mesures catégorielles, notamment de revalorisation indemnitaires. Les cotisations et contributions sociales augmentent de 45,9 millions d'euros (+ 55,8 %), notamment en raison du transfert des cotisations vieillesse au compte d'affectation spéciale « Pensions ». Les prestations sociales et allocations diverses régressent de 1 million d'euros, soit 13,9 %. Hors jeux d'écriture, la progression des crédits s'élève à 8,9 millions d'euros.

**Les dépenses de fonctionnement (titre 3)** augmentent de 2,3 millions d'euros (soit + 0,7 %). Cette relative stabilité des moyens de la PJJ recouvre des évolutions très différenciées puisque les crédits des actions « Soutien » et destinés à la protection des mineurs en danger et des jeunes majeurs, avec des montants respectifs de 14,4 millions d'euros et de 159,6 millions d'euros, sont en diminution respectivement de 6 % et de 23 %. En revanche, les moyens de l'action relative à la mise en œuvre des mesures judiciaires prononcées envers les mineurs délinquants connaissent une **progression de 49 %** (158,2 millions d'euros en 2006 au lieu de 106,2 millions d'euros en 2005). Cette progression est due, pour une part importante, à l'augmentation des crédits nécessaires au fonctionnement des **centres éducatifs fermés, qui constituent l'un des objectifs prioritaires de la loi d'orientation et de programmation pour la justice** et bénéficieront, à ce titre, d'une dotation supplémentaire de 4 millions d'euros en 2006.

**Les crédits d'investissement (titre 5)** progressent de 7,7 millions d'euros (soit + 50,7 %). Figurent à l'origine de cette évolution, 4 millions d'euros qui sont consacrés à la poursuite du programme de création de centres d'éducation fermés et 3 millions d'euros pour la rénovation et la mise en sécurité des établissements.

**Les dépenses d'intervention (titre 6)** restent stables à 3,1 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> 0,2 million d'euros, au titre de la participation de collectivités territoriales à des opérations concernant la PJJ.

### 3. Un passif qui hypothèque l'avenir

La **régulation budgétaire** a porté, au 30 juin 2005, sur un montant total de 6,2 millions d'euros, réparti entre les crédits de fonctionnement (5,7 millions d'euros) et ceux d'intervention (0,5 million d'euros). Elle a aussi concerné la totalité des crédits de report de l'exercice précédent (2,5 millions d'euros).

Il en résulte que, comme en 2003 et 2004, le montant total de la réserve de précaution appliquée aux crédits de fonctionnement (5,7 millions d'euros) est supérieur aux mesures nouvelles en 2005 (3,9 millions d'euros).

Les ressources disponibles ont donc été, en 2005, inférieures à celles de 2004, malgré l'augmentation de l'activité.

**En outre, faute de disposer de leurs crédits de report, les directions régionales de la PJJ ont été contraintes d'utiliser leurs crédits de l'exercice 2005 pour le financement des opérations engagées mais non mandatées en 2004.**

Les difficultés financières créées par la régulation budgétaire en 2005 ont rendu difficile le dialogue de gestion avec les services déconcentrés, les prévisions d'actions effectuées en début d'année ne pouvant être respectées. **Ceci est très regrettable au moment de la mise en œuvre de la LOLF et alors même que l'expérience de déconcentration des crédits est bien avancée à la PJJ**<sup>1</sup>.

Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2005 pour le financement du secteur associatif habilité (266,4 millions d'euros) n'ont pas permis de faire face aux dépenses prévues en raison, d'une part, de l'importance du report de charges de 2004 sur 2005 (50 millions d'euros) et, d'autre part, de l'évolution de l'activité dans les centres éducatifs fermés. Le rythme de consommation des crédits à ce titre sur les six premiers mois de l'exercice 2005 fait apparaître un écart de 71 millions d'euros entre les dépenses prévues et les ressources budgétaires.

**Votre rapporteur spécial s'inquiète d'une telle situation, où le « passif des années écoulées » rend plus difficile l'appréciation sur les moyens inscrits dans le projet de loi de finances pour 2006. Il souhaite que la régulation budgétaire n'hypothèque pas, en fait, une part trop importante des moyens alloués, compte tenu de ce passif.**

### 4. Les actions du programme

L'action n° 1 relative aux mesures à l'égard des mineurs délinquants absorbe près de la moitié (45,5 %) des moyens du programme et l'action n° 2

---

<sup>1</sup> Voir point 5 ci-après.

ayant trait aux mineurs en danger et aux jeunes majeurs, en consomme plus du tiers (35,2 %).

**Crédits de paiement par action**

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme
1 - Mise en oeuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants	335,8	45,5%	431,3	56,4%
2 - Mise en oeuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs	259,5	35,2%	333,3	43,6%
3 - Soutien	104,7	14,2%	0,0	0,0%
4 - Formation (Centre national de formation et d'études)	37,7	5,1%	0,0	0,0%
Ensemble	737,7	100,0%	764,6	100,0%

+ 26,9 millions d'euros \*

\* Provenant du programme "Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés"

## 5. Une déconcentration bien avancée

### a) La gestion des moyens budgétaires

Le processus de déconcentration de la gestion des crédits de la PJJ est déjà quasiment achevé. En effet, **toutes les dépenses de rémunération ainsi que celles relatives au secteur associatif habilité sont effectuées au niveau local.**

Seul 1,5 % des crédits de fonctionnement est géré au niveau central, s'agissant des moyens de ce niveau d'administration.

### Les crédits d'intervention sont déconcentrés à 89 %.

Les services déconcentrés disposent d'une dotation globale par nature de dépense déterminée dès le début de l'exercice. Ils ont toute latitude, dans le respect des orientations nationales, pour engager les dépenses et procéder aux différentes phases de leur exécution.

La fongibilité asymétrique des crédits sera mise en œuvre au niveau local par les directions régionales de la PJJ, dans le cadre des budgets opérationnels de programme (BOP).

### b) La gestion des personnels

Engagée expérimentalement dès 2003, la déconcentration de la gestion du personnel a fait l'objet d'un décret n° 2005-534 du 24 mai 2005 portant déconcentration en matière de recrutement, suivi d'un arrêté du 22 juillet 2005 pris pour l'application de ce décret.

Cette déconcentration porte **pour 9 types d'actes qui ne donnent pas lieu à l'avis préalable des commissions administratives paritaires**. Il s'agit des décisions concernant les fonctionnaires titulaires et stagiaires (congrés, compte épargne temps...) ou non titulaires (recrutement, congé...).

En pleine cohérence avec la LOLF, cette déconcentration permet une amélioration notable de la gestion du personnel en rapprochant le lieu de décision des personnes concernées et en réduisant les délais de traitement des dossiers.

### *c) Le contrôle de gestion*

La mise en place du contrôle de gestion dans les services déconcentrés s'est effectuée en 2003 avec le recrutement de 3 contrôleurs de gestion.

En 2004 et 2005, le dispositif a été complété avec 11 contrôleurs de gestion, 14 directions régionales de PJJ (sur 15) étant donc désormais pourvues.

Les contrôleurs de gestion, placés sous l'autorité du directeur régional, sont des cadres A chargés d'aider au pilotage des services régionaux en cause et d'élaborer les comptes rendus de gestion à l'attention de l'administration centrale.

**Votre rapporteur spécial considère positivement cette déconcentration des services de la PJJ, tout en souhaitant une prise en compte des moyens nécessaires aux directions régionales pour « absorber » les nouvelles charges de travail.**

## **6. Les effectifs**

Le programme dispose de **8.730 équivalents temps plein travaillés (ETPT), en progression de 31<sup>1</sup>**.

**L'action n° 1 « Mineurs délinquants »** est dotée de 4.135 ETPT, constituant près de la moitié du programme (47,4 %).

**L'action n° 2 « Mineurs en danger et jeunes majeurs »** fonctionne avec 2.317 ETPT (26,5 % du programme).

**Les actions n°s 3 et 4 (« Soutien » et « Formation »)** totalisent 2.278 ETPT, soit 26,1 % du programme.

## **7. Rapport d'activité ou mesure de la performance ?**

L'une des caractéristiques principales de la PJJ est de **travailler en partenariat**, avec les départements et le secteur associatif. De ce fait,

---

<sup>1</sup> Dont 22 ETPT pour les métiers de l'insertion et de l'éducatif.

**l'atteinte de ses objectifs ne dépend pas exclusivement de son action.** En outre, des éléments de contexte relatifs au **comportement des jeunes concernés** peuvent également interférer sur la réalisation des objectifs, **sans que la PJJ puisse avoir une « prise » suffisante.**

Il en découle, peut-être de manière inéluctable, de nombreux indicateurs de performance pour lesquels la PJJ manque de leviers d'action. En outre, le projet annuel de performance comporte **trop d'indicateurs d'activité qui « poussent à la mesure » et donc à la demande de moyens.**

Enfin, un total de **13 indicateurs pour le programme paraît excessif**, si on veut bien considérer aussi que leur alimentation accroîtra inévitablement les tâches administratives des agents, au détriment de leurs missions essentielles.

**Peuvent être classés parmi les indicateurs d'activité ou de moyens**, le taux de suivi éducatif auprès des mineurs incarcérés ou les délais de prise en charge des mesures judiciaires par les services de la PJJ, encore qu'il s'agisse d'objectifs louables et, pour ce qui concerne le second, fixé par la LOPJ<sup>1</sup>.

Peuvent encore être considérés comme des indicateurs d'activité appelant des moyens supplémentaires, le taux d'occupation des établissements, le taux d'activité par catégorie de personnel ou le coût complet des mesures judiciaires par journée ou par acte. Ce dernier indicateur, décomposé en 12 sous-indicateurs, exposé sur 2 pages et demi, semble plus encore que les précédents, **essentiellement informatif. Il ne s'agit pas d'une mesure de la performance.**

**Parmi les indicateurs pour lesquels la PJJ ne dispose pas de leviers d'action**, on peut citer le taux de départements ayant mis en place un dispositif d'accueil d'urgence.

**En revanche, quelques indicateurs de qualité de service peuvent être relevés**, comme le taux d'évolution favorable de la situation des mineurs en danger (mesures non renouvelées ou « atténuées »), le taux d'inscription, en « fin de mesure », dans les dispositifs de droit commun ou encore la part des jeunes pris en charge au pénal qui n'ont ni récidivé, ni réitéré dans l'année qui suit la clôture. On peut considérer, en effet, que ces indicateurs mesurent l'efficacité du service, même si, une fois encore, il faut tenir compte des éléments de contexte et donc, relativiser la portée des chiffres bruts. Toutefois, les chiffres prévisionnels pour 2006 et la « cible » pour 2009 ne sont pas mentionnés : ces indicateurs seront « livrés » en 2006 ou 2007.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.

**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE  
PROGRAMME 182 « PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE »**

- La stabilité des dépenses de fonctionnement occulte des mouvements en sens inverse et, singulièrement, une traduction budgétaire de la **priorité accordée aux centres d'éducation fermés**.
- **L'appréciation des moyens inscrits** pour la PJJ dans le projet de loi de finances pour 2006 est « brouillée » par le **niveau trop important des régulations budgétaires intervenant chaque année**.
- L'état d'avancement de la **gestion déconcentrée** des crédits et de celle du personnel doit être salué. Toutefois, les moyens nécessaires aux directions régionales de la PJJ pour « absorber » les nouvelles tâches de travail devront être prévus.
- **La mesure de la performance des services de la PJJ est rendue délicate en raison de leur travail en partenariat avec les départements et le secteur associatif : l'atteinte des objectifs fixés ne dépend donc pas exclusivement de leur action, d'autant que les éléments de contexte relatifs au comportement des jeunes concernés peuvent aussi interférer.**
- Un total de **13 indicateurs** pour le programme paraît **excessif**.
- **Trop d'indicateurs dits « de performance » ne traduisent en fait que le niveau d'activité et sont de nature à encourager les demandes de moyens supplémentaires.**
- **En revanche, certains indicateurs révèlent réellement la performance : taux d'évolution favorable des mineurs en danger ou part de jeunes pris en charge au pénal qui n'ont pas récidivé ou réitéré dans l'année.**

## ***D. LE PROGRAMME 101 « ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE »***

### **1. Les principales caractéristiques du programme**

**Bien qu'il ne contienne** que 5,8 % des moyens de la mission « Justice », le programme « Accès au droit et à la justice » revêt une importance singulière, car il **correspond, précisément, à l'aspiration croissante de la population à mieux connaître ses droits et agir en justice.**

L'**aide juridictionnelle** constitue la première action du programme, avec 93,3 % de ses moyens. Le « **passage en limitatif** » des crédits d'aide juridictionnelle, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, soulève une interrogation concernant la maîtrise de ces dépenses dont, **d'une certaine manière, « l'ordonnateur est le justiciable », puisque l'aide juridictionnelle est un droit pour ceux qui répondent aux conditions légales.**

L'aide juridictionnelle (totale ou partielle) concerne les personnes dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice, en matière gracieuse ou contentieuse, en demande ou en défense, devant toute juridiction et s'applique aux procédures, actes ou mesures d'exécution. Les prestations sont versées aux auxiliaires de justice, soit directement, soit par l'intermédiaire des caisses de règlement pécuniaires des avocats (CARPA).

**Le développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité**, objet de l'action 2 du présent programme, est mis en œuvre par les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), institués dans 80 départements. Ces groupements d'intérêt public sont des opérateurs de l'Etat chargés notamment de coordonner les activités des « Maisons de la justice et du droit », implantées principalement dans les zones urbaines sensibles ainsi que les « Points d'accès au droit ». Cette action dispose de 3,6 % des moyens du programme.

**La politique d'aide aux victimes** (action 3, dotée de 3,12 % des crédits de paiement du programme) consiste dans le soutien des associations d'aide aux victimes, dont le réseau assure l'accueil, l'information et l'orientation auprès des 181 tribunaux de grande instance.

Il apparaît donc logique que **90,8 %** des moyens du programme soient constitués de crédits d'intervention (**aide juridictionnelle**, subventions aux associations d'aide aux victimes). Les dépenses de personnel représentent 8 % du programme et celles du fonctionnement 1,2 % seulement. Il en résulte notamment que les **marges du gestionnaire seront, en cours d'exercice, étroites au regard des nouvelles règles de fongibilité asymétrique introduites par la LOLF.**

## 2. L'évolution des crédits

Les moyens du programme « Accès au droit et à la justice », tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, **progressent de 3,7 %, passant de 333,4 millions d'euros à 345,8 millions d'euros.**

**Les dépenses de personnel (titre 2)** progressent de 6,5 millions d'euros (soit + 30,6 %). Les rémunérations d'activité augmentent de 3,1 millions d'euros (+ 19,9 %), notamment à la suite de mesures indemnitaires. Les cotisations et contributions sociales progressent de 3,4 millions d'euros (61,8 %), notamment en raison du transfert au compte d'affectation spéciale « Pensions » des cotisations d'assurance vieillesse. Les prestations sociales et allocations diverses subissent un léger tassement.

**Les dépenses de fonctionnement (titre 3)** sont stables à 4,2 millions d'euros.

**Les dépenses d'intervention (titre 6)** progressent de 5,9 millions d'euros (+ 1,9 %). Les transferts aux ménages, en l'occurrence **l'aide juridictionnelle**, sont dotés d'un crédit de 304,7 millions d'euros, au lieu de 299,7 millions d'euros, soit une **progression de 1,7 %, dont votre rapporteur spécial voudrait être certain qu'elle s'avèrera suffisante.** Les transferts aux collectivités, dans le présent programme, consistant en des subventions accordées aux associations d'aide aux victimes, sont portées de 8,3 à 9,2 millions d'euros<sup>1</sup>.

## 3. Des effectifs réduits

Les équivalents temps plein travaillé (ETPT) du programme restent stables à 660. L'aide juridictionnelle (action 1) requiert 390 ETPT, le développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité (action 2), 256 ETPT et l'aide aux victimes (action 3), 14 ETPT.

## 4. Une bonne mesure de la performance

Un indicateur de performance paraît devoir être écarté, celui concernant le **nombre de personnes ayant accès aux permanences juridiques** organisées par les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), rapporté à la « population couverte » par ceux-ci. Il s'agit, certes, d'une **information utile, mais elle mesure l'activité, pas la performance.**

Votre rapporteur spécial apprécie **l'indicateur d'efficience portant sur le coût moyen, le coût médian et les écarts de coût de traitement d'un dossier de demande d'aide juridictionnelle.** Malheureusement, les premières

---

<sup>1</sup> Néanmoins, sur cette somme globale sont « prélevés » 43.600 euros destinés à des associations nationales oeuvrant dans le domaine de l'accès au droit.

données, relatives à l'année 2007, ne seront disponibles qu'à partir du projet de loi de finances pour 2009.

**La plupart des indicateurs présentés dans le projet annuel de performance mesurent la qualité du service et le degré de satisfaction du public. Ils paraissent donc satisfaisants.** Ainsi en est-il pour :

- le délai moyen de traitement des demandes d'admission à l'aide juridictionnelle (bien qu'il soit aussi tributaire de la diligence des demandeurs pour produire les pièces justificatives) ;

- le pourcentage de bureaux d'aide juridictionnelle dont le délai moyen d'instruction est supérieur à deux mois (même remarque) ;

- le pourcentage de personnes satisfaites, parmi celles qui accèdent à un dispositif d'informations juridiques, évalué à partir d'un **sondage (mais il faudra veiller à maîtriser son coût<sup>1</sup>**. Il faudrait aussi s'assurer du caractère anonyme des réponses, pour en favoriser la sincérité ;

- la durée moyenne de traitement des requêtes des commissions d'indemnisation des victimes d'infraction ;

- l'indice de « satisfaction » des victimes d'infractions (bien que la formulation paraisse maladroite) : il s'agit, en fait, de mesurer l'appréciation portée sur le délai de traitement des dossiers, sur les modalités de recouvrement de l'indemnisation et sur le suivi de l'exécution des indemnisations par l'institution judiciaire. L'enquête est prévue sur une périodicité de deux ans. Il faudra, là encore, veiller à la maîtrise des coûts.

## **5. L'aide juridictionnelle : comment maîtriser des dépenses dont « les ordonnateurs » sont justiciables ?**

### *a) Des crédits désormais limitatifs*

Les crédits d'aide juridictionnelle, jusqu'à présent évaluatifs, deviendront limitatifs à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006. Les justiciables qui en font la demande sont assurés de bénéficier de l'aide juridictionnelle, dès lors qu'ils justifient remplir toutes les conditions légales requises, notamment en matière de ressources<sup>2</sup>. Il s'agit alors d'un droit.

En premier lieu, le circuit de paiement de la dépense est modifié. Jusqu'au 31 décembre 2005, ces crédits évaluatifs sont payés directement par le trésorier payeur général. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006, la procédure de paiement de droit commun sera appliquée<sup>3</sup>. Celui-ci sera effectué, après

---

<sup>1</sup> Le « bleu » budgétaire évoque une enquête CSA. Un dispositif moins coûteux consisterait à présenter un formulaire d'enquête à l'entrée et à mettre, à la sortie, une urne à la disposition du public.

<sup>2</sup> Dont on trouvera plus loin le barème, tel qu'il a évolué depuis 1992.

<sup>3</sup> Elle l'est déjà depuis le début de 2004 pour les juridictions du ressort de la Cour d'appel de Lyon, qui bénéficie d'une expérimentation de gestion en régime LOLF, étendue en 2005 à 8 autres cours d'appel.

mandatement par le service administratif régional (SAR), par le trésorier payeur général près la cour d'appel.

*b) Une évolution « accélérée » des demandes*

Après une forte croissance entre 1992 et 1997, les chiffres des admissions à l'aide juridictionnelle sont restés stables jusqu'en 2002<sup>1</sup>, **pour progresser ensuite sensiblement (+ 9,8 % en 2003 ; + 10 % en 2004).**

La hausse enregistrée au cours des deux derniers exercices budgétaires peut s'expliquer, au moins en partie, par diverses mesures prises en faveur des justiciables les plus démunis<sup>2</sup>.

Le tableau ci-après récapitule l'évolution depuis 1999 des décisions prises en matière d'aide juridictionnelle.

**L'aide juridictionnelle depuis 1999**

Décisions	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Admission à l'aide juridictionnelle totale</b>	612.012	605.929	570.603	597.561	662.855	734.661
<b>Admission à l'aide juridictionnelle partielle</b>	92.638	92.850	87.213	91.076	92.996	97.093
<b>Total des admissions</b>	<b>704.650</b>	<b>698.779</b>	<b>657.816</b>	<b>688.637</b>	<b>755.851</b>	<b>831.754</b>
<b>Rejets</b>	78.480	85.592	74.184	76.081	78.304	72.125

Source : chancellerie

**En 2004, parmi les décisions positives, 88,3 % concernent l'aide totale et 11,7 % l'aide partielle.**

**Les décisions de rejet représentent, en 2004, 8 % des décisions prises par les bureaux d'aide juridictionnelle (903.879).**

En 2004, la hausse concerne de manière égale les admissions civiles (+ 9,9 %) et les admissions pénales (+ 10,3 %)<sup>3</sup>. Les admissions pour les contentieux administratifs progressent moins (+ 5 %), tandis que celles pour le contentieux des étrangers sont stables (+ 0,8 %).

<sup>1</sup> Période au cours de laquelle la baisse des admissions civiles a été compensée par une hausse des admissions pénales.

<sup>2</sup> Notamment, admission sans condition de ressources des victimes des atteintes les plus graves à la personne ou de leurs ayants droits, exclusion des allocations logement pour l'appréciation des ressources.

<sup>3</sup> Les admissions 2004 se répartissent à raison de 52 % pour les procédures civiles, 42 % pour les procédures pénales et 6 % pour les affaires administratives ou le contentieux des étrangers.

*c) Une évolution des plafonds de ressources supérieure à celle des prix*

Les plafonds de ressources sont revalorisés chaque année au moins comme la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu.

L'évolution des plafonds a évolué de la manière suivante depuis 1992.

**Evolution des plafonds de ressources pour l'aide juridictionnelle depuis 1992**

(en euros)

Année	Plafond aide totale		Plafond aide partielle		Indice des prix INSEE*	
	Montant	% annuel d'évolution	Montant	% annuel d'évolution	Montant	% annuel d'évolution
1992	670,78		1 006,16		104,5	
1993	689,53	2,8	1 034,37	2,8	106,5	1,9
1994	702,64	1,9	1 054,03	1,9	108,1	1,5
1995	712,55	1,4	1 068,82	1,4	109,8	1,6
1996	725,35	1,8	1 088,03	1,8	111,8	1,8
1997	739,07	1,9	1 108,76	1,9	113,6	1,6
1998	747,15	1,1	1 120,96	1,1	114,1	0,4
1999	753,10	0,8	1 129,95	0,8	114,9	0,7
2000	756,91	0,5	1 135,59	0,5	116,6	1,5
2001	788,92	4,2	1 183,61	4,2	118,0	1,2
2002	802,00	1,7	1 203,00	1,6	120,4	2,1
2003	816,00	1,7	1 223,00	1,7	122,6	1,8
2004	830,00	1,7	1 244,00	1,7	124,4	1,4
2005	844,00	1,7	1 265,00	1,7	124,6	1,6

**Evolution entre 1992 et 2004**

1992	670,78		1 006,16		104,5	
2005	844,00	26	1 265,00	26	124,6	19

\* Indice des prix de détail de janvier. Série France ensemble des ménages (hors tabac). Base 100 en 1990.

Source : chancellerie

Il existe, en outre, une **modulation du plafond de ressources pour tenir compte de la composition de la famille du demandeur**. Les plafonds des ressources pour l'octroi de l'aide juridictionnelle totale ou partielle sont majorés de 152 euros en 2005 pour chacune des deux premières personnes à charge, et de 96 euros en 2005 pour la troisième personne et les suivantes.

On remarquera, outre l'augmentation exceptionnelle de 4,2 % en 2001, que **l'évolution sur la période 1992-2005 (26 %) est supérieure à celle de l'indice des prix (19 %)**.

*d) L'évolution de la dépense : + 39 % entre 1999 et 2004*

**La dépense d'aide juridictionnelle a progressé de 39 % entre 1999 et 2004, passant de 197 à 274 millions d'euros.**

On trouvera en annexe un tableau sur l'évolution des crédits d'aide juridictionnelle, avec comparaison entre les dotations (initiale et finale) et la dépense constatée.

La dépense (+ 7,5 % en 2001 ; + 8,4 % en 2002) enregistre un « bond » en 2003 (+ 23,5 %), avant de retrouver une évolution beaucoup plus modérée (+ 1,2 %) en 2004. Ce « saut » de 2003 est lié au fait que la chancellerie a versé aux CARPA une dotation leur permettant de « faire face » aux conséquences du décret n° 2003-853 du 5 septembre 2003 modifiant le décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique. Ce texte a revalorisé les coefficients de calcul de la contribution de l'Etat à la rétribution des avocats qui prêtent leur concours aux bénéficiaires de l'aide juridictionnelle.

**Les hausses intervenues**, plus généralement depuis 2001, tiennent notamment aux **assouplissements apportés dans l'appréciation des ressources du demandeur** d'aide juridictionnelle (exclusion des prestations familiales et de logement) et à **l'incidence de diverses réformes législatives**, notamment du droit d'asile<sup>1</sup> et celle instituant une procédure de rétablissement personnel<sup>2</sup>, qui a entraîné une augmentation de 19 % des admissions pour les procédures devant le juge de l'exécution en 2004.

*e) La prévision pour 2006 est-elle réaliste ?*

Pour 2005, selon la chancellerie, les dépenses effectives d'aides juridictionnelles devraient se situer à l'intérieur de l'enveloppe initiale, soit 299,7 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial **s'inquiète néanmoins de l'exactitude de l'évaluation faite dans la loi de finances pour 2006 (304,7 millions d'euros)**, compte tenu de la progression des dossiers de demande d'aides juridictionnelles au cours des années passées. Il espère que les mesures induites de la loi n° 2004-1343 de simplification du droit (allègement des modalités de fonctionnement des bureaux d'aide juridictionnelle, modification de règles sur les voies de recours contre les décisions en matière d'aide juridictionnelle, harmonisation des conditions d'attribution de l'aide juridictionnelle aux mineurs délinquants) contribueront effectivement à une réduction de la dépense en 2006.

**Constatant qu'une partie de l'évolution de la dépense provient de l'incidence financière de réformes législatives, votre rapporteur spécial**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.

<sup>2</sup> Loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

**demande, une fois de plus, que celles-ci soient précédées d'études d'impact solides et sérieuses.**

**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 101 « ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE »**

- Votre commission des finances s'inquiète de la **justesse de l'évaluation de l'aide juridictionnelle** faite dans le projet de loi de finances pour 2006 (304,7 millions d'euros).

- Plusieurs lois sont à l'origine d'augmentation du niveau de l'aide juridictionnelle. Une fois de plus, il faut demander que **tout projet de loi soit accompagné d'une étude d'impact financier solide et sérieuse**, afin de mieux éclairer le Parlement sur son vote.

- **La mesure de la performance** du programme est principalement axée sur celle de la **qualité du service rendu** au justiciable, ce dont il y a lieu de se féliciter. Néanmoins, les **enquêtes de satisfaction** devront comporter des modalités permettant à la fois de garantir l'anonymat des réponses ainsi que la **maîtrise des coûts**.

**Annexe**  
**Aide juridictionnelle**  
**Evolution des dotations budgétaires et les dépenses constatées de 1999 à 2006 sur le titre 6 de l'action 1 du programme 101\***

*(en millions d'euros)*

	1999	2000	Evolution 2000/1999 en %	2001	Evolution 2001/2000 en %	2002	Evolution 2002/2001 en %	2003	Evolution 2003/2002 en %	2004	Evolution 2004/2003 en %	2005	Evolution 2005/2004 en %	2006	Evolution 2006/2005 en %
<b>Dotation loi de finances initiale</b>															
Article 10	39,33	41,83	6,4	33,99	- 18,7	35,93	5,7	34,70	- 3,4	35,70	2,9	36,84	3,2		
Article 20	180,16	193,49	7,0	201,33	4,1	242,70	20,5	257,29	6,0	255,51	- 0,7	260,87	2,1		
Article 30												2,00			
Total	220,09	235,32	6,9	235,32	0,0	278,63	18,4	291,99	4,8	291,21	- 0,3	299,71	2,9	304,71	1,7
<b>Dotation finale totale</b>	<b>220,09</b>	<b>218,55</b>	<b>- 0,7</b>	<b>226,18</b>	<b>3,5</b>	<b>227,63</b>	<b>0,6</b>	<b>279,99</b>	<b>23,0</b>	<b>291,21</b>	<b>4,0</b>				
<b>Dépenses constatées</b>															
Article 10	31,99	33,26	4,0	32,09	- 3,5	31,56	- 1,7	34,05	7,9	37,18	9,2				
Article 20	165,48	154,79	- 6,5	170,11	9,9	187,62	10,3	236,66	26,1	236,74	0,0				
Article 30															
Total	197,47	188,05	- 4,8	202,19	7,5	219,18	8,4	270,71	23,5	273,92	1,2				

\*Chapitre 46-12 jusqu'en 2005: article 10 : dépenses sans ordonnancement ; article 11 : dépenses avec ordonnancement ; article 12 : expérimentation par la cour d'appel de Lyon.  
Source : chancellerie

***E. LE PROGRAMME 213 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE ET ORGANISMES RATTACHÉS »***

**1. Un programme à double visage**

Le programme 213 « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés », comme son intitulé l'indique, comporte deux axes :

- Il contient les **moyens nécessaires à la gestion administrative commune de la mission « Justice »**, qui correspond à celle de la chancellerie.

Correspondent à cet axe, les quatre premières actions du programme<sup>1</sup>.

L'action « Gestion administrative commune », à elle seule, contient 70,6 % des moyens du programme, avec, principalement, le développement et l'entretien des grandes applications informatiques : le projet Cassiopée d'automatisation de la chaîne de traitement des affaires pénales et le projet SIRH de gestion des ressources humaines de l'administration centrale, des services déconcentrés et des juridictions.

- Le programme inclut aussi les **crédits consacrés au fonctionnement d'organismes rattachés**<sup>2</sup>.

Il s'agit donc d'un « **programme à deux visages** », puisqu'il comporte à la fois, la logistique de la mission « Justice » et les crédits d'institutions qui se trouvent « dépendantes » de cette mission et donc de la chancellerie, du moins sur le plan budgétaire.

Cela peut soulever une question de principe, singulièrement pour la Commission nationale informatique et libertés (CNIL), dont l'importance n'a pas à être soulignée. En effet, **la fongibilité asymétrique n'autorisera-t-elle pas le responsable de programme, en l'occurrence le directeur de l'administration générale et de l'équipement (DAGE) à la chancellerie à prélever, en cours d'exercice, des crédits de la CNIL, par exemple, pour alimenter des projets informatiques pris en charge financièrement par l'action 4 du présent programme ?**

---

<sup>1</sup> Part de ces 4 actions dans les crédits de paiement du programme :

- Action n° 1 « Etat-major : ministre, cabinet, bureau du cabinet, communication » : 4,4 %

- Action n° 2 « Activité normative » : 7,8 %

- Action n° 3 « Evaluation, contrôle, études et recherche » : 4,3 %

- Action n° 4 « Gestion administrative commune » : 70,6 %

<sup>2</sup> Part de ces institutions dans les crédits de paiement du programme :

- Action n° 5 « Commission nationale informatique et libertés » : 3,4 %

- Action n° 6 « Haut conseil au commissariat aux comptes » : 0,4 %

- Action n° 7 « Ordre de la Légion d'Honneur » : 8,7 %

- Action n° 8 : « Ordre de la libération » : 0,3 %.

C'est en réponse à des préoccupations de cette nature que votre président et votre rapporteur général<sup>1</sup> ont suggéré, sans succès, la création d'un programme « Autorités administratives indépendantes » qui aurait figuré au sein d'une mission « Transparence et régulation de l'action publique », au côté d'un second programme « Juridictions financières »<sup>2</sup> :

*« Le programme « Autorités administratives indépendantes », regrouperait un ensemble d'organismes comme l'Autorité de régulation des télécommunications, le Conseil supérieur de l'audiovisuel ou le Conseil de la concurrence, traités de manière hétérogène dans la nomenclature présentée par le gouvernement le 21 janvier 2004. On rappellera que le gouvernement avait souhaité faire figurer les autorités administratives indépendantes dans les programmes de politiques correspondant à leurs finalités. Toutefois, ce n'était pas le cas de l'ensemble des autorités administratives indépendantes. (...)*

*« Compte tenu de cette diversité et du statut spécifique des autorités administratives indépendantes, il semble que le responsable de ce programme pourrait relever des services du Premier ministre. La mission « Transparence et régulation de l'action publique » revêtirait ainsi un caractère interministériel.*

***« Le regroupement des autorités administratives indépendantes dans un même programme assurerait la séparation des crédits du régulateur et des administrations compétentes, en évitant que la règle de fongibilité au sein d'un programme ne s'opère au détriment du régulateur. Cette option serait ainsi de nature à conforter et à harmoniser le statut d'autonomie dont jouissent les autorités administratives indépendantes. »***

Interrogé à ce sujet par votre rapporteur spécial, le ministère de la justice fait valoir, d'une part, que l'évolution des crédits de la CNIL, identifiés en tant que tels dans une action, en loi de finances initiale est supérieure à la progression globale du budget de la mission (de 7,1 millions d'euros pour 2005 à 9 millions d'euros pour 2006) et, d'autre part, que « *la CNIL dispose d'une écoute tant à Bercy qu'au plus haut niveau de l'Etat qui la garantit de certaines conséquences* ».

## **2. Les crédits et les effectifs du programme**

Le présent programme, qui ne bénéficie pas de fonds de concours, comporte 322,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 292 (2003-2004) présenté par nos collègues, Jean Arthuis, président et Philippe Marini, rapporteur général : « La nouvelle architecture des lois de finances. Transparence et lisibilité du budget de l'Etat pour moderniser la gestion publique » : page 41.

<sup>2</sup> Regroupant la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes, afin de les « sortir » d'une mission relevant de la « sphère de Bercy », compte tenu en particulier du rôle de certification des comptes de l'Etat conféré à la Cour des comptes par le 5° de l'article 58 de la LOLF.

264,7 millions d'euros de crédits de paiement, en progression respectivement de 35,8 % et de 14,9 %.

Les équivalents temps plein travaillés (ETPT) sont fixés à 1.590, en progression de 34 par rapport à la loi de finances initiale pour 2005.

Les crédits correspondants à la « logistique de la chancellerie » (actions 1 à 4) constituent 87,1 % du programme, dont 70,6 % pour l'action 4.

Les moyens des « Organismes rattachés » (actions 5 à 8) représentant 12,8 % de ce programme.

#### Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme
1 - Etat-majour : ministres, cabinets, bureau du cabinet, communication	11,7	4,4%	0,0	0,0%
2 - Activité normative	20,7	7,8%	0,0	0,0%
3 - Evaluation, contrôle, études et recherche	11,4	4,3%	0,0	0,0%
4 - Gestion administrative commune	186,9	70,6%	0,0	0,0%
5 - Commission nationale informatique et libertés	9,0	3,4%	9,0	26,5%
6 - Haut Conseil au commissariat aux comptes	1,1	0,4%	1,1	3,2%
7 - Ordre de la Légion d'Honneur	23,1	8,7%	23,1	68,0%
8 - Ordre de la Libération	0,8	0,3%	0,8	2,4%
Ensemble	264,7	100,0%	34,0	100,0%

- 230,7 millions d'euros \*

- \* + 106,5 millions d'euros Justice judiciaire
- + 95,4 millions d'euros Administration pénitentiaire
- + 26,9 millions d'euros Protection judiciaire de la jeunesse
- + 1,9 million d'euros Accès au droit et à la justice

Compte tenu des caractéristiques particulières, ci-dessus évoquées, de ce programme, votre rapporteur spécial a choisi de vous présenter action par action les principaux axes des crédits proposés.

#### • Action n° 1 « Etat major : ministre, cabinet, bureau du cabinet, communication

Cette action dispose de 11,6 millions d'euros, dont 3,5 millions d'euros hors crédits de personnel, ainsi que de 158 ETPT.

Ces 3,5 millions d'euros de crédits de fonctionnement sont destinés à la politique de communication de la mission « Justice » : ils seront utilisés notamment pour :

- l'accueil par la France de la onzième conférence annuelle de l'Association internationale des procureurs et des poursuivants. Cette manifestation prévue en août 2006 rassemblera des magistrats chargés des poursuites de 130 pays.

- La création, la diffusion de supports d'information destinés à l'information sur l'institution judiciaire.

• **Action n° 2 « Activité normative »**

Cette action ne comporte que des crédits de personnel : 20,7 millions de crédits de paiement pour 304 ETPT, dont 110 magistrats, cette enveloppe incluant les rémunérations, les cotisations sociales, vieillesse y compris, et les prestations sociales.

Les activités normatives concernent les domaines civil, pénal et de droit public, tant en plan interne que par ses aspects européens et internationaux.

• **Action n° 3 « Evaluation, contrôle, études et recherche »**

Cette action est dotée de 11,4 millions d'euros, dont 1,9 million d'euros hors crédits de personnel, ainsi que de 127 ETPT (dont 31 de magistrat).

Elle supporte principalement les dépenses de documentation de la chancellerie et comporte aussi des subventions pour la mission « Droit et justice » (0,8 million d'euros) et pour le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), en faveur notamment de son unité de recherche dans le domaine de la justice : 0,3 million d'euros.

• **Action n° 4 « Gestion administrative commune »**

Il s'agit de l'action principale de la branche « soutien » du présent programme, dotée de 186,9 millions d'euros de crédits de paiement, dont 131,3 millions d'euros en dehors des crédits de personnel.

Cette action comporte en particulier les moyens nécessaires à la politique informatique de la chancellerie.

**Le projet Cassiopée<sup>1</sup> a pour objet de fournir un système complet d'automatisation de la chaîne de traitement des affaires pénales dans les tribunaux de grande instance.**

Les gains attendus de ce projet sont évalués à 162 ETPT après achèvement du projet en 2009.

La dépense prévisionnelle totale, répartie entre 2001 et 2007, a été actualisée à 45,8 millions d'euros<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Chaîne applicative supportant le système d'information orientée procédure pénale et enfants.

<sup>2</sup> Soit 3,3 millions d'euros de rémunération de personnels travaillant directement sur le projet ; 14,7 millions d'euros pour la conception de l'application ; 20,7 millions d'euros pour sa mise en production et son déploiement et 7,1 millions d'euros pour sa maintenance.

Les crédits de paiement pour 2006 s'élèvent à 9,2 millions d'euros.

**Le projet de système d'information pour la gestion des ressources humaines (SIRH) concerne aussi bien l'administration centrale et déconcentrée que les services extérieurs.**

La dépense prévisionnelle totale, répartie entre 2004 et 2008, s'élève à 22 millions d'euros<sup>1</sup>.

Les crédits de paiement pour 2006 se chiffrent à 3,2 millions d'euros.

L'action fournit également les moyens de la politique immobilière de la chancellerie et ceux de sa politique sociale pour le personnel.

• **Action n° 5 « Commission nationale informatique et libertés » (CNIL)**

La CNIL est dotée de 9 millions d'euros de crédits de paiement, dont 3,7 millions d'euros hors dépenses de personnel. Elle dispose de 90 ETPT (+ 5 en 2006).

**Le nombre des dossiers traités par la CNIL a progressé sensiblement ces dernières années, passant de 25.230 en 2003 à 35.586 en 2004 et 38.318 en 2005.**

**La loi n° 2004-801 du 6 août 2004** relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel **étend les missions de la CNIL** notamment dans le cadre des contrôles *a posteriori* et pour l'animation d'un réseau de « correspondants informatiques et liberté ».

Les **dépenses de fonctionnement** (hors personnel) représentent environ 41 % du budget total. Le poste de dépenses immobilières est le plus important et correspond à la concrétisation d'un **projet de déménagement en 2006 destiné à regrouper les trois sites actuels de la CNIL** et ainsi de disposer de locaux mieux adaptés.

Ces dépenses se répartissent entre 62 % dans les loyers et 36 % dans les dépenses de déménagement, d'aménagement des nouveaux locaux et des frais d'agence.

• **Action n° 6 « Haut Conseil au commissariat aux comptes »**

Le Haut conseil au commissariat aux comptes est chargé d'assurer la surveillance de la profession et de veiller au respect de la déontologie et de l'indépendance de ces professionnels (article L. 821-6 du code de commerce).

Il disposera en 2006 de 1,1 million d'euros, dont 0,3 million d'euros hors dépenses de personnel, ainsi que de 10 ETPT.

---

<sup>1</sup> Soit 2,3 millions d'euros de frais d'étude ; 7 millions d'euros pour l'acquisition et le paramétrage ; 11,1 millions d'euros pour le personnel ; 1,2 million d'euro pour les logiciels et 0,4 million d'euros de frais divers.

• **Action n° 7 « Ordre de la Légion d'Honneur »**

L'Ordre de la Légion d'Honneur bénéficiera en 2006 d'une subvention de 23,1 millions d'euros.

• **Action n° 8 « Ordre de la Libération »**

L'Ordre de la Libération fera l'objet en 2006, lui aussi, d'une subvention pour charge de service public qui s'élèvera à 0,8 million d'euros.

### **3. Une bonne mesure de la performance**

**Les indicateurs de performance du programme mesurent la qualité du service ou son efficience. Ils paraissent satisfaisants sous réserve de quelques éléments complémentaires dans certains cas.**

Les indicateurs ci-après évaluent la **qualité de service** :

- Taux de publication des décrets d'application des lois « chancellerie » dans un délai de 6 mois et dans un délai d'un an. Il faudra cependant fixer des règles objectives de calcul : comment seront comptabilisés le décret appliquant plusieurs articles d'une loi ou plusieurs décrets mettant en œuvre un seul article, voire un décret non prévu par la loi ?

**Votre rapporteur spécial propose, en outre, la création d'un indicateur comparable pour les délais de transposition de « directives européennes chancellerie ».**

- Délai moyen d'affectation d'un agent par type de recrutement (concours, mobilité interne, arrivée en détachement).

- Pourcentage de dépassement de la durée de livraison des opérations pour les opérations informatiques et immobilières livrées dans l'année. Toutefois, un dépassement de délai peut parfois s'avérer préférable pour la qualité de l'ouvrage ou pour son coût.

Parmi les **indicateurs d'efficience**, on peut citer :

- La dépense moyenne de gestion par agent : des indicateurs de ce type pourraient être envisagés dans les autres programmes de la mission « Justice ».

- Coût du m<sup>2</sup> (construction et rénovation). Toutefois, la rénovation n'est pas comparable selon la nature du bâtiment et le coût de la construction dépend du coût du terrain.

- Pourcentage de dépassement du coût pour les opérations immobilières livrées dans l'année.

- Dépense de soutien logistique par agent d'administration centrale.

**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 213 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE ET ORGANISMES RATTACHÉS »**

- **Ce programme contient « deux versants »**, d'une part **la logistique de la mission « Justice »** et, d'autre part, les moyens nécessaires au fonctionnement d'**organismes rattachés**.

- Parmi ces organismes rattachés, figure la CNIL. **La fongibilité asymétrique va-t-elle permettre au directeur de l'administration générale et de l'équipement, responsable du programme, de « prélever » sur la CNIL au bénéfice des services de la chancellerie ?** La chancellerie a donné toutes assurances quant à la réalité et à l'effectivité de l'indépendance de cette autorité administrative indépendante. Votre commission des finances avait toutefois marqué sa préférence pour le regroupement de certaines autorités administratives indépendantes dans un programme spécifique.

- Les indicateurs de performance mesurent utilement la qualité du service ou son efficience, même si certains mériteraient quelques précisions.

- **A l'instar de l'indicateur sur le taux de publication des décrets d'application des « lois chancellerie », dans des délais de 6 mois et d'un an, il est proposé un nouvel indicateur pour les transpositions de « directives chancellerie ».**

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a majoré, à **titre non reconductible**, les crédits de la présente mission, pour un montant de **23.000 euros**, à raison de : 2.000 euros pour le programme « Administration pénitentiaire », 18.500 euros pour le programme « Accès au droit et à la justice » et 2.500 euros pour le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés ».

### II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a adopté deux mouvements de crédit.

1- En premier lieu, une **minoration de crédits de 8.637.882 euros**, destinée à **gager les dépenses au titre du plan d'urgence pour les banlieues**. Cette minoration est répartie de la manière suivante : - 4.133.446 euros pour le programme « Administration pénitentiaire » ; - 1.939.484 euros pour le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » ; - 1.690.286 euros pour le programme « Accès au droit et à la justice » ; - 874.666 euros pour le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés ».

2- En second lieu, une **majoration de crédits de 29,5 millions d'euros** au titre du « **plan banlieue** », afin de doter les services judiciaires des moyens nécessaires à la **généralisation des bureaux d'exécution des peines dans les tribunaux de grande instance**. Les expérimentations conduites en la matière montrent que les bureaux d'exécution permettent à la fois une amélioration du taux de recouvrement immédiat des amendes pénales prononcées à l'audience, grâce à l'abattement de 20 % de l'amende prévu par la loi n° 204-2004 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, et une augmentation du taux de mise à exécution immédiate des peines prononcées (notamment pour les travaux d'intérêt général, l'emprisonnement avec sursis assorti d'une mise à l'épreuve, ou encore le stage de sensibilisation à la sécurité routière). Cette majoration porte sur le titre 2 (dépenses de personnel) du programme « Justice judiciaire », action 2 « Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales », pour un montant de 22,9 millions d'euros et sur ceux du titre 3 (dépenses de fonctionnement) de la même action, à raison de 6,6 millions d'euros.

**Votre commission vous propose d'adopter les crédits de la mission « Justice » ainsi modifiés.**



## EXAMEN EN COMMISSION

**Au cours d'une réunion tenue le jeudi 17 novembre 2005 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Roland du Luart, rapporteur spécial, sur la mission « Justice ».**

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a rappelé que la mission « Justice » était constituée des cinq programmes suivants : « Justice judiciaire », « Administration pénitentiaire », « Protection judiciaire de la jeunesse », « Accès au droit et à la justice » et « Conduite et pilotage des politiques de la justice ».

Tout d'abord, il a souhaité faire quelques remarques de caractère général sur la mission « Justice » :

- il a constaté, au cours de ses déplacements et auditions, que la mise en œuvre de la LOLF avait permis un développement nécessaire de la culture de gestion au sein de la justice, laquelle peut tout à fait se concilier avec le principe constitutionnel de l'indépendance de l'autorité judiciaire ;

- il a exprimé le souhait que la politique volontariste engagée par le garde des sceaux afin de maîtriser les frais de justice, dans le respect de la liberté du prescripteur, porte suffisamment ses fruits pour justifier le montant proposé des crédits prévus à ce titre pour 2006 ;

- il a également fait part des interrogations subsistant quant au niveau de prévision des crédits d'aide juridictionnelle, dont l'engagement était lié à la seule preuve par le justiciable de ce qu'il répondait aux conditions fixées par la loi, ajoutant que l'instabilité de la législation pénale s'avérait coûteuse.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, s'est réjoui de l'annonce faite devant le Sénat par M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice, le 10 novembre 2005, de sa détermination à veiller à l'exactitude et à la cohérence des études d'impact financier, qui devraient constituer un accompagnement indispensable des projets de réforme législative.

Il a fait valoir que la poursuite de la bonne exécution du programme pénitentiaire de rénovation et de construction d'établissements était indispensable, y compris pour limiter la promiscuité dans les prisons, source de « contagion » de la délinquance.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a confirmé la demande, déjà clairement exprimée par la commission des finances, de regroupement, dans la mission « Justice », des juridictions administratives et judiciaires.

Puis **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a, tout d'abord, évoqué le programme « Justice judiciaire ». Il a rappelé que la mise en œuvre de la loi n° 2002 1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation

pour la justice (LOPJ), avait connu quelque retard en ce qui concerne les créations d'emplois prévues sur la période 2003-2007 puisqu'à la fin de 2006, le taux d'exécution de celles-ci s'établit à 65 % pour les magistrats et à seulement 38 % pour les greffiers, alors que le taux théorique d'exécution après quatre années était de 80 %. Il a exposé qu'il était prévu pour 2006 la création de 186 emplois de magistrats et de 11 emplois de fonctionnaires, correspondant à 99 ETPT, compte tenu des dates prévues d'entrée en fonction des personnels concernés, à savoir au milieu de l'année 2006. Il a ajouté qu'actuellement, le ratio était en moyenne de 2,63 fonctionnaires pour 1 magistrat, comme il avait pu le constater en visitant diverses juridictions, ce qui pouvait constituer un handicap pour le soutien logistique susceptible d'être attendu par les magistrats, tant pour le rendu des décisions juridictionnelles que pour la gestion des juridictions. Il a aussi relevé qu'il était difficile « d'attirer ou de retenir » des greffiers dans des juridictions situées dans les zones sensibles.

Il a estimé satisfaisant que les indicateurs de performance portant, tant en matière civile que dans le domaine pénal, sur les délais de procédure, l'ancienneté des stocks, le nombre d'affaires traitées par magistrats et fonctionnaires, soient positifs car répondant aux préoccupations des justiciables qui souhaitent une justice moins lente. Il a indiqué que l'indicateur de performance sur les frais de justice, ciblé uniquement sur les dépenses pénales constituant les trois quarts de ces frais, pourrait être utilement démultiplié en sous-indicateurs, selon les catégories de dépenses (expertises génétiques, réquisitions d'opérateurs de téléphonie), et étendu à la matière civile.

Il a reconnu que la mesure de la qualité des décisions juridictionnelles était, en revanche, plus délicate et s'est interrogé en particulier sur les indicateurs portant sur les taux de cassation des décisions juridictionnelles, qui pourraient être interprétés comme une incitation au conformisme, même si, par ailleurs, une certaine stabilité de la jurisprudence pouvait être bénéfique. En revanche, il s'est déclaré intéressé par l'indicateur de performance se référant aux seules « erreurs objectives », parce qu'il ne remettait pas en cause la liberté d'appréciation du magistrat. Il a expliqué que cet indicateur portait sur le taux de requêtes en interprétation, en rectification d'erreurs matérielles et en omissions de statuer. Il a toutefois jugé qu'il serait préférable que la mesure porte, non sur les requêtes elles-mêmes, qui pouvaient être dilatoires, mais sur les décisions effectivement infirmées pour ce motif.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a rappelé que les procédures d'ordonnancement des dépenses de fonctionnement des cours et tribunaux étaient transférées, dès 2006, des préfectures vers les juridictions, observant que ce transfert de charge s'effectuait sans transfert d'emplois de la part des préfectures. Pour justifier cette situation, le ministère de l'intérieur a fait valoir le rôle déterminant du préfet dans la mise en œuvre de la LOLF, qui doit en effet être le garant de la cohérence territoriale de l'action publique. Pour autant, M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a estimé que le

développement d'une culture de gestion au sein des juridictions, facteur d'économies budgétaires, aurait supposé un investissement initial en personnel de greffe. Il a fait un parallèle avec la décentralisation, qui avait vu la création de fonctionnaires territoriaux sans réduction comparable des effectifs de préfecture.

Il a exposé que, s'agissant du régime budgétaire des juridictions, et par analogie avec les dispositions prises en faveur du Conseil d'Etat et des autres juridictions administratives, les mesures de réserve budgétaire n'affecteraient pas la Cour de cassation et que les gels susceptibles de concerner les autres juridictions devraient recueillir l'accord préalable du garde des sceaux.

Il a indiqué que les frais de justice étaient évalués dans le projet de loi de finances pour 2006 à 370 millions d'euros, alors même que la dépense effective de l'année 2004 s'élevait à 420 millions d'euros. Dans ce contexte, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, s'est inquiété de la sincérité et du réalisme de cette prévision, rappelant qu'il avait interrogé le ministre à ce sujet en séance publique, le 10 novembre 2005, lors du débat de contrôle budgétaire consécutif à son rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF dans la justice judiciaire. Il a fait valoir que, sur la base d'un taux annuel d'augmentation arrondi à 20 %, on devrait parvenir à une dépense de 504 millions d'euros en 2005 et d'environ 600 millions d'euros en 2006.

Il a ajouté que dans sa réponse, le garde des sceaux avait précisé que le montant des dépenses effectives pour 2005 était évalué, par ses services, à 490 millions d'euros au maximum, compte tenu des premiers effets des mesures prises pour maîtriser les frais de justice. A titre d'exemple, il a précisé qu'à la suite d'une mise en concurrence, les frais d'empreintes génétiques étaient revenus, au cours de l'été 2005, d'un tarif moyen de plus de 150 euros à 85 euros.

Il a exposé que le garde des sceaux, après avoir souligné que les mesures d'économies entreprises ne touchaient en aucune manière la liberté de prescription du magistrat, puisqu'il s'agissait essentiellement de mise en concurrence, avait évalué à 62 millions d'euros l'impact de ces mesures en 2006. Il a alors estimé que, compte tenu du chiffre espéré de dépenses pour 2005 et des économies escomptées, la dépense en 2006 pourrait s'élever à 428 millions d'euros, montant finalement assez proche des 420 millions d'euros de la loi de finances, compte tenu des 50 millions d'euros prévus à cet effet dans la mission « Provisions » et susceptibles d'être débloqués par Bercy, si nécessaire.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, s'est interrogé sur le caractère réaliste de ces évaluations, y relevant néanmoins le signe de la volonté du ministre de poursuivre avec fermeté la politique qu'il avait engagée en matière de maîtrise des frais de justice.

Il a indiqué que, dans un premier temps, il avait envisagé un amendement, destiné à inviter le gouvernement à une évaluation plus fiable

mais qu'il avait choisi, réflexion faite, d'accorder au ministre le « bénéfice du doute » afin d'encourager une politique tout à la fois volontariste et respectueuse de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il lui est apparu clair que, dans la logique induite par la LOLF, l'examen du projet de loi de règlement de l'exercice 2006 donnerait l'occasion de vérifier la justesse des prévisions du ministre et, le cas échéant, celle d'en tirer les conséquences éventuelles.

Puis **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a abordé le programme relatif à l'administration pénitentiaire. Il a exposé qu'outre les changements de périmètre, l'évolution des crédits de programme, tant en dépenses de fonctionnement que pour les crédits d'intervention, était liée principalement à la poursuite du programme de rénovation et de construction d'établissements pénitentiaires.

Il a jugé que les indicateurs de performance du programme pouvaient, dans un certain nombre de cas, être considérés comme satisfaisants, qu'il s'agisse de ceux qui mesurent l'efficacité du service ou de ceux qui évaluent son efficience, citant en exemple, pour la mesure de l'efficacité, le nombre d'évasions, le taux d'incidents ou d'agressions en établissements et le pourcentage de condamnés bénéficiant d'un aménagement de peine.

S'agissant de la mesure de l'efficience du service, il a évoqué un indicateur sur le coût de la journée de détention, avec un sous-indicateur distinguant selon le type d'établissement et le mode de gestion.

Il a suggéré, en outre, une mesure de la régularité du suivi médico-psychologique des délinquants sexuels.

Il a ensuite évoqué la rénovation et la construction de places en établissement pénitentiaire, soulignant que les conditions de détention étaient, en France, absolument inacceptables en raison de la vétusté de la plupart des établissements, ainsi que d'un taux de surpopulation carcérale qui atteignait en moyenne 111,8 %, occultant de très grands écarts pouvant aller jusqu'à 200 %. Il s'est référé à un récent article paru dans le « Nouvel Observateur », citant 4 établissements pénitentiaires dont le taux était supérieur à 220 %.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a estimé que d'une part, l'exécution d'une peine privative de liberté ne devrait pas conduire à des conditions parfois inhumaines de détention et que d'autre part, la promiscuité était un facteur de « contagion » de la délinquance, contraire à l'objectif premier de la peine, à savoir l'amendement du condamné.

Il a donc jugé heureux que la LOPJ ait prévu la réalisation d'un ambitieux programme de modernisation du parc immobilier de l'administration pénitentiaire au travers de la construction de 13.200 places supplémentaires.

Il a exposé que 10.800 places étaient réservées à la réalisation de nouveaux établissements et 2.400 étaient dédiées à l'application de nouveaux concepts pénitentiaires adaptés à la diversité de la population pénale, en

particulier pour éviter le risque évoqué de la contamination. Il a précisé que 2.000 de ces places étaient destinées à des détenus majeurs et 400 à des structures exclusivement réservées aux mineurs.

Puis **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a évoqué le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » en indiquant que les crédits, hors changement de périmètre, évoluaient principalement en raison de la poursuite par le gouvernement de l'un des objectifs prioritaires de la LOPJ, à savoir la création de centres d'éducation fermés.

Il a jugé que l'examen de l'exécution budgétaire des années passées laissait apparaître un niveau trop important de régulation budgétaire, ce qui avait pour effet de priver le gestionnaire d'une lisibilité suffisante et de ne pas permettre au Parlement, au travers des chiffres du projet de loi de finances pour 2006, d'évaluer précisément le montant des moyens qui seront effectivement mis à la disposition des services de la protection judiciaire de la jeunesse. Il a émis le souhait que la régulation budgétaire n'hypothèque pas, en fait, une part trop importante des moyens alloués.

Il a considéré que la plupart des indicateurs de performance paraissaient plus destinés à l'élaboration d'un rapport d'activité qu'à une véritable évaluation de la performance et qu'ils « poussaient à la mesure ».

En outre, il a jugé excessif un total de 13 indicateurs, sachant que leur alimentation accroîtrait inévitablement les tâches administratives des agents au détriment de leurs missions essentielles.

Il a évoqué, comme indicateurs d'activité appelant des moyens supplémentaires, le taux d'occupation des établissements ou le taux d'activité par catégorie de personnels, estimant qu'il s'agissait d'indicateurs essentiellement informatifs qui ne mesuraient en aucune manière la performance. En revanche, il a relevé quelques indicateurs de qualité de service, comme le taux d'évolution favorable de la situation des mineurs en danger (mesures non renouvelées ou « atténuées »), le taux d'inscription en « fin de mesures » dans les dispositifs de droit commun ou encore la part des jeunes pris en charge au pénal qui n'ont ni récidivé, ni réitéré dans l'année qui suit.

Puis **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a abordé le programme concernant l'accès au droit et à la justice, précisant que ce programme revêtait une importance singulière, car il correspondait précisément à l'aspiration croissante de la population à mieux connaître ses droits.

Il a exposé que ce programme concernait le développement du réseau d'information sur le droit, mis en œuvre par les conseils départementaux de l'accès au droit institué dans 80 départements, chargés notamment de coordonner les activités des maisons de la justice et du droit. Il a ajouté que celles-ci étaient implantées principalement dans les zones urbaines sensibles (ZUS). Il a ajouté que le programme comportait aussi des crédits

d'intervention pour les associations d'aide aux victimes dont le réseau assurait l'accueil, l'information et l'orientation auprès de 181 tribunaux de grande instance.

Il a souligné que l'aide juridictionnelle constituait l'essentiel du programme, avec plus de 90 % des crédits.

Il a exposé que, compte tenu du fait que ces crédits, comme les frais de justice, devenaient limitatifs et que l'aide juridictionnelle constituait un droit pour le justiciable qui remplit les conditions légales, les marges de gestionnaire seraient en cours d'exercice étroites, notamment au regard des nouvelles règles de fongibilité asymétrique introduites par la LOLF.

Il a noté avec satisfaction que la plupart des indicateurs de performance du programme mesuraient la qualité du service et le degré de satisfaction du public. Il a cité, pour exemple, le délai moyen de traitement des demandes d'aide juridictionnelle et le pourcentage de bureaux d'aide juridictionnelle dont le délai moyen d'instruction était supérieur à 2 mois.

Il lui a aussi paru intéressant de mentionner l'indicateur concernant le pourcentage de personnes satisfaites parmi celles qui accèdent à un dispositif d'information juridique, sous réserve que l'évaluation prévue à partir d'un sondage ne puisse en accroître le coût.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a souligné que la dépense d'aide juridictionnelle avait progressé de 39 % entre 1999 et 2004, essentiellement en raison de l'incidence de diverses réformes législatives.

Il a fait valoir qu'il s'agissait d'un exemple supplémentaire de la nécessité d'accompagner toute réforme législative d'une étude d'impact sérieuse et solide, et relevé avec satisfaction, qu'en réponse à ses questions, le ministre de la justice avait témoigné, au cours du débat en séance publique du 10 novembre 2005, de sa détermination à renforcer les études d'impact.

Il s'est inquiété de l'exactitude de l'évaluation des crédits d'aide juridictionnelle faite dans la loi de finances pour 2006 (à savoir 304,7 millions d'euros alors que la dépense pour 2005 devrait rester dans l'enveloppe allouée de 299,7 millions d'euros), compte tenu de la progression des dossiers de demande d'aide juridictionnelle au cours des années passées. Il a indiqué qu'il souhaitait interroger le ministre à ce sujet.

Enfin, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a abordé le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés », constitué, d'une part, des moyens nécessaires à la gestion administrative commune de la mission justice et, d'autre part, des crédits destinés à 4 institutions rattachées à cette mission, à savoir la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le Haut conseil au commissariat aux comptes, l'Ordre de la légion d'Honneur et l'Ordre de la Libération.

Il a jugé que cette situation pourrait soulever une question de principe, singulièrement pour la CNIL. Il s'est demandé si la fongibilité asymétrique n'autoriserait pas le responsable de programme, en l'occurrence un directeur d'administration à la chancellerie, à « prélever » en cours d'exercice des crédits de la CNIL, par exemple. Il a rappelé que la commission des finances avait proposé en 2004, sans succès, la création d'un programme « Autorités administratives indépendantes » au sein d'une mission autonome.

Il a indiqué, qu'en réponse à son interrogation, la chancellerie avait fait valoir, d'une part que l'évolution des crédits de la CNIL, identifiés en tant que telle dans une action en loi de finances initiale, était supérieure à la progression globale du budget de la mission (9 millions d'euros au lieu de 7,1 millions d'euros) et d'autre part que la CNIL disposait d'une « écoute » tant à Bercy qu'au plus haut niveau de l'Etat, qui la garantissait contre certaines décisions.

Il a exposé que la CNIL disposait de 90 équivalents temps plein travaillé (ETPT) et qu'elle avait vu le nombre de ses dossiers progresser sensiblement ces dernières années, passant de 25.000 en 2003 à 38.000 en 2005. Il a ajouté aussi que la progression de ces crédits intégrait un projet de déménagement en 2006, destiné à regrouper les 3 sites actuels de la CNIL afin de disposer de locaux mieux adaptés.

Il s'est félicité de ce que les indicateurs de performance du programme mesurent la qualité du service ou son efficacité.

Toutefois, pour compléter l'indicateur sur le taux de publication des décrets d'application des lois « chancellerie » dans un délai de six mois et dans un délai d'un an, il a suggéré la création d'un nouvel indicateur concernant le délai de transposition des directives européennes « chancellerie ».

En conclusion, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a proposé à la commission d'adopter les crédits de la mission « Justice », malgré une certaine perplexité de sa part quant à la « solidité » de certaines évaluations, notant que, dans l'esprit de la LOLF, les vérifications utiles seraient faites dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement. Il a annoncé, enfin, l'entrevue qu'il aurait le jour même avec M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice, à la demande de ce dernier.

Un large débat s'est alors instauré.

**M. Jean Arthuis, président**, après avoir félicité M. Roland du Luart, rapporteur spécial, pour la qualité de sa présentation et observé que celle-ci se situait dans le prolongement du rapport d'information qu'il avait présenté en juillet 2005 sur la mise en œuvre de la LOLF dans les juridictions judiciaires, s'est réjoui de la densité du débat de contrôle budgétaire intervenu le 10 novembre 2005 en séance publique et faisant suite à ce rapport d'information.

Il s'est félicité de l'entrée progressive au sein de la justice d'une culture de gestion, faisant valoir que le rapport d'information en cause avait contribué à cette évolution. Il a considéré que le prochain entretien entre M. Roland du Luart, rapporteur spécial, et le garde des sceaux, proposé par ce dernier, constituait en lui même un bon signal de l'utilité des travaux de la commission des finances.

**M. Aymeri de Montesquiou** s'est inquiété de la répartition entre les missions « Justice » et « Sécurité » des compétences et dépenses en matière de transfèrement et de garde de personnes mises en cause par la justice et s'est interrogé sur la prise en charge financière des dégradations matérielles consécutives à une manifestation sur la voie publique. Il s'est aussi demandé si l'externalisation était utilisée pour la construction d'établissements pénitentiaires. M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a répondu que cette procédure était effectivement activée dans le cadre de la mise en œuvre de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ).

**M. Michel Charasse** a déploré le refus de concours de la force publique pour l'exécution des décisions de justice, qui était selon lui trop fréquemment opposé.

**M. François Trucy** s'est inquiété des solutions qui seraient trouvées s'il apparaissait, en cours d'exercice, que les crédits pour les frais de justice avaient été entièrement consommés.

**M. Philippe Dallier** a fait part avec étonnement d'une information selon laquelle 50 places seraient disponibles en Ile-de-France au sein de centres d'éducation fermés (CEF). M. Roland du Luart, rapporteur spécial, lui a répondu qu'il interrogerait le ministre à ce sujet au cours de l'entretien qu'il aurait avec lui aujourd'hui même.

**M. Michel Charasse** a considéré qu'il n'était pas anormal que le Conseil d'Etat figure dans un programme relevant d'une mission dont le pilote était le Premier ministre, puisque celui-ci était le président de cette Haute juridiction. Il s'est interrogé sur les éventuelles conséquences en termes indemnitaires du rattachement de la Cour des comptes à la mission « Conseil et contrôle de l'Etat ».

Il a trouvé anormal que le transfert de la charge de l'ordonnancement secondaire des dépenses de fonctionnement des juridictions, depuis les préfectures vers les services gestionnaires des juridictions, n'ait pas été accompagné d'un transfert correspondant de personnel. Il a annoncé le dépôt, à titre personnel, de trois amendements dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 2006 :

- le premier tendrait à mettre à la charge des compagnies d'assurance tout ou partie de frais de justice lorsque ces dernières auraient abusé de procédures judiciaires ;

- le deuxième imposerait une tarification des frais de téléphonie sollicitée par les juridictions auprès des opérateurs ;

- le troisième amendement viserait à lever le secret de l'instruction au bénéfice du rapporteur spécial pour la justice dans le cadre des missions qu'il accomplit en application de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Il a demandé que la chancellerie communique le relevé des dépenses effectuées récemment dans le cadre d'une procédure de reconstitution diligentée par un magistrat du tribunal de grande instance de Pau.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, lui a répondu qu'il formulerait effectivement une demande en ce sens et qu'il publierait les informations recueillies dans son rapport spécial.

**M. Auguste Cazalet** s'est inquiété de l'insuffisance des crédits alloués au secteur associatif habilité par les services de la protection judiciaire de la jeunesse.

**M. Jacques Baudot** s'est préoccupé du coût des écoutes téléphoniques, ainsi que des frais de traduction, auxquelles donnaient lieu les procédures judiciaires.

**M. Jean Arthuis, président**, a demandé si la question de la répartition des compétences entre les forces de sécurité et les services de l'administration pénitentiaire pour la garde et le transfèrement des détenus avait « avancé » et suggéré un développement de la visio conférence afin de contenir de telles dépenses.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, en réponse aux différents intervenants, a souligné la réelle volonté de la chancellerie et des juridictions de parvenir à une meilleure gestion des crédits alloués, estimant que leur culture de gestion était désormais perceptible.

S'agissant du dossier des gardes et transfèremments des détenus, il a indiqué que les discussions interministérielles pour rationaliser leur organisation n'avaient malheureusement pas abouti. Il a ajouté que ceci était regrettable, car des économies substantielles pourraient être dégagées, évoquant la mission qu'il avait effectuée au tribunal de grande instance de Bobigny, où dix policiers pouvaient être mobilisés pour la surveillance de trois personnes mises en cause.

Il a rappelé qu'avec la LOLF, les frais de justice jusqu'à présent évaluatifs devenaient des crédits limitatifs à partir du 1er janvier 2006, ce qui rendait d'autant plus nécessaire la sincérité des prévisions budgétaires les concernant. Il a ajouté d'une part, que la mission « Provisions » gérée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie comportait 50 millions d'euros susceptibles d'être dégagés en cours d'exercice si nécessaire, et d'autre part, que des « réserves » de moyens étaient prévues par la chancellerie tant au niveau national qu'à celui des cours d'appel. Il a indiqué qu'en tout

état de cause, le cours de la justice ne serait pas interrompu pour des raisons financières, à charge pour le responsable de programme de mettre en œuvre le cas échéant, les règles sur la fongibilité asymétrique des crédits.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a confirmé que le projet d'extension du palais de justice de Paris demeurait à l'étude, soulignant la vétusté de certains bâtiments actuels, comme il avait pu, lui-même, le constater.

**M. Jean Arthuis, président**, a rappelé que la mission de certification des comptes de l'Etat confiée à la Cour des comptes en application de l'article 58-5° de la LOLF justifiait que la Cour des comptes n'appartienne pas à une mission budgétaire relevant du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a souligné une nouvelle fois les efforts sensibles de la chancellerie pour maîtriser désormais les frais de justice, notamment en matière de téléphonie. A propos des transferts de compétences non accompagnés de transfert de personnel, qu'il a évalué à 200 équivalents temps plein travaillé (ETPT), il a rappelé que M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », avait annoncé à la commission son intention d'engager en 2006 un contrôle budgétaire en application de l'article 57 de la LOLF portant sur les dépenses de fonctionnement des préfectures, dans la perspective éventuelle d'en tirer les conséquences dans le cadre de l'examen de la prochaine loi de finances.

**M. Jean Arthuis, président**, a suggéré, pour limiter l'explosion des frais d'interprétariat dans le cadre de procédures judiciaires, le recours à des réseaux d'interprètes agréés plutôt que de solliciter systématiquement la présence d'interprètes dans les palais de justice.

**M. Michel Charasse** a souhaité que la loi rende obligatoire le recours à la visio-conférence et **M. Jean Arthuis, président**, a fait valoir l'impératif d'une politique plus volontariste en la matière.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a annoncé à la commission qu'il attirerait l'attention du garde des sceaux sur cette question essentielle à la réalisation d'économies.

**M. Michel Charasse** approuvé par M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a demandé la communication par la chancellerie d'une évaluation des frais de justice qui seront en instance le 31 décembre 2005, puis de l'état effectif de ces frais en instance à la clôture du présent exercice.

**M. Serge Dassault**, après avoir évoqué une vacance d'emploi de substitut au tribunal de grande instance d'Evry, s'est interrogé sur la législation en vigueur concernant la responsabilité pénale des mineurs.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a indiqué que, sur un plan global, les juridictions manquaient plus de greffiers que de magistrats. Il a

ajouté que les peines ne sont exclues que pour les mineurs âgés de moins de 13 ans mais qu'à partir de l'âge de 10 ans, ceux-ci étaient passibles de sanctions éducatives. Il a précisé qu'en tout état de cause, le cas échéant, la responsabilité civile des parents pouvait toujours être engagée.

**A l'invitation de son rapporteur spécial, la commission a alors adopté les crédits de la mission « Justice ».**

**Lors de sa réunion du jeudi 24 novembre 2005, la commission, réunie sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa position sur les crédits de la mission « Justice ».**