

N° 78

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

## 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 2007, 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.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619**

**Sénat : 77 (2006-2007)**

---

**Lois de finances.**



## SOMMAIRE

Pages

<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	7
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION</b> .....	9
A. UNE MISSION SANS LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES .....	9
B. LES FORCES ET LES FAIBLESSES DU BUDGET DE LA MISSION « JUSTICE ».....	10
<b>II. LE PROGRAMME 166 « JUSTICE JUDICIAIRE »</b> .....	15
A. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DU PROGRAMME : RÉDUIRE LES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES AFFAIRES ET CONSOLIDER LES ACQUIS DE LA LOLF .....	15
B. LES ACTIONS DU PROGRAMME : LA PRÉPONDÉRANCE DU PÉNAL SUR LE CIVIL .....	16
C. UNE ÉVOLUTION DE + 4 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT .....	17
D. LES OBJECTIFS FIXÉS PAR LA LOPJ EN TERMES DE CRÉATIONS D'EMPLOIS NE SONT PAS SATISFAITS .....	18
E. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE DES JURIDICTIONS FAISANT ÉCHO AUX OBJECTIFS FIXÉS PAR LA LOPJ.....	21
F. DES TRANSFERTS DE CHARGES SANS TRANSFERT D'EMPLOI.....	24
G. UN RÉGIME BUDGÉTAIRE SPÉCIFIQUE.....	25
H. LA MAÎTRISE DES FRAIS DE JUSTICE : UN OBJECTIF EN PASSE D'ÊTRE ATTEINT, SANS REMISE EN CAUSE DE LA « LIBERTÉ DE PRESCRIPTION » DU MAGISTRAT.....	25
<b>III. LE PROGRAMME 107 « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »</b> .....	31
A. UN PROGRAMME AXÉ SUR L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE ET LA RÉINSERTION .....	31
B. LE POIDS DE L'ACTION « GARDE ET CONTRÔLE DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE » (57,3 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT).....	32
C. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE + 5,4 %.....	33
D. LES EFFECTIFS : 31.297 ETPT DONT 22.465 ETPT CONSACRÉS AU PERSONNEL DE SURVEILLANCE .....	34
E. UNE PRIORITÉ ABSOLUE : LA RÉNOVATION ET LA CONSTRUCTION DE PLACES EN ÉTABLISSEMENT PÉNITENTIAIRE.....	34
1. <i>Le rôle central de l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice (AMOTMJ)</i> .....	35
2. <i>Les opérations conduites directement par le ministère de la justice</i> .....	35
3. <i>Les « partenariats public / privés » (PPP)</i> .....	36

F. L'ETAT D'AVANCEMENT DE LA LOPJ.....	37
G. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE AFFINÉE.....	38
<b>IV. LE PROGRAMME 182 « PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE » .....</b>	<b>41</b>
A. UN PROGRAMME ORIENTÉ VERS LES MINEURS DÉLINQUANTS ET LES « JEUNES MAJEURS » .....	41
B. LA PRÉPONDÉRANCE DE L'ACTION « MISE EN ŒUVRE DES MESURES JUDICIAIRES : MINEURS DÉLINQUANTS » .....	42
C. DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN PROGRESSION DE + 8 % .....	42
D. LA NÉCESSITÉ DE RÉSORBER LE PASSIF NÉ DES REPORTS DE CRÉDITS CONCERNANT LE SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ (SAH) .....	43
E. DES EFFECTIFS EN PROGRESSION, NOTAMMENT LES PERSONNELS DU GREFFE, DE L'INSERTION ET DE L'ÉDUCATIF .....	45
F. DES MARGES DE MANŒUVRE EN MATIÈRE DE PERFORMANCE .....	45
<b>V. LE PROGRAMME 101 « ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE » .....</b>	<b>49</b>
A. UN PROGRAMME TOURNÉ VERS L'INTERVENTION .....	49
B. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS CARACTÉRISÉE PAR UNE PROGRESSION DE + 6,6 % DE L'ACTION N° 1 « AIDE JURIDICTIONNELLE » .....	50
C. LE TRANSFERT DES EFFECTIFS SUR LE PROGRAMME « JUSTICE JUDICIAIRE » .....	51
D. L'AIDE JURIDICTIONNELLE : COMMENT MAÎTRISER DES DÉPENSES DONT « LES ORDONNATEURS » SONT JUSTICIABLES ? .....	51
1. Des crédits désormais limitatifs .....	51
2. L'évolution à la hausse des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle .....	51
3. La dépense croît à un rythme élevé : + 60,1 % entre 2000 et 2005 .....	52
4. La revalorisation prévue pour 2007 est-elle suffisante ? .....	53
E. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE RECENTRÉE.....	54
<b>VI. LE PROGRAMME 213 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE ET ORGANISMES RATTACHÉS » .....</b>	<b>57</b>
A. UN PROGRAMME À DOUBLE VISAGE.....	57
B. LES CRÉDITS ET LES EFFECTIFS DU PROGRAMME : LE POIDS DE L'ACTION « GESTION ADMINISTRATIVE COMMUNE » .....	59
C. UNE BONNE MESURE DE LA PERFORMANCE, MAIS DES RÉSULTATS ENCORE PERFECTIBLES .....	62

<b>AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION .....</b>	<b>65</b>
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>69</b>
<b>AUDITION DE M. PASCAL CLÉMENT, GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE .....</b>	<b>73</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>81</b>



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- L'année 2007 doit permettre de **consolider les acquis de la LOLF** dans les juridictions, de poursuivre l'acclimatation à la culture de performance qu'elle induit et de pérenniser les bonnes habitudes prises par les gestionnaires.

- Au regard des **objectifs fixés par la LOPJ en termes de création d'emplois, on constate un taux d'exécution, relativement satisfaisant, de 81,7 % pour les magistrats mais de seulement 57,9 % pour les greffiers. Dans une perspective plus « lolfienne »** (fondée sur une unité de calcul en ETPT), ce taux d'exécution est de **66,2 % pour les magistrats et de 52,2 % pour les greffiers.**

- **L'évolution du ratio entre le nombre de magistrats et celui de fonctionnaires est « défavorable » aux greffiers** (2,69 magistrats pour un greffier), 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.

- **Le problème des frais de justice est en passe d'être réglé.** Au vu des premiers éléments d'appréciation sur la gestion 2006, la chancellerie est amenée à estimer que la dotation pour 2006 s'avérera suffisante (moyennant toutefois l'abondement supplémentaire tiré de la réserve des 50 millions d'euros mise en place à cette fin en loi de finances pour 2006).

- La maîtrise en cours des frais de justice s'explique, d'une part, par **une prise de conscience et de réels efforts des magistrats en tant que prescripteurs de la dépense**, et, d'autre part, par **un plan d'économies efficace mené par la chancellerie**. Par exemple, en matière d'**analyses génétiques**, la passation de marchés publics s'est, d'ores et déjà, traduite par une baisse considérable des tarifs unitaires proposés par les laboratoires. Ceux-ci ont, en effet, été réduits de plus de la moitié. Votre rapporteur spécial, qui y avait consacré deux rapports d'information n<sup>os</sup> 478 (2004-2005) et 216 (2005-2006), s'en félicite !

- Etant donnée **la spécificité des programmes immobiliers pénitentiaires** et les délais incompressibles qu'ils imposent (validation de projet, études, conception, réalisation, passation des marchés), les efforts consentis au titre de la LOPJ ne feront sentir leurs premiers effets positifs qu'à partir de 2007. **A supposer que le nombre de détenus reste au niveau actuel et que les prévisions en matière de création de places de détention soient respectées, ce n'est que dans le courant de 2009 que le nombre de places égalera le nombre de personnes détenues.**

- Concernant le programme « Protection judiciaire de la jeunesse », **le présent projet de loi de finances prévoit une augmentation de 43 millions d'euros de l'enveloppe budgétaire consacrée au secteur associatif habilité (SAH)**, de manière à faire face à la montée en charge de ce secteur tout en engageant un travail de résorption des reports des années précédentes.

- Votre commission estime trop faible **le montant de l'enveloppe budgétaire consacrée à l'aide juridictionnelle** dans le projet de loi de finances pour 2007 (323 millions d'euros) et propose de l'augmenter de 5,7 millions d'euros, en réduisant à due concurrence les crédits des deux autres programmes.



## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

### A. UNE MISSION SANS LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Votre rapporteur spécial estime nécessaire de rappeler, en préambule à son rapport, que **les juridictions administratives ne relèvent pas de la mission « Justice »** et que **cette question avait, d'ailleurs, été largement débattue** lors de la définition du périmètre de cette même mission.

#### 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 des finances avait approuvé.

Cependant, le gouvernement a annoncé<sup>1</sup>, 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>2</sup>, fondée sur la charge de certification des comptes de l'Etat, confiée à la Cour des comptes par le 5° 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>3</sup>. Votre commission avait considéré que 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, n'avait soulevé aucune critique particulière, d'autant qu'elle apparaissait conforme à la lettre de l'article 7 de la LOLF.

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

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

---

<sup>1</sup> Le 9 mai 2005.

<sup>2</sup> Les crédits des juridictions financières figuraient traditionnellement parmi ceux du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 292 (2003-2004), pages 40 et 41.

A 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 est, désormais, exonérée de « gels budgétaires », tandis que, pour les autres juridictions judiciaires, ceux-ci sont soumis à l'accord du ministre de la justice.

Si le bon fonctionnement de la mission « Justice » n'est, certes, pas entravé par la « sortie » des juridictions administratives de cette mission, la question reste néanmoins posée de **la cohérence d'ensemble du traitement « budgétaire » des juridictions**.

#### ***B. LES FORCES ET LES FAIBLESSES DU BUDGET DE LA MISSION « JUSTICE »***

La mission « Justice », composée de cinq programmes<sup>3</sup>, est dotée, dans le projet de loi de finances pour 2007, de **6.271,1 millions d'euros de crédits de paiement**, soit une progression de + **4,8 %**.

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

---

<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.

<sup>3</sup> « Justice judiciaire », « Administration pénitentiaire », « Protection judiciaire de la jeunesse », « Accès au droit et à la justice » et « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés ».

**Présentation des crédits par programme**

*(en millions d'euros)*

Numéro et intitulé du programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2007 (3)	Total 2007 (2)+(3)	Pourcentage par rapport à l'ensemble de la mission	Plafond d'emplois en ETPPT (1) nombre	Plafond d'emplois en ETPPT (1) pourcentage
	Ouverts en LFI 2006 (1)	Demandés pour 2007 (2)	Variation 2007/2006 (2) / (1)					
166 Justice judiciaire <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	2 505,769 1 687,383	2 605,867 1 772,930	4,0% 5,1%	2 810,000	5 415,867 1 772,930	53%	30 301	42%
107 Administration pénitentiaire <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	2 130,704 1 356,898	2 246,007 1 414,492	5,4% 4,2%	414,000	2 660,007 1 414,492	26%	31 297	43%
182 Protection judiciaire de la jeunesse <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	735,796 372,714	798,996 393,733	8,6% 5,6%	746,000	1 544,996 393,733	15%	8 806	12%
101 Accès au droit et à la justice <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	344,169 27,719	338,480	-1,7% -100,0%		338,480 0,000	3%	0	0%
213 Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	263,816 100,071	281,801 103,213	6,8% 3,1%		281,801 103,213	3%	1 619	2%
<b>Mission "Justice"</b>	<b>5 980,254</b>	<b>6 271,151</b>	<b>4,9%</b>	<b>3 970,000</b>	<b>10 241,151</b>	<b>100%</b>	<b>72 023</b>	<b>100%</b>
<b><i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i></b>	<b>3 544,785</b>	<b>3 684,368</b>	<b>3,9%</b>	<b>0,000</b>	<b>3 684,368</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, le projet de budget de la présente mission soulève plusieurs interrogations<sup>1</sup> :

- les crédits d'**aide juridictionnelle** sont-ils prévus à un niveau suffisant, compte tenu de l'évolution du nombre des dossiers de demandes ces dernières années ?

- le rythme de sortie et le volume des promotions de l'école nationale des greffes (ENG) ne permet pas de compenser **le déficit actuel de greffiers au regard du nombre de magistrats en juridiction**. L'allongement de la durée de scolarité à l'ENG (passée de 12 à 18 mois en 2003) ainsi que la pyramide des âges des greffiers (nombreux départs à la retraite dans les années à venir) ne peuvent, à cet égard, que contribuer à creuser encore un peu plus le différentiel d'effectifs ;

- **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 une charge de travail supplémentaire liée à 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 passif né des reports de crédits concernant le secteur associatif habilité (SAH)** doit être résorbé.

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

- **une maîtrise satisfaisante des frais de justice** au cours de l'exercice 2006. Après avoir connu une progression exponentielle qui avait notamment été analysée par votre rapporteur spécial dans son rapport d'information « *La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion* »<sup>3</sup> et à la suite de l'enquête demandée à la Cour des comptes en application de l'article 58-2 de la LOLF<sup>4</sup>, ces frais ont été contenus sous le double effet bénéfique des mesures volontaristes prises par la chancellerie et d'une prise de conscience salutaire de cet impératif par les magistrats prescripteurs. Cette maîtrise a, en outre, été obtenue **sans remise en cause de la liberté de prescription du magistrat**. Cette tendance demande à être confirmée en 2007 ;

- **le développement d'une culture de gestion dans l'esprit de la LOLF**, comme a pu le souligner votre rapporteur spécial dans son récent

---

<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> Sénat, rapport d'information n° 478 (2004-2005).

<sup>4</sup> Sénat, rapport d'information n° 216 (2005-2006) « Frais de justice : l'impératif d'une meilleure maîtrise ».

rapport d'information sur la formation des magistrats et des greffiers en chef à la gestion<sup>1</sup> ;

- la poursuite de la mise en œuvre de la LOPJ<sup>2</sup> pour **la rénovation et la construction d'établissements pénitentiaires**.

Comme il l'avait souligné l'an dernier<sup>3</sup>, votre rapporteur spécial attache une **importance particulière à ce programme pénitentiaire**, eu égard à la **vétusté** et au **surpeuplement** de ces établissements.

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.

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport d'information n° 4 (2006-2007) : « La justice, de la gestion au management ? Former les magistrats et les greffiers en chef à la gestion ».

<sup>2</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>3</sup> Rapport spécial « Justice », n° 99 – tome III – annexe 15 (2005-2006).



## II. LE PROGRAMME 166 « JUSTICE JUDICIAIRE »

### ***A. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DU PROGRAMME : RÉDUIRE LES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES AFFAIRES ET CONSOLIDER LES ACQUIS DE LA LOLF***

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 (68 %) et les dépenses de fonctionnement (27,9 %) constituent l'essentiel de ce programme.**

L'année 2007 doit permettre de **consolider les acquis de la LOLF** dans les juridictions, de poursuivre l'acclimatation à la culture de performance qu'elle induit et de pérenniser les bonnes habitudes prises par les gestionnaires.

Cette logique de performance s'accompagne, en particulier, d'un objectif d'**amélioration du délai de traitement des affaires civiles et pénales**, afin de répondre au mieux aux attentes du justiciable en la matière.

**La maîtrise des frais de justice**, devenus limitatifs sous l'empire de la LOLF, continuera également d'être un **enjeu majeur du prochain exercice budgétaire**.

Au total, la LOLF dans la justice doit contribuer à 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 efforts des contribuables, compte tenu du contexte budgétaire tendu.

**Votre rapporteur spécial est persuadé que cette diffusion d'une culture de gestion est un levier essentiel du bon fonctionnement de la justice.**

---

<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 (ENM) et l'Ecole nationale des greffes (ENG).*

**B. LES ACTIONS DU PROGRAMME : LA PRÉPONDÉRANCE DU PÉNAL SUR LE CIVIL**

Après ventilation des crédits de l'action « *Soutien* », il apparaît que **les affaires pénales absorbent 53,9 % des crédits de paiement** du présent programme, alors que le contentieux civil n'en représente que 43,3 %.

**Crédits de paiement par action**

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme
1 - Traitement et jugement des contentieux civils	735,3	28,2%	1 157,9	43,3%
2 - Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	938,4	36,0%	1 440,9	53,9%
3 - Cassation	57,1	2,2%	58,6	2,2%
4 - Conseil supérieur de la magistrature	1,2	0,0%	1,2	0,0%
5 - Enregistrement des décisions judiciaires	13,5	0,5%	15,8	0,6%
6 - Soutien	750,2	28,8%	0,0	0,0%
7 - Formation	85,1	3,3%	0,0	0,0%
8 - Support à l'accès au droit et à la justice	27,7	1,1%	0,0	0,0%
Ensemble	2 608,7	100,0%	2 674,5	100,0%

+ 65,8 millions d'euros \*

\* + 95,2 millions d'euros provenant du programme "Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés"

- 29,4 millions d'euros allant vers le programme "Accès au droit et à la justice",

Il convient de souligner que, afin de faciliter la gestion des personnels dans les différents ressorts des cours d'appel, **l'action 8 « Support à l'accès au droit et à la justice » est créée** au sein du programme. **Les moyens humains des juridictions et les personnels du service de l'accès au droit, à la justice et de la politique de la ville (SADJPV)<sup>1</sup>, affectés en 2006 au programme « Accès au droit et à la justice », sont ainsi rattachés au programme « Justice Judiciaire ».**

<sup>1</sup> Le nombre d'agents ainsi rattachés à cette action est de 8 ETPT de magistrats et de 652 ETPT de fonctionnaires. Il s'agit, d'une part, des personnels du SADJPV, et, d'autre part, des personnels en fonction dans les bureaux d'aide juridictionnelle, les centres départementaux d'accès au droit (CDAD) et les maisons de la justice et du droit (MJD).

### C. UNE ÉVOLUTION DE + 4 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT

Le présent programme compte, hors fonds de concours<sup>1</sup> 2.721,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et **2.605,8 millions d'euros en crédits de paiement**, en progression respectivement de + 0,7 % et de + 4 % par rapport à 2006.

**Les dépenses de personnel (titre 2)** augmentent de 85,2 millions d'euros, soit **une hausse de + 5 %**. Cette évolution traduit un accroissement de 826 ETPT entre le plafond d'emplois autorisé pour 2006 (29.475) et celui demandé pour 2007 (30.301). Toutefois, comme il a été mentionné précédemment, **le présent programme reçoit la totalité des moyens humains affectés auparavant au programme « Accès au droit et à la justice », soit un transfert de 660 ETPT**, ce qui ramène la progression, à périmètre constant d'un exercice à l'autre, à un niveau plus limité (166 ETPT).

**Les dépenses de fonctionnement (titre 3)** connaissent une hausse de 24,8 millions d'euros (soit + 3,5 %). Les frais de justice<sup>2</sup> représentent le premier poste de dépense des services judiciaires en matière de fonctionnement, avec une enveloppe pour 2007 de 392,4 millions d'euros en crédits de paiement (370 millions d'euros en loi de finances pour 2006).

**Les dépenses d'investissement (titre 5)** enregistrent, pour leur part, un recul de 7,6 millions d'euros, soit **- 6,8 %**. Cette baisse des crédits d'investissement ne s'explique pas par une diminution des besoins, qu'ils soient liés à des opérations en cours (pour lesquelles les crédits sont déjà insuffisants) ou à des opérations nouvelles (pour lesquelles de nombreux engagements ont déjà été pris). Elle doit plutôt se lire comme le résultat d'**un arbitrage** à resituer dans un contexte de négociation globale du budget du ministère de la justice qui a choisi, pour 2007, de mettre l'accent sur les projets immobiliers prévus par la LOPJ et sur les créations d'emplois.

**Les 103,2 millions d'euros prévus en crédits de paiement** sont concentrés sur l'action 6 « *Soutien* », et se décomposent de la façon suivante :

- 50,3 millions d'euros pour des opérations conduites « sous convention de mandat »<sup>3</sup> et concernant divers palais de justice (restructuration-extension du palais de justice de Toulouse, réalisation d'un

---

<sup>1</sup> 2,8 millions 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 (cf. *infra* Partie II-H).

<sup>3</sup> Les opérations conduites « sous convention de mandat » renvoient aux opérations prises en charge par l'opérateur du ministère l'AMOTMJ (agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice). En effet, pour chaque opération, une convention est signée entre le ministère et l'opérateur. Ces conventions de mandat avec l'AMOTMJ s'appliquent aux opérations les plus lourdes (supérieures à 15 millions d'euros). A ce jour, ce sont environ 20 opérations de travaux et 10 opérations d'études préalables qui sont conduites pour le compte du responsable de programme de la justice judiciaire par cet opérateur.

tribunal de grande instance à Rouen...), ainsi que l'opération de restructuration-extension de l'école nationale des greffes (ENG) ;

- 10 millions d'euros pour la poursuite des opérations de rénovation et d'entretien du palais de justice de Paris ;

- 42,9 millions d'euros pour diverses opérations réalisées sans le recours à l'AMOTMJ (opérations destinées à « résorber les déficits de surface », notamment en conséquence des créations d'emplois prévues par la LOPJ<sup>1</sup>, désamiantage et restructuration du tribunal de grande instance d'Annecy...).

**Les dépenses d'intervention (titre 6)** continuent de diminuer et, après une baisse de - 50 % en 2006, elles reculent à nouveau en 2007 de - 45 %. Le crédit de 3,3 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.

**La baisse significative des crédits d'intervention a une double origine.** D'une part, les crédits destinés aux associations de médiation familiale disparaissent de ce programme pour être transférés au programme 101 « Accès au droit et à la justice », dans un souci de cohérence au regard des politiques menées par chaque programme. D'autre part, en 2006, 0,7 million d'euro était destiné à subventionner la commune de Pontoise, chargée de raccorder la future juridiction aux voiries et réseaux divers<sup>2</sup>.

#### ***D. LES OBJECTIFS FIXÉS PAR LA LOPJ EN TERMES DE CRÉATIONS D'EMPLOIS NE SONT PAS SATISFAITS***

**Les ETPT du programme s'établissent pour 2007 à 30.301**, en progression de 826 par rapport à 2006 comme il a été indiqué précédemment.

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

---

<sup>1</sup> La 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.

<sup>2</sup> Ces crédits, au titre de la fongibilité, ont été requalifiés en titre 3 (dépenses de fonctionnement) pour les besoins en fonctionnement courant des juridictions judiciaires.

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

	Objectifs LOPJ (2003-2007)	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL (2003-2007)	Taux d'exécution
Magistrats	950	180	150	100	186	160	776	81,7 %
Fonctionnaires	3.500	520	545	250	351	360	2.026	57,9 %

Source : chancellerie

**Au regard des objectifs fixés par la LOPJ, on constate donc un déficit en termes de créations d'emploi avec un taux d'exécution de 81,7 % pour les magistrats et de seulement 57,9 % pour les greffiers.** Votre commission avait déjà souligné ce retard lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006 à l'occasion duquel elle avait relevé un taux d'exécution de 65 % pour les magistrats et de 38 % pour les greffiers.

Il est prévu, en 2007, **la création de 160 emplois de magistrats et de 360 emplois de fonctionnaires.**

Il convient, toutefois, de remarquer que **la LOPJ évalue les renforcements en personnel sur la base d'emplois créés, tandis que dans l'optique de la LOLF les évaluations sont désormais mesurées en ETPT.** 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 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.**

Ainsi, **dans la perspective « lolfienne », ce sont 105,5 ETPT de magistrats qui seront créés en 2007 pour atteindre un total sur la période 2003-2007 de 629 ETPT, soit un taux d'exécution de la LOPJ de 66,2 % pour les magistrats.** Dans la même logique « lolfienne », 167 ETPT de fonctionnaires seront créés en 2007, pour un effectif total de 1.827 ETPT depuis 2003, soit **un taux d'exécution de la LOPJ de 52,2 % pour les fonctionnaires.**

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	3.281	8.398	11.679
Action n° 02 : Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	3.668	7.532	11.200
Action n° 03 : Cassation	249	317	566
Action n° 04 : Conseil supérieur de la magistrature (CSM)	2	13	15
Action n° 05 : Enregistrement des décisions judiciaires	3	265	268
Action n° 06 : Soutien	488	4.744	5.232
Action n° 07 : Formation	15	666	681
Action n° 08 : Support à l'accès au droit et à la justice	8	652	660
<b>Total ETPT</b>	<b>7.714</b>	<b>22.587</b>	<b>30.301</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.

**Si les efforts afin d'accroître les effectifs de magistrats, en conformité avec la LOPJ, doivent être salués, cela n'ont de sens que s'ils s'accompagnent parallèlement d'un effort encore plus important en faveur des greffiers** (dans les SAR et dans les cours), afin de ramener le ratio entre le nombre de magistrats et celui de fonctionnaires à un niveau plus satisfaisant. Or, c'est précisément l'inverse qui se produit, comme en atteste les taux d'exécution respectifs de la LOLF en matière de création d'emploi précédemment soulignés : 66,2 % pour les magistrats et 52,2 % pour les fonctionnaires.

**Evolution des effectifs de magistrats et fonctionnaires depuis 1996**

	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Magistrats</b>	6.087	6.117	6.187	6.327	6.539	6.846	7.144	7.294	7.434	7.525	7.889
<b>Fonctionnaires*</b>	17.392	17.460	17.686	17.819	17.966	18.172	18.665	19.125	19.757	19.841	21.595
<b>Ratio</b>	2,86	2,85	2,86	2,82	2,75	2,65	2,62	2,62	2,66	2,63	2,73

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.

**A l'occasion du débat d'orientation sur les finances publiques et les finances sociales<sup>1</sup>, votre rapporteur spécial a insisté sur cette difficulté qui met en péril l'ensemble de l'équilibre de l'institution judiciaire.**

**Le rythme des départs à la retraite**, qui s'accélérera à partir de 2008, ne peut, en effet, que contribuer à aggraver la situation, **la pyramide des âges** des personnels des juridictions judiciaires étant particulièrement défavorable. En 2008, ce sont ainsi 230 greffiers qui partiront à la retraite, alors qu'une promotion de 200 élèves seulement sortira de l'ENG.

Par ailleurs, alors que de nouvelles promotions vont sortir de l'ENM, la réforme de l'ENG, menée en 2003, va entraîner **un décalage dans le temps des flux d'entrée**, la durée de la scolarité de l'ENG étant passée de 12 à 18 mois.

La résorption du goulet d'étranglement est d'autant plus difficile qu'il faut six à neuf mois pour ouvrir un concours de magistrat ou de greffier. **Le délai entre l'autorisation d'un concours de recrutement et ses premiers effets sur le terrain s'élève donc à au moins deux ans.**

**Votre rapporteur spécial souhaite une nouvelle fois souligner l'insuffisance des effectifs des greffiers, l'hypothèque qu'elle fait peser sur le bon fonctionnement de l'ensemble du système judiciaire et la nécessité d'anticiper dans le temps ce problème.**

#### ***E. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE DES JURIDICTIONS FAISANT ÉCHO AUX OBJECTIFS FIXÉS PAR LA LOPJ***

Les objectifs retenus pour le présent programme sont dans le prolongement de ceux fixés par la LOPJ avec une attention particulière pour **l'amélioration de l'efficacité de la justice au service des citoyens, l'adaptation du droit pénal à l'évolution de la délinquance et le développement de l'effectivité de la réponse pénale.**

Un certain nombre de modifications apportées au projet annuel de performances (PAP) conduisent à une définition plus pertinente des objectifs et des indicateurs rendant compte de la performance. En particulier, il est à noter **une évolution positive certaine, en partie due aux observations du Sénat<sup>2</sup>, afin de ne pas retenir des objectifs et des indicateurs mesurant l'activité mais plutôt la performance réelle des juridictions.**

Le programme « Justice judiciaire » comporte **un nombre conséquent d'objectifs et d'indicateurs**, puisqu'il y a 6 objectifs, décomposés en un total de 22 indicateurs. Afin de conserver la lisibilité du document, il ne paraît en tout état de cause pas souhaitable d'augmenter le nombre d'indicateurs.

---

<sup>1</sup> Le 29 juin 2006.

<sup>2</sup> Rapport spécial « Justice », n° 99 – tome III – annexe 15 (2005-2006).

**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.**

#### **Les modifications apportées aux indicateurs**

- Dans l'objectif n° 1 « *Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile* », les modifications apportées aux indicateurs consistent essentiellement dans la suppression des sous-indicateurs ne pouvant, à ce jour, être renseignés, et dans la modification de l'intitulé d'un indicateur.

Ainsi, dans l'indicateur n° 1 « *Délai moyen de traitement des procédures par type de juridiction* », le sous-indicateur « *Justice de proximité* » disparaît, les données relatives à la justice de proximité étant déjà comprises dans celles relatives aux tribunaux d'instance et ne pouvant pas encore être isolées.

Par ailleurs, l'indicateur n° 2 voit son intitulé modifié : il ne s'agit plus de la dispersion de la durée moyenne de traitement des affaires, par type de juridiction, mais du délai théorique d'écoulement du stock des affaires civiles terminées, par type de juridiction. La dénomination antérieure était erronée au regard du mode de calcul<sup>1</sup>.

Dans l'indicateur n° 3 « *Ancienneté moyenne du stock par type de juridiction* », les trois sous-indicateurs relatifs aux tribunaux d'instance (TI), à la justice de proximité et aux tribunaux de commerce (TC) sont supprimés. En effet, dans le cas des TI, les données statistiques ne seront disponibles qu'à partir de 2008, tandis que pour les TC, le statut des greffes ne permet pas aujourd'hui l'obtention de ces données.

Pour les mêmes raisons, dans l'indicateur n° 4 « *Délai moyen de délivrance de la copie revêtue de la formule exécutoire* », les sous-indicateurs concernant les TI et les TC ont été supprimés.

Dans l'indicateur n° 5 « *Taux de requêtes en interprétation, en rectification d'erreurs matérielles et en omission de statuer* », l'indicateur relatif aux conseils de prud'hommes disparaît, car il n'était pas pertinent en raison du taux d'appel devant ces juridictions (lequel a pour conséquence de rendre irrecevables les dites requêtes).

- Dans l'objectif n° 2 « *Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière pénale* », les précisions méthodologiques font l'objet de nombreuses modifications et sont plus détaillées.

---

<sup>1</sup> L'enregistrement de toutes les affaires civiles relevant d'une juridiction se fait à l'aide d'un système appelé « répertoire général civil », dont la tenue est prescrite par les articles 726 et suivants du nouveau code de procédure civile. Afin d'avoir une visibilité complète de l'activité d'une juridiction, un système d'enregistrement a été mis en place. Il mesure toutes les procédures contentieuses, gracieuses ou administratives dont est saisie la juridiction et qui donneront lieu à une décision ou à un acte. La mise en œuvre de ce dispositif s'est accompagnée de l'implantation, dans les cours d'appel (CA) et les tribunaux de grande instance (TGI) d'un nouveau logiciel générant, pour des raisons fonctionnelles et techniques, un décompte erroné du nombre des affaires en stock pour les années 2003 et 2004. En conséquence, le volume d'affaires en stock affiché était en augmentation. La régularisation de l'historique des affaires permet de constater une baisse sensible du niveau des stocks et une diminution de la durée en mois nécessaire pour évacuer ces stocks. Cet indicateur a pour avantage de donner un état plus fiable de l'engorgement de la juridiction, il convenait donc de le substituer à l'indicateur précédemment affiché (dispersion de la durée de traitement des affaires civiles).

- Dans l'objectif n° 5 « *Maîtriser la croissance des frais de justice pénale* », l'intitulé de l'objectif est ajusté en supprimant le terme « pénale ». Cette suppression a été opérée afin de permettre, à terme, de ne pas se limiter à des indicateurs concernant les frais de justice pénale. Cependant, ceux-ci constituant la composante essentielle des frais de justice, l'élaboration de nouveaux indicateurs en matière civile n'est pas envisagée pour le moment.

- Dans l'objectif n° 6 « *Garantir un enregistrement rapide des décisions judiciaires et accélérer la délivrance des bulletins* », les commentaires relatifs à l'objectif et à chaque indicateur ont été complétés.

Par ailleurs, l'indicateur n° 1 « *Délai de saisie à partir de la réception des fiches de jugement* » se mesurait dans le PAP 2006 en semaines, mais sera désormais exprimé en mois.

L'intitulé de l'indicateur n° 2, auparavant « *Taux d'informatisation des demandes de bulletin* », porte dorénavant sur le « *Taux d'informatisation des demandes de bulletin 1, 2 et 3* ».

L'analyse des performances du programme en matière de **délais pour les décisions rendus au civil** met en évidence **un progrès sensible** entre 2004 et 2005 et des prévisions pour 2006 et 2007 qui confirment cette tendance. Ainsi, pour les divorces (TGI) par exemple, le délai moyen était de 12,4 mois en 2004 mais de 11 mois en 2005 avec une prévision de 9 mois en 2006 et de 6 mois pour 2007.

**Les efforts pour réduire les stocks au civil sont, toutefois, moins probants**, comme l'illustre l'évolution de l'indicateur rendant compte de l'ancienneté moyenne du stock par type de juridiction : 15,5 mois en 2005 dans le cas des TGI contre 17,3 mois en 2004, mais 17 mois en prévision pour 2006.

**Au pénal, les juridictions peinent également à réduire les délais**, ainsi que le montre la stagnation du délai moyen de traitement des procédures pénales en matière criminelle (hors Cour de cassation) : 34,1 mois en 2004 et une prévision de 35 mois pour 2005, 2006 et 2007.

Une fois la décision rendue, encore faut-il qu'elle soit exécutée. A cet égard, **le taux de mise à exécution ne témoigne pas de résultats plus encourageants**, notamment s'agissant des amendes : 61,6 % en 2004, 55,9 % en 2005 (alors que la prévision était de 65 %) et une prévision pour 2006 de 75 % et de 85 % pour 2007 dont **le caractère réaliste est sujet à caution** au vu de l'évolution au cours des derniers exercices.

**Votre rapporteur spécial ne peut, enfin, que regretter que certains indicateurs ne soient pas, ou qu'en partie, renseignés dans le PAP 2007.** C'est le cas, notamment, du « *Nombre d'affaires traitées par magistrat du siège ou par conseiller rapporteur* », du « *Nombre d'affaires traitées par fonctionnaires* », du « *Nombre d'affaires pénales traitées par magistrats du siège ou par conseiller rapporteur* », et, surtout, de la « *Dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale* ». Sur ce dernier indicateur, il convient d'indiquer que les résultats qu'il pourra produire résulteront d'un croisement de données relatives à l'activité pénale (logiciel

Cassiopée<sup>1</sup>) et de données budgétaires issues du logiciel Fraijus<sup>2</sup>, généralisé à l'ensemble des cours en 2006. Ils ne seront disponibles, compte tenu des délais pour concevoir un système de croisement fiable, qu'à partir de 2008-2009.

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

#### **F. DES TRANSFERTS DE CHARGES SANS TRANSFERT D'EMPLOI**

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, votre rapporteur spécial s'était inquiété que **le transfert, à partir de 2006, des procédures d'ordonnancement des dépenses de fonctionnement des cours et tribunaux, des préfectures vers les juridictions<sup>3</sup>, ne s'accompagne pas d'un transfert d'emploi équivalent**. Ce transfert de charges avait été évalué, par la chancellerie, à 200 ETPT.

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 relèvent (programme « Administration territoriale »), qu'il n'y avait pas lieu de réduire « à due concurrence » les crédits de personnel des préfectures. **Il a été tenu compte de la réaffectation de ces emplois libérés en préfecture sur de nouvelles tâches induites par la LOLF au sein des services préfectoraux** (gestion de nouveaux crédits pour le compte de ministères, élaboration d'un avis sur les budgets de chaque service déconcentré, suivi de la mise en œuvre des actions de ces services, de la réalisation de leurs objectifs et de l'exécution de leurs dépenses).

Pour autant, **la question de la surcharge de travail non compensée, pour les juridictions, au moment précis où la LOLF suppose des efforts accrus de gestion, reste posée**.

Tout en comprenant les raisons qui ont conduit à ne pas réduire les emplois des préfectures, **votre rapporteur spécial aurait souhaité un renforcement en greffiers des services administratifs régionaux (SAR). La poursuite de la mise en œuvre de la LOLF au sein de l'institution judiciaire supposerait, en effet, un tel investissement en emplois**.

---

<sup>1</sup> *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*

<sup>2</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.*

<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.*

### **G. 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.

### **H. LA MAÎTRISE DES FRAIS DE JUSTICE : UN OBJECTIF EN PASSE D'ÊTRE ATTEINT, SANS REMISE EN CAUSE DE LA « LIBERTÉ DE PRESCRIPTION » DU MAGISTRAT**

Les frais de justice constituent, depuis plusieurs exercices, **un problème récurrent pour le budget de la justice** de par leur croissance préoccupante (+ 22,8 % en 2004, par exemple), leur structure et leurs principales causes de progression<sup>3</sup>. Au final, la progression du budget des juridictions avait fini par être largement absorbée par celles des frais de justice<sup>4</sup>.

Dans son rapport d'information « *La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion* »<sup>5</sup>, **votre rapporteur spécial avait décrit cette dérive inquiétante et identifié les marges de manœuvre** en la matière. Votre commission avait, à la suite de ce rapport, demandé à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2 de la LOLF, une enquête sur les frais de justice, dont votre rapporteur spécial avait analysé les conclusions dans son rapport « *Frais de justice : l'impératif d'une meilleure maîtrise* »<sup>6</sup>.

---

<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.

<sup>3</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 ayant expérimenté la gestion des crédits des frais de justice sous enveloppe limitative), l'absence de culture de la concurrence, des techniques scientifiques plus efficaces, mais plus coûteuses, un recours excessif au principe de précaution...

<sup>4</sup> En 2004, par exemple, 90 % de l'augmentation des crédits effectivement consommés pour le fonctionnement des juridictions a été absorbée par la majoration des frais de justice.

<sup>5</sup> Sénat, rapport d'information n° 478 (2004-2005).

<sup>6</sup> Sénat, rapport d'information n° 216 (2005-2006).

L'examen du projet de loi de finances pour 2007 représente l'occasion de faire un nouveau point d'étape sur cette question et de **souligner, avec satisfaction, une inflexion notable de ces dépenses au cours de l'exercice 2006.**

**La dotation allouée pour l'année 2006** au titre des frais de justice s'élevait à 370,1 millions d'euros. En outre, une réserve d'un montant de 50 millions d'euros avait été prévue pour faire face à un éventuel dépassement. Au total, une enveloppe de **420,1 millions d'euros** avait donc été réservée pour les dépenses de cette nature.

Or, **la dépense de frais de justice constatée au 1<sup>er</sup> septembre 2006 est de 213,9 millions d'euros**, soit un taux de consommation de la dotation de près de 58 %.

**Certes, ce taux de consommation ne traduit pas la réalité des besoins des services.** En effet, les difficultés liées au démarrage de la gestion ont entraîné un retard important des mises en paiement qui n'ont réellement atteint un rythme normal qu'à partir du mois d'avril 2006, voire, dans certains ressorts, à partir du mois de mai 2006. En outre, il est courant d'observer une accélération significative des mises en paiement au cours du second semestre et spécialement sur les deux derniers mois de l'année.

**Toutefois, au vu de ces premiers éléments d'appréciation, la chancellerie est amenée à estimer que la dotation 2006 s'avérera suffisante**, moyennant l'abondement supplémentaire tiré de la réserve des 50 millions d'euros mise en place à cette fin.

Ce bon résultat s'explique, d'une part, par **une prise de conscience et de réels efforts des magistrats en tant que prescripteurs de la dépense**, et, d'autre part, par **un plan d'économies efficace mené par la chancellerie.**

**Les magistrats**, tout d'abord, ont su saisir l'enjeu de la question de la maîtrise des frais de justice pour l'institution judiciaire et mettre en œuvre, dans leurs activités de prescripteurs, une plus grande rigueur dans l'acte de dépense. L'action de sensibilisation au long cours menée dans le cadre de leur formation continue (plusieurs modules de formation de l'ENM abordent la problématique des frais de justice) est, ainsi, en train de faire sentir ses effets, comme votre rapporteur spécial a eu l'occasion de le constater lors de sa récente mission de contrôle sur **la formation des magistrats et des greffiers en chef à la gestion**<sup>1</sup>.

**Votre rapporteur spécial tient à saluer les efforts produits par les magistrats et dont les effets commencent à porter leurs fruits.**

Par ailleurs, **la chancellerie** s'est résolument engagée dans un plan d'économies, comme en atteste la mise en place d'**une mission « Frais de justice »** placée sous l'autorité de son secrétaire général, M. Marc Moinard.

---

<sup>1</sup> *Sénat, rapport d'information n° 4 (2006-2007).*

**Des référents « frais de justice »**, chargés de coordonner les politiques locales des juridictions et de suivre le niveau et les caractéristiques des consommations locales de crédit, ont également été nommés au sein de chaque TGI et au niveau de chaque CA.

Des efforts particulièrement importants ont été déployés par la chancellerie, dès 2004, dans le domaine des **frais de réquisitions téléphoniques**, qui constituent aujourd'hui le poste le plus important des dépenses de frais de justice. Ces actions spécifiques se sont notamment traduites par la création d'une délégation aux interceptions judiciaires (DIJ). Dans un premier temps, des négociations ont été menées avec les opérateurs et les sociétés de locations de matériel d'enregistrement d'écoutes téléphoniques. Ces actions se sont traduites, dès 2004, par des baisses de tarif significatives.

Une deuxième étape, qui portera pleinement ses effets en 2007, a consisté à rechercher une architecture technique plus adaptée à la mise en œuvre des **écoutes téléphoniques** au regard des nouvelles technologies. Elle s'est notamment traduite par la **suppression des ouvertures de lignes téléphoniques provisoires France-Télécom** pour chaque écoute, grâce à la mise en place, en lien avec les services enquêteurs, de centrales d'écoutes au niveau local. Une telle solution présente l'avantage d'optimiser l'utilisation du matériel et de réduire les coûts. Ainsi, le recours aux sociétés de location de matériel a vocation à cesser d'ici à la fin de l'année.

Enfin et surtout, le décret n° 2006-358 du 24 mars 2006 relatif à la conservation des données des communications électroniques a introduit dans le code de procédure pénale un nouvel article R. 213-1 qui renvoie à un arrêté le soin de **fixer les tarifs des réquisitions adressées aux opérateurs de communications électroniques**. Ainsi, l'arrêté du 22 août 2006 se base sur la notion de «juste rémunération», telle qu'issue de la décision n° 2000-441 DC du Conseil constitutionnel en date du 28 décembre 2000<sup>1</sup>. L'évaluation du coût de ces charges, telle qu'elle ressort de cette étude, permet d'envisager **une baisse des tarifs actuels de l'ordre de 40 %**.

#### **Un exemple de maîtrise efficace des frais de justice : les analyses génétiques**

En matière d'analyses génétiques effectuées sur les individus aux fins d'alimentation du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), **la passation de marchés publics s'est, d'ores et déjà, traduite par une baisse considérable des tarifs unitaires proposés par les laboratoires. Ceux-ci ont en effet été réduits de plus de moitié.** Pour 2007, d'importants gains de productivité sont aussi escomptés. En effet, suivant les préconisations de **l'audit de modernisation sur le coût des empreintes génétiques**, la chancellerie s'attache actuellement, en lien avec le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et celui de la défense, à examiner les conditions de mise en place d'un dispositif permettant de réguler les flux de demandes d'analyses entre les laboratoires publics et privés.

---

<sup>1</sup> Afin d'évaluer le coût des prestations réalisées par les opérateurs de communications électroniques, l'arrêté se fonde sur les conclusions des travaux menés par le conseil général des technologies de l'information sur la juste rémunération des charges imposées aux opérateurs de communications électroniques.

Pour ce qui est du **gardiennage des scellés**, et indépendamment du renouvellement des instructions données aux juridictions pour cantonner au strict nécessaire ce gardiennage, l'application Cassiopée, qui va équiper 175 TGI, intégrera un logiciel qui permettra enfin de **surveiller en temps réel l'évolution de ces mesures et leur nécessité**.

**En matière postale**, des actions ont d'ores et déjà été engagées pour faire diminuer le coût de ces frais, notamment par le biais d'**expertises** destinées à actualiser les procédures prévues par le nouveau code de procédure civile et le code de procédure pénale en matière d'envois recommandés, en vue de favoriser, dans la mesure du possible, **le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)** pour des envois dématérialisés.

**Votre rapporteur spécial se félicite que cette politique de maîtrise des frais de justice n'entame en rien la liberté de prescription des magistrats, principe essentiel au bon fonctionnement de notre justice.**

Dans la continuité de ce plan d'économies, votre rapporteur spécial souhaite insister, comme il l'avait déjà fait l'année dernière, sur l'importance du développement 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 de l'utilisation de réseaux agréés d'interprètes.

Le plan de maîtrise de la dépense ainsi mis en place par les juridictions et l'administration centrale a produit ses **effets au premier semestre 2006, mais ceux-ci seront plus conséquents au cours du second semestre et surtout durant l'année de gestion 2007**.

Dans ce contexte, l'enveloppe allouée pour l'année 2007 au titre des frais de justice est de **397,9 millions d'euros en crédits de paiement**, soit une hausse de **+ 7,5 % par rapport à la dotation prévue en loi de finances pour 2006, mais une baisse de - 5,3 % par rapport au cumul de cette dotation et de la réserve de 50 millions d'euros**, et de 427,3 millions d'euros en autorisations d'engagement.

**L'écart constaté entre les crédits de paiement et les autorisations d'engagement** s'explique par le souci de gérer un décalage dans le temps lié aux mémoires de frais. En effet, une étude menée par la chancellerie auprès des juridictions fait ressortir qu'**environ 40 % des mémoires de frais mis en paiement au cours de l'année correspondent à des prescriptions effectuées au cours des années précédentes**. Or, ces dépenses n'ont pas fait l'objet d'un engagement préalable puisque le circuit d'engagement n'existait pas avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Dès lors, la consommation d'autorisation d'engagement est nécessairement faussée. La différence entre le montant des autorisations d'engagement et celui des crédits de paiement permettra de résorber ce décalage.

Dans le projet de loi de finances pour 2007, les frais de justice figurent, au sein du programme « Justice judiciaire », parmi les crédits de fonctionnement des actions ci-après (en crédits de paiement) :

- Action n° 1 « *Traitement et jugement des **contentieux civils*** » : **47,7 millions d'euros** ;
- Action n° 2 « *Conduite de la politique pénale et jugement des **affaires pénales*** » : **279 millions d'euros** ;
- Action n° 3 « *Cassation* » : **0,4 million d'euros** ;
- Action n° 6 « *Soutien* » : **70,8 millions d'euros**<sup>1</sup>.

---

<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.**

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

- L'année 2007 doit permettre de **consolider les acquis de la LOLF** dans les juridictions, de poursuivre l'acclimatation à la culture de performance qu'elle induit et de pérenniser les bonnes habitudes prises par les gestionnaires.

- Au regard des **objectifs fixés par la LOPJ en termes de création d'emploi, on constate un taux d'exécution, relativement satisfaisant, de 81,7 % pour les magistrats mais de seulement 57,9 % pour les greffiers. Dans une perspective plus « lolfienne »** (fondée sur une unité de calcul en ETPT), ce taux d'exécution est de **66,2 % pour les magistrats et de 52,2 % pour les greffiers.**

- **L'évolution du ratio entre le nombre de magistrats et celui de fonctionnaires est « défavorable » aux greffiers** (2,69 magistrats pour un greffier), 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.

- La question de la surcharge de travail (liée à la LOLF) non compensée, pour les juridictions, reste posée. **Le transfert des charges d'ordonnancement des préfectures vers les cours d'appel ne s'est pas accompagné d'un mouvement de personnels équivalent** (estimation à 200 ETPT non transférés).

- **Le problème des frais de justice est en passe d'être réglé.** Au vu des premiers éléments d'appréciation sur la gestion 2006, la chancellerie est amenée à estimer que la dotation pour 2006 s'avérera suffisante (moyennant toutefois l'abondement supplémentaire tiré de la réserve des 50 millions d'euros mise en place à cette fin en loi de finances pour 2006).

- La maîtrise en cours des frais de justice s'explique, d'une part, par **une prise de conscience, à laquelle votre commission des finances a contribué** (cf. rapports d'information n<sup>os</sup> 478 (2004-2005) et 216 (2005-2006)), **et de réels efforts des magistrats en tant que prescripteurs de la dépense**, et, d'autre part, par **un plan d'économies efficace mené par la chancellerie.** Par exemple, en matière d'**analyses génétiques**, la passation de marchés publics s'est, d'ores et déjà, traduite par une baisse considérable des tarifs unitaires proposés par les laboratoires. Ceux-ci ont, en effet, été réduits de plus de la moitié.

### III. LE PROGRAMME 107 « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »

#### A. UN PROGRAMME AXÉ SUR L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE ET LA RÉINSERTION

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 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>1</sup>, ainsi que le placement sous surveillance électronique<sup>2</sup>, le placement extérieur et la semi-liberté.

La population détenue en France présente un taux de 93,1 pour 100.000 habitants<sup>3</sup>, pour laquelle le taux d'encadrement s'établit à 2,7<sup>4</sup>.

**L'action n° 2 « Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice »** résulte de la fusion des anciennes actions n°2 « Accueil des personnes en détention » et n°3 « Accompagnement et réinsertion des personnes placées sous main de justice ». Elle concerne les prestations d'entretien au quotidien (alimentation, habillement, couchage, hygiène, mais aussi les transfèvements, 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).

Cette action porte, également, sur le travail pénitentiaire ainsi que les activités d'enseignement et de formation.

---

<sup>1</sup> La poursuite du programme de construction et de rénovation des établissements pénitentiaires fera l'objet de développements particuliers (voir Partie III-E).

<sup>2</sup> 6,2 millions d'euros en 2007, tant pour les autorisations de programme que pour les crédits de paiement.

<sup>3</sup> Royaume-Uni : 113,4 ; Allemagne : 96,4 ; Italie : 101,7 ; Pays-Bas : 112,7.

<sup>4</sup> Royaume-Uni : 1,9 ; Allemagne : 2,8 ; Italie : 1,3 ; Pays-Bas : 2,1.

A peine un tiers des personnes écrouées<sup>1</sup> exercent une activité rémunérée et sont réparties entre la production<sup>2</sup> (10.000 détenus), le service général (6.600 détenus) et la formation professionnelle (2.600 détenus)<sup>3</sup>.

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.

**B. LE POIDS DE L'ACTION « GARDE ET CONTRÔLE DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE » (57,3 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT)**

Plus de la moitié (57,3 %) des moyens du présent programme est concentré sur les actions n° 1 « *Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice* ».

L'actions n° 5 « *Soutien et formation* » est ventilée entre les deux premières actions du programme « *Administration pénitentiaire* ».

**Crédits de paiement par action**

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme
1 - Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	1 287,9	57,3%	1 562,1	67,0%
2 - Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice	672,0	29,9%	770,7	24,3%
3 - Accompagnement et réinsertion des personnes placées sou main de justice	0,0	0,0%	0,0	0,0%
4 - Soutien et formation	286,5	12,8%	0,0	0,0%
5 - Formation (ENAP)	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Ensemble	2 246,4	100,0%	2 332,9	100,0%

+ 86,5 millions d'euros \*

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

<sup>1</sup> Le nombre de détenus au 1<sup>er</sup> octobre 2006 était de 56.311 personnes (- 1,5 % par rapport au 1<sup>er</sup> octobre 2005).

<sup>2</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 peine » - contrôle budgétaire de la Régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP) : document Sénat n° 330 (2001-2002).

<sup>3</sup> L'article 21, modifié par l'Assemblée nationale, du présent projet de loi de finances pour 2007 portant création d'un compte d'affectation spéciale « Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire » ne comporte aucune disposition de nature à modifier cette proportion de détenus exerçant une activité rémunérée.

**L'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP)**, opérateur du programme, est financée par une subvention pour charge de service public s'imputant sur l'action n° 4 « *Soutien et formation* ». Le montant de cette subvention s'élève à **22 millions d'euros, ces crédits étant en forte baisse par rapport à l'année dernière (- 25,2 %) du fait d'un ajustement du fonds de roulement de l'ENAP.**

### **C. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE + 5,4 %**

Le présent programme comporte 2.869,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et **2.246 millions d'euros de crédits de paiement, en progression** respectivement de + 1,8 % et de + **5,4 %**.

**Les crédits en personnel (titre 2)** augmentent de 57,6 millions d'euros (soit + 4,2 %). L'évolution des rémunérations d'activité (+ 37 millions d'euros, soit + 4,2 %) 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 (+ 20 millions d'euros) suit celle des rémunérations d'activité (+ 4,2 %).

**Les dépenses de fonctionnement (titre 3)** progressent de 29 millions d'euros (soit + 5,9 %). L'augmentation provient en particulier des évolutions suivantes : passage en dépenses de fonctionnement des dépenses concernant le travail des détenus (auparavant supportées par le titre 6, dépenses d'intervention), conséquences de l'accroissement du nombre de places, dépenses liées aux aménagements de peine, notamment bracelet électronique (6,2 millions d'euros). Il convient, par ailleurs, de remarquer que **l'administration pénitentiaire se désengage de la gestion des centres de rétention administrative (CRA)** au profit de la police nationale (10 CRA) et de la gendarmerie nationale (3 CRA). Les crédits de fonctionnement des CRA (3,7 millions d'euros) sont, ainsi, transférés aux deux ministères de tutelle (ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et ministère de la défense).

**Les crédits d'investissements (titre 5)** augmentent de 54,1 millions d'euros (soit + 22,4 %). Cette évolution est liée à la poursuite du programme de rénovation et de construction de places en établissement pénitentiaire.

Enfin, **le recul des crédits d'intervention (titre 6)**, de 25,4 millions d'euros (soit - 64,3 %) est lié au passage en dépenses de fonctionnement (titre 3) des dépenses concernant le travail des détenus, comme précédemment indiqué.

***D. LES EFFECTIFS : 31.297 ETPT DONT 22.465 ETPT CONSACRÉS AU PERSONNEL DE SURVEILLANCE***

Le programme « Administration pénitentiaire » est doté de **31.297 ETPT<sup>1</sup>**, en progression de + 277 ETPT.

**Le personnel de surveillance (catégorie C) constitue l'essentiel des effectifs avec 22.465 ETPT**, en hausse de + 196 ETPT.

**Les métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif sont dotés de 3.697 ETPT (+ 32 ETPT)** et les métiers administratifs et techniques de **3.803 ETPT (+ 35 ETPT)**.

***E. 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>2</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 % au 1<sup>er</sup> octobre 2006<sup>3</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>4</sup>.**

Il est donc 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 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).

Ce programme de modernisation du parc immobilier de l'administration pénitentiaire s'articule autour de **plusieurs modes de financement**.

---

<sup>1</sup> Dont 17 magistrats.

<sup>2</sup> Rapport spécial n° 99 – Tome III – Annexe 15 (2005-2006).

<sup>3</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>4</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).

## **1. Le rôle central de l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice (AMOTMJ)**

**L'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice (AMOTMJ) joue un rôle central** dans la réalisation d'opérations sous convention de mandat, y compris les études préalables liées à ces opérations.

Ainsi, 40 millions d'euros en autorisations d'engagement et **215,7 millions d'euros en crédits de paiement** sont destinés à financer ou à poursuivre le financement des opérations suivantes pilotées par l'AMOTMJ :

- établissement pénitentiaire à la Réunion ;
- construction de deux maisons centrales ;
- réhabilitation des établissements pénitentiaires de Marseille-Baumettes et Fleury-Mérogis ;
- réalisation de centres de semi-liberté et de quartiers courtes peines ;
- construction de quatre établissements pour détenus majeurs en conception-réalisation (2.360 places) ;
- réalisation du centre pénitentiaire de Ducos ;
- achèvement de sept établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), livrés en 2007-2008 ;
- acquisitions foncières ;
- réalisation de quatre établissements pénitentiaires en conception-réalisation.

## **2. Les opérations conduites directement par le ministère de la justice**

Par ailleurs, **un certain nombre d'opérations sont menées directement par le ministère de la justice, sans l'intermédiaire de l'AMOTMJ.**

A ce titre, 66,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et **36,7 millions d'euros en crédits de paiement** permettront la réalisation des opérations suivantes :

- dispositif d'accroissement des capacités afin d'obtenir environ 1.900 places supplémentaires ;
- poursuite des opérations de rénovation et de maintenance lourde des établissements pénitentiaires ;
- réalisation de parloirs sans surveillance directe, en priorité dans les établissements pour longues peines ;
- opérations permettant le maintien des liens familiaux en détention ;

- mise en œuvre de régimes différenciés dans les établissements pour peines, et plus particulièrement les centres de détention, adaptés aux profils des condamnés ;

- mise en œuvre d'un schéma de restructuration de certains établissements.

### **3. Les « partenariats public / privés » (PPP)**

La construction des établissements pénitentiaires passe également par **des montages de type « partenariats public / privé » (PPP)**.

En effet, la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (**LOPSI**) permet à l'Etat de conclure, avec le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT) de son domaine public, un bail portant sur des bâtiments à construire pour les besoins de la justice<sup>1</sup>.

Le décret en Conseil d'Etat n° 2004-18 du 6 janvier 2004 (modifié par le décret n° 2004-732 du 26 juillet 2004) et la directive 2004/18/CE du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, permettent à une société de projets ou à un groupement de **concevoir, construire, financer, maintenir et entretenir les bâtiments de la justice, moyennant un loyer versé sur une longue période (20 à 30 ans) avec option d'achat**.

**729 millions d'euros sont ouverts à cette fin en autorisations d'engagement** pour 2007.

**La partie du programme pénitentiaire pour majeurs** à réaliser en maîtrise d'ouvrage privée a ainsi été lancée en 2004 avec **un premier lot** autorisation d'occupation temporaire – location avec option d'achat (AOT-LOA) de 2.790 places réparties comme suit sur quatre établissements pour détenus majeurs localisés :

- centre de détention de 600 places à Roanne (livraison au troisième trimestre 2008) ;

- maison d'arrêt de 690 places à Lyon (livraison au premier semestre 2009) ;

- centre pénitentiaire de 690 places à Nancy (livraison au premier semestre 2009) ;

- centre pénitentiaire de 810 places à Béziers (livraison au premier semestre 2009).

Concernant ce premier lot, le contrat passé par l'AMOTMJ a été signé le 23 février 2006 pour **une durée de 27 ans**.

---

<sup>1</sup> Article 3-II-1° de la LOPSI insérant l'article L. 34-3-1 dans le code du domaine de l'Etat.

Ce contrat porte sur **un montant d'investissement d'environ 270 millions d'euros** et une part annuelle de services d'environ 15 millions d'euros en valeur 2005. Le contrat doit conduire à une mise en service du premier établissement au troisième trimestre 2008 (Roanne) avec un échelonnement des autres livraisons jusqu'à 2009.

**Un deuxième lot** de construction en AOT-LOA d'établissements pénitentiaires pour majeurs permettra la réalisation de 1.690 places réparties sur trois établissements :

- centre pénitentiaire de 690 places à Poitiers ;
- centre pénitentiaire de 690 places au Havre ;
- maison d'arrêt de 400 places au Mans.

**Un troisième lot**, d'une capacité de 1.990 places, est envisagé sur trois établissements à réaliser dans les régions suivantes :

- centre de détention de 800 places en Ile-de-France (terrain non encore localisé) ;
- centre pénitentiaire de 690 places à Lille Annœullin ;
- maison d'arrêt de 500 places à Nantes.

#### ***F. L'ETAT D'AVANCEMENT DE LA LOPJ***

Comme il a été rappelé précédemment, **la LOPJ a prévu la création 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).

Etant donnée **la spécificité des programmes immobiliers pénitentiaires** et les délais incompressibles qu'ils imposent (validation de projet, études, conception, réalisation, passation des marchés), il est particulièrement difficile de distinguer parmi les créations de places celles qui relèvent de la mise en oeuvre de la LOPJ depuis son adoption définitive et celles qui correspondent à des projets déjà en cours au moment de cette adoption.

En fonction des éléments recueillis par votre rapporteur spécial auprès du ministère de la justice, il est toutefois possible de dresser **un bilan partiel** de l'application de la LOPJ aux programmes pénitentiaires.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, **les efforts consentis au titre de la LOPJ feront sentir leurs effets essentiellement à partir de 2007**. Au cours de cette année, en effet, commenceront à être livrées les premières grandes tranches du programme immobilier de l'administration pénitentiaire (création nette de 1.259 places). Les projections pour 2008 et 2009 font apparaître, ensuite, des créations nettes de, respectivement, 2.519 et

3.965 places. **Le scénario retenu actuellement par le ministère de la justice envisage, ainsi, une réalisation des objectifs fixés par la LOPJ à un horizon situé au-delà de 2010.**

**La création de places de détention : les perspectives des programmes immobiliers pénitentiaires**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Au-delà de 2010	Total
<b>Places créées (nettes des fermetures)</b>	533	492	- 218	1.259	2.519	3.965	864	2.957	12.371

Source : chancellerie

Ces estimations doivent être mises en relation avec le nombre de détenus et le nombre de places actuels : 56.311 détenus pour 50.300 places au 1<sup>er</sup> octobre 2006. **Ainsi, à supposer que le nombre de détenus reste à ce niveau et que les prévisions en matière de création de places de détention soient respectées, ce n'est que dans le courant de 2009 que le nombre de places égalera le nombre de personnes détenues.**

**G. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE AFFINÉE**

Pour 2007, la direction de l'administration pénitentiaire a souhaité faire évoluer le PAP afin de préciser plus clairement ce qui relève de ses missions.

Dans cette perspective, l'indicateur du **nombre d'évasions**, attaché à l'objectif n° 1 « *Renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires* », est détaillé de manière à bien distinguer ce qui relève, d'une part, de la garde pénitentiaire directe, et, d'autre part, des évasions hors de l'établissement pénitentiaire.

De même, les deux sous-indicateurs relatifs aux évasions hors établissement pénitentiaire sont **rédigés plus clairement afin de limiter leur périmètre aux seules activités de l'administration pénitentiaire**. Celui relatif aux hospitalisations d'office est supprimé, car non significatif pour la mesure de l'activité de l'administration pénitentiaire.

Par ailleurs, l'indicateur relatif au **taux d'incidents** n'est plus suivi par deux sous-indicateurs, mais par un seul rendant compte du nombre d'agressions contre un personnel, le second sous-indicateur portant sur le nombre d'incidents causés par les détenus ne pouvant pas être correctement restitué.

Enfin, afin de **permettre une vraie mesure de la performance des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)**, l'objectif n° 7

évolue en « *Améliorer la qualité de la prise en charge du condamné en milieu ouvert* ».

Les prévisions en matière d'évasions pour 2006 et 2007 montrent **une dégradation anticipée de la sécurité des établissements** : 3,6 évasions pour 10.000 détenus sous garde pénitentiaire directe contre 3,1 en réalisation pour 2005. Cette contre-performance annoncée s'explique par l'ouverture de nouveaux établissements, souvent génératrice d'incidents collectifs et de réclamations diverses lors des premiers temps de mise en fonctionnement.

L'indicateur portant sur **le coût de la journée de détention**, associé à l'objectif n° 2 « *Adapter la gestion du parc immobilier aux catégories de populations accueillies (mineurs-majeurs)* », reste **incomplet**, puisque se limitant aux seules dépenses de fonctionnement des établissements. A terme, ce coût devrait incorporer non seulement les dépenses de fonctionnement mais aussi les dépenses d'immobilier et de personnel. Il ne permet pas, non plus, de porter un jugement comparé sur la gestion publique et la gestion mixte, dès lors que, dans le PAP pour 2007, le coût des établissements en gestion mixte n'est pas renseigné. En 2007, l'administration pénitentiaire devrait, néanmoins, parvenir à perfectionner le calcul de cet indicateur et être capable de fournir des éléments d'information sur la gestion mixte. En dépit des lacunes signalées, il convient de noter que **le coût d'une journée de détention pour peine en gestion publique était de 15,25 euros en 2005, avec une prévision de 14,26 euros pour 2006.**

La progression du pourcentage de **personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine** (objectif n° 3 « *Développer les aménagements de peine* »), situé en prévision pour 2007 à un niveau de 8,6 % (contre 6,8 % en réalisation 2005), s'inscrit dans le prolongement de la circulaire du garde des sceaux du 27 avril 2006 relative aux aménagement de peine et aux alternatives à l'incarcération demandant aux procureurs généraux et aux procureurs de la République de prendre, en fonction de la situation personnelle et des antécédents judiciaires des prévenus ou des condamnés, des réquisitions tendant au prononcé de peines alternatives aux peines d'emprisonnement ou de mesures d'aménagement de peine. **Cet indicateur ne rend donc que très partiellement compte de l'efficacité de l'administration pénitentiaire.**

L'indicateur relatif au pourcentage de **détenus bénéficiant d'un projet de préparation à la sortie** (objectif n° 6 « *Favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus* ») connaît, en réalisation sur 2005, un résultat très supérieur à la prévision : 31,7 % contre 21 %. Cette performance, dont la prévision n'est d'ailleurs que de 22 % pour 2006 et 2007, est toutefois fortement dépendante du nombre de « signalements »<sup>1</sup> des SPIP vers l'ANPE, et donc, d'une certaine façon, de la « disponibilité » des agents de cette agence pour ce type de publics.

---

<sup>1</sup> Est appelé « signalement », l'action du conseiller d'insertion et de probation qui oriente une personne détenue vers un correspondant ANPE.

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

- **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 de 111 % au 1<sup>er</sup> octobre 2006, qui peut aller même au-delà de 200 % dans certains établissements...**

- Etant donnée **la spécificité des programmes immobiliers pénitentiaires** et les délais incompressibles qu'ils imposent (validation de projet, études, conception, réalisation, passation des marchés), les efforts consentis au titre de la LOPJ ne feront sentir leurs premiers effets positifs qu'à partir de 2007. **A supposer que le nombre de détenus reste au niveau actuel et que les prévisions en matière de création de places de détention soient respectées, ce n'est que dans le courant de 2009 que le nombre de places égalera le nombre de personnes détenues.**

- **L'administration pénitentiaire se désengagera, en 2007, de la gestion des centres de rétention administrative (CRA)** au profit de la police nationale (10 CRA) et de la gendarmerie nationale (3 CRA), les crédits de fonctionnement des CRA (3,7 millions d'euros) étant transférés aux deux ministères de tutelle (ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et ministère de la défense).

- **La subvention de l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP)**, qui s'élève à 22 millions d'euros, est en forte baisse par rapport à l'année dernière (- 25,2 %) du fait d'un ajustement du fonds de roulement.

- Pour 2007, **la direction de l'administration pénitentiaire a fait évoluer le PAP du présent programme afin de préciser plus clairement ce qui relève de ses missions.** Il convient de se féliciter de cette initiative qui répond aux vœux de votre commission.

- **Les prévisions en matière d'évasions** pour 2006 et 2007 montrent **une dégradation anticipée de la sécurité des établissements** : 3,6 évasions pour 10.000 détenus sous garde pénitentiaire directe contre 3,1 en réalisation pour 2005. Cette contre-performance annoncée s'explique par l'ouverture de nouveaux établissements, souvent génératrice d'incidents collectifs et de réclamations diverses lors des premiers temps de mise en fonctionnement.

- **Le coût d'une journée de détention pour peine** « en gestion publique » était de **15,25 euros en 2005, avec une prévision de 14,26 euros pour 2006.**

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

##### ***A. UN PROGRAMME ORIENTÉ VERS LES MINEURS DÉLINQUANTS ET LES « JEUNES MAJEURS »***

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 présent programme et **l'action n° 4 « Formation »** se rapporte à celle assurée par le Centre national de formation et d'études (CNFE) et ses neufs pôles territoriaux de formation.

**B. LA PRÉPONDÉRANCE DE L'ACTION « MISE EN ŒUVRE DES MESURES JUDICIAIRES : MINEURS DÉLINQUANTS »**

L'action n° 1 relative aux mesures à l'égard des mineurs délinquants absorbe près de la moitié (48,9 %) des moyens du programme et l'action n° 2, ayant trait aux mineurs en danger et aux jeunes majeurs, en consomme près du tiers (33,2 %).

**Crédits de paiement par action**

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme
1 - Mise en oeuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants	390,8	48,9%	490,7	59,5%
2 - Mise en oeuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs	265,5	33,2%	333,4	40,5%
3 - Soutien	101,9	12,7%	0,0	0,0%
4 - Formation (Centre national de formation et d'études)	41,6	5,2%	0,0	0,0%
Ensemble	799,7	100,0%	824,1	100,0%

+ 24,4 millions d'euros \*

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

**C. DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN PROGRESSION DE + 8 %**

Le présent programme comporte, hors fonds de concours<sup>1</sup>, 821,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et **799,7 millions d'euros en crédits de paiement, en progression** respectivement de + 11 % et de + 8 % (63,7 millions d'euros).

**Les dépenses de personnel (titre 2)** augmentent de 21 millions d'euros, soit + 5,6 %. Les rémunérations d'activité progressent de 14,5 millions d'euros, soit 6,1 %, en raison, notamment, de la création d'emplois en lien avec l'ouverture de nouveaux quartiers pour mineurs, de nouveaux centres éducatifs fermés (CEF) et de nouveaux établissements pour mineurs. Les cotisations et contributions sociales augmentent, pour leur part, de 7,2 millions d'euros (+ 5,6 %), tandis que les prestations sociales et allocations diverses régressent de 0,7 million d'euro (- 11,3 %).

**Les dépenses de fonctionnement (titre 3)** augmentent de 42,8 millions d'euros (soit + 12,7 %). Cette hausse des crédits de fonctionnement s'explique, pour une grande part, par **la croissance des crédits consacrés à l'action n° 1 « Mise en œuvre des mesures judiciaires :**

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

**mineurs délinquants** » qui progressent de 33,6 millions d'euros, soit + 21,4 %. Cette évolution est due, notamment, à l'augmentation des crédits nécessaires au fonctionnement des CEF, qui constituent l'un des objectifs prioritaires de la LOPJ et bénéficieront d'une dotation de 55,9 millions d'euros en 2007. L'action n° 2 « *Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs* » voit, de son côté, ses crédits de paiement augmenter de 9,8 millions d'euros (+ 6,2 %).

Les crédits d'investissement (titre 5) s'élèvent à 22,1 millions d'euros et enregistrent un léger recul (- 2,6 %) qui recouvre, notamment, deux évolutions en sens contraire. D'une part, une baisse des dépenses d'investissement de l'action n° 3 « *Soutien* » (- 28,3 %), et, d'autre part, un progrès de celles liées à l'action n° 4 « *Formation* » (+ 45,4 %). En particulier, 9 millions d'euros de crédits de paiement sont affectés au financement des travaux de construction de l'école nationale de la PJJ (ENPJJ) à Roubaix (le site actuel étant à Vaucresson).

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

#### ***D. LA NÉCESSITÉ DE RÉSORBER LE PASSIF NÉ DES REPORTS DE CRÉDITS CONCERNANT LE SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ (SAH)***

Comme en 2005, le présent programme a fait l'objet de mesures de **régulation budgétaire** au cours de l'exercice 2006. Cette régulation a porté, au 30 juillet 2006, sur un montant total de 2,5 millions d'euros, une première annulation de crédits ayant eu lieu à l'occasion de la mise en place du « Plan banlieues » (1,9 million d'euros)<sup>1</sup> et une seconde étant intervenue en vue du financement des mesures de lutte contre le chikungunya et la grippe aviaire (0,6 million d'euros)<sup>2</sup>.

La réserve obligatoire initiale, qui était de 15,5 millions d'euros en crédits de paiement, a été débloquée (juin 2006), et ses crédits ont été entièrement consacrés à payer les reports de charge du secteur associatif habilité (SAH).

Il en va de même pour les crédits de report, 10,1 millions d'euros, qui ont également été attribués intégralement au SAH.

Le tableau suivant retrace la situation des crédits, hors dépenses de personnel (titre 2), du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » (au 30 juillet 2006), après intervention des mesures de régulation et d'annulation.

---

<sup>1</sup> Cette disposition a été introduite au projet de loi de finances initiale pour 2006 via un amendement adopté par l'Assemblée nationale.

<sup>2</sup> Décret n° 2006-365 du 27 mars 2006 portant ouverture et annulation de crédits.

### L'effet de la régulation budgétaire sur les crédits de la PJJ

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement (hors titre 2)
Crédits ouverts en loi de finances pour 2006	365
Plan banlieues	- 1,9
Reports de crédits (arrêté 28 mars 2006)	10,1
Annulation de crédits (décret 27 mars 2006)	- 0,7
<b>Crédits disponibles</b>	<b>372,5</b>

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

Ces difficultés financières créées par la régulation budgétaire en 2005 avaient rendu délicat le dialogue de gestion avec les services déconcentrés, les prévisions d'actions effectuées en début d'année ne pouvant être respectées. **Votre commission avait regretté, l'année dernière, cette situation** au moment de la mise en œuvre de la LOLF et alors même que l'expérience de déconcentration des crédits était bien avancée à la PJJ.

Sur **l'exercice 2006**, les crédits ouverts pour la prise en charge des prestations effectuées par le SAH se révèlent à nouveau insuffisants au regard des besoins (augmentation des décisions de justice confiées à ce secteur et mise en œuvre du programme CEF, notamment).

Alors que les crédits ouverts en loi de finances pour 2006 s'élèvent à 269 millions d'euros, l'estimation de la charge 2006 est, en effet, de 344 millions d'euros. En dépit de l'abondement de la ressource budgétaire à hauteur de 13,7 millions d'euros par des reports et des dégels, les crédits obtenus au 30 juillet 2006 sont donc **insuffisants de 61,3 millions d'euros** au regard de cette prévision.

Au total, les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2006 pour le financement du SAH ne permettent donc pas de faire face aux dépenses prévues en raison, d'une part, de l'importance du report de charges, et, d'autre part, de l'évolution de l'activité dans les CEF. De fait, **cette situation revient à faire peser la charge de la trésorerie de l'Etat sur le SAH, depuis plusieurs années, via des reports de charge successifs.**

**Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit une augmentation de 43 millions d'euros de l'enveloppe budgétaire consacrée au SAH**, de manière à faire face à la montée en charge de ce secteur tout en engageant un travail de résorption des reports.

**Votre rapporteur spécial souhaite souligner, à cette occasion, la nécessité d'assainir le « passif des années écoulées », celui-ci rendant plus difficile l'appréciation sur les moyens inscrits dans le projet de loi de**

**finances pour 2007. Il souhaite que la régulation budgétaire n'hypothèque plus une part trop importante des moyens alloués au présent programme, compte tenu de ce passif.**

***E. DES EFFECTIFS EN PROGRESSION, NOTAMMENT LES PERSONNELS DU GREFFE, DE L'INSERTION ET DE L'ÉDUCATIF***

Le programme dispose de **8.806 ETPT, en progression de + 76 ETPT.**

**L'action n° 1 « Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants »** est dotée de 4.408 ETPT, constituant la moitié des effectifs du présent programme (50 %).

**L'action n° 2 « Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs »** fonctionne avec 2.130 ETPT (24,1 % du programme).

**Les actions n° 3 et n° 4 (« Soutien » et « Formation »)** totalisent 2.278 ETPT, soit 25,9 % du programme.

L'augmentation des effectifs est particulièrement significative concernant **les emplois du greffe, de l'insertion et de l'éducatif : + 127 ETPT.**

***F. DES MARGES DE MANŒUVRE EN MATIÈRE DE PERFORMANCE***

L'une des caractéristiques principales de la PJJ est de **travailler en partenariat**, avec les départements et le secteur associatif. De ce fait, **l'atteinte de ses objectifs ne dépend pas exclusivement de son action** (par exemple, le taux de départements ayant mis en place un dispositif d'accueil d'urgence). 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.**

**Conformément au souhait émis par votre commission lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, le nombre d'objectifs et d'indicateurs a été revu à la baisse.** L'objectif tendant à « *favoriser par l'action éducative l'intégration sociale, l'insertion scolaire et professionnelle des jeunes sous mandat judiciaire* » et l'indicateur qui lui était associé, relatif au taux d'inscription dans des dispositifs de droit commun en fin de mesure, ont été supprimés<sup>1</sup>. De même, disparaît du PAP pour 2007 l'indicateur

---

<sup>1</sup> La suppression de cet indicateur est justifiée par des biais importants qui fausseraient l'interprétation des résultats produits et dont l'ampleur a été sous estimée lors des travaux préparatoires.

mesurant le suivi des préconisations proposées par le service éducatif dans le rapport d'investigation par les magistrats prescripteurs<sup>1</sup>.

En matière de performance, il convient de souligner **les progrès notable du taux de suivi éducatif continu auprès des mineurs incarcérés** : 60 % réalisé en 2004 mais 90 % en 2005 avec une prévision de 100 % en 2006.

Toutefois, les délais de prise en charge, s'ils progressent globalement entre 2004 et 2005, sont systématiquement inférieurs, en réalisation pour 2005, aux prévisions. Ces résultats illustrent, en particulier, **la « pression » à laquelle est confrontée la PJJ sur la prise en charge en milieu ouvert**, le délai étant, par exemple, de 24,35 jours pour les mesures de milieu ouvert pénal (18,18 jours en prévision pour 2006 et 12 jours en prévision pour 2007).

En outre, **les taux d'occupation des établissements laissent apparaître des marges de manœuvre. Ainsi, en 2005, ce taux est-il de seulement 67,8 % pour les CEF gérés par le secteur public** (prévision de 70 % en 2006). Ce résultat, qui n'est pas satisfaisant, s'explique, notamment, par un fort taux de rotation des publics concernés par ce type d'hébergement.

De même, le nombre de **mesures d'investigation et d'orientation éducative** réalisées en 2005 et rapportées au nombre de psychologues est très inférieur à la prévision qui avait été fixée : 30,9 en réalisé contre 40 en prévision. Cette contre-performance trouve son origine dans la difficulté d'associer, dans la mise en œuvre de ces mesures, une équipe nécessairement pluridisciplinaire et de dépasser le problème posé par la moindre disponibilité des éducateurs dont la charge de travail est croissante.

**Le coût des mesures judiciaires**, par exemple **1.725 euros pour une mesure d'enquête sociale et 731 euros pour une journée en CEF dans le secteur public**, paraît, par ailleurs, relativement élevé. Le mode de paiement des investigations et orientations éducatives, passé en 2006 d'un paiement à la journée à un paiement à l'acte, devrait, toutefois, permettre des économies substantielles à l'avenir en la matière. Concernant les CEF, leur coût doit être remis en perspective au regard de la montée en charge de ce dispositif et des charges fixes relativement importantes engendrées initialement par ces structures d'accueil. Ces charges ont vocation à être étalées à mesure de l'approche du régime de croisière de ce programme de création de CEF.

L'analyse des coûts des mesures judiciaires fait ressortir **des montants unitaires par journée ou par mesure souvent plus élevés dans le secteur public que dans le SAH**. Pour réduire ce différentiel, la direction de la PJJ a mis en œuvre des actions volontaristes ainsi que des réformes structurelles qui passent, notamment, par des objectifs d'augmentation d'activité par travailleur social, d'augmentation du taux moyen d'occupation des structures, la définition d'une carte des emplois, la déconcentration de la gestion des ressources humaines et du recrutement, et, surtout, une plus grande

---

<sup>1</sup> L'outil permettant d'alimenter les données n'étant pas finalisé.

complémentarité entre le secteur public et le SAH afin d'optimiser le recours à ces deux secteurs. **Votre rapporteur spécial sera attentif aux résultats obtenus par cette politique en vue d'une meilleure maîtrise des coûts.**

Enfin, **deux indicateurs ne sont pas renseignés** dans le PAP pour 2007 : l'indice mesurant la qualité des mesures d'investigations réalisées par la PJJ ainsi que le taux d'évolution favorable de la situation des mineurs en danger. **Ces indicateurs devraient être livrés en 2007, une fois leur mode de calcul finalisé.**

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

- **Les dépenses de fonctionnement** du présent programme augmentent de 42,8 millions d'euros (soit + 12,7 %). Cette évolution est due, pour une part importante, à l'augmentation des crédits nécessaires au fonctionnement des **centres éducatifs fermés (CEF), qui bénéficieront d'une dotation de 55,9 millions d'euros en 2007.**

- **9 millions d'euros de crédits de paiement** sont affectés au financement des **travaux de construction de l'école nationale de la PJJ (ENPJJ) à Roubaix** (le site actuel étant à Vaucresson).

- **L'appréciation des moyens** inscrits pour la PJJ est « **brouillée** » par le **niveau trop important des régulations budgétaires intervenant chaque année.**

- **Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit une augmentation de 43 millions d'euros de l'enveloppe budgétaire consacrée au secteur associatif habilité (SAH),** de manière à faire face à la montée en charge de ce secteur tout en engageant un travail de résorption des reports de charges des années précédentes.

- L'une des caractéristiques principales de la PJJ est de **travailler en partenariat,** avec les départements et le secteur associatif. De ce fait, **l'atteinte de ses objectifs ne dépend pas exclusivement de son action** (par exemple, le taux de départements ayant mis en place un dispositif d'accueil d'urgence).

- Conformément au souhait émis par votre commission lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, **le nombre d'objectifs et d'indicateurs a été revu à la baisse.**

- **Les taux d'occupation des établissements laissent apparaître des marges de manœuvre.** Ainsi, en 2005, ce taux était de seulement **67,8 % pour les CEF gérés par le secteur public** (prévision de 70 % en 2006).

- **Le coût des mesures judiciaires,** par exemple **1.725 euros pour une mesure d'enquête sociale et 731 euros pour une journée en CEF dans le secteur public,** paraît relativement élevé.

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

### A. UN PROGRAMME TOURNÉ VERS L'INTERVENTION

Bien qu'il ne contienne que 5,4 % des moyens de la mission « Justice » (crédits de paiement), 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 à agir en justice.**

L'aide juridictionnelle constitue la première action du présent programme, avec 95,4 % 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 n° 2 du présent programme, est mis en œuvre par les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), institués dans 82 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 » (MJD), implantées principalement dans les zones urbaines sensibles (ZUS) ainsi que les « Points d'accès au droit ». Cette action dispose de 1,1 % des moyens du programme.

**La politique d'aide aux victimes** (action n° 3, dotée de 2,8 % 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 TGI.

Le présent programme comporte, par ailleurs, **une nouvelle action « Médiation familiale et lieux neutres de rencontre »** (action n° 4). Cette action s'inscrit dans les orientations du ministère de la justice qui visent à maintenir les liens familiaux au-delà des séparations et des divorces. L'intégration de dispositions spécifiques sur la médiation familiale dans le code civil et le nouveau code de procédure civile<sup>1</sup> a, en effet, été l'occasion de

---

<sup>1</sup> Loi n° 2002-305 du 2 mars 2002 sur l'autorité parentale et loi n° 2004-439 du 26 avril 2004 sur le divorce.

promouvoir ce mode de résolution amiable des conflits et de mieux prévenir les conflits ou leur multiplication. La mise en œuvre de ces dispositions repose essentiellement sur le réseau des associations et services de médiation familiale et / ou « lieux neutres de rencontre parents / enfants ».

Dans ce contexte, il apparaît donc logique que **99 %** des moyens du programme soient constitués de **crédits d'intervention (aide juridictionnelle, subventions aux associations d'aide aux victimes, associations de médiation familiale...)**. Il en résulte, notamment, que **les marges du gestionnaire sont quasi inexistantes au regard des nouvelles règles de fongibilité introduites par la LOLF.**

***B. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS CARACTÉRISÉE PAR UNE PROGRESSION DE + 6,6 % DE L'ACTION N°1 « AIDE JURIDICTIONNELLE »***

Les moyens du programme « Accès au droit et à la justice » progressent en **autorisation d'engagement** de **+ 7,3 %**, en passant de 344,1 millions d'euros à 369,4 millions d'euros, mais reculent en **crédits de paiement** de **- 1,8 %**, en passant de 344,1 millions d'euros à 338,4 millions d'euros.

Cette baisse des crédits de paiement résulte, notamment, de la principale innovation budgétaire du présent programme, dans le présent projet de loi de finances pour 2007 : **la suppression des dépenses de personnel (titre 2), ces charges ayant été transférées, comme indiqué précédemment (cf. Partie II-C), au programme « Justice judiciaire ».**

**L'évolution à la hausse des autorisations d'engagement** s'explique par une augmentation significative des dépenses d'intervention consacrées aux transferts aux ménages (aide juridictionnelle) de 51 millions d'euros, la progression de ces transferts n'étant qu'en partie compensée par la disparition des autorisations d'engagement liées aux dépenses de personnel (27,7 millions d'euros en 2006).

En **crédits de paiement**, les **dépenses de fonctionnement (titre 3)** sont réduites de 0,5 million d'euros (- 12,2 %) et se montent à 3,5 millions d'euros.

**Les dépenses d'intervention (titre 6)** progressent de 22,7 millions d'euros (+ 7,3 %). Les transferts aux ménages, en l'occurrence **l'aide juridictionnelle**, sont dotés d'un crédit de 323 millions d'euros, au lieu de 303 millions d'euros, soit une **progression de + 6,6 %**, dont votre **rapporteur spécial doute qu'elle s'avèrera suffisante et sur laquelle il reviendra ci-dessous (cf Partie V-D).**

**Les transferts aux collectivités**, dans le présent programme, consistant en des subventions accordées aux associations d'aide aux victimes ainsi qu'aux associations de médiation familiale et / ou de « lieux neutres de rencontre », sont portées, pour leur part, de 9,2 à 11,8 millions d'euros.

### ***C. LE TRANSFERT DES EFFECTIFS SUR LE PROGRAMME « JUSTICE JUDICIAIRE »***

Les moyens humains requis pour la mise en œuvre du présent programme sont désormais rattachés au programme « Justice judiciaire »<sup>1</sup>, plus précisément à l'action n° 8 « **Support à l'accès au droit et à la justice** », afin de faciliter la gestion des personnels judiciaires.

Cette action comprend, d'une part, les personnels d'administration centrale travaillant au **SADJPV** et, d'autre part, des personnels en fonction dans les **bureaux d'aide juridictionnelle**, les **CDAD** et les **MJD**.

Ces effectifs s'élevaient à **660 ETPT** en 2006 et sont stables pour 2007.

### ***D. L'AIDE JURIDICTIONNELLE : COMMENT MAÎTRISER DES DÉPENSES DONT « LES ORDONNATEURS » SONT JUSTICIALES ?***

#### **1. Des crédits désormais limitatifs**

Les crédits d'aide juridictionnelle, auparavant évaluatifs, sont **devenus, avec la LOLF, limitatifs**. 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. Il s'agit alors d'**un droit**.

**Le circuit de paiement de la dépense en a été modifié**. Jusqu'au 31 décembre 2005, ces crédits (évaluatifs) étaient payés directement par le trésorier payeur général (TPG). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, la procédure de paiement de droit commun est appliquée. Celui-ci est effectué, après mandatement par le SAR, par le TPG près la cour d'appel.

#### **2. L'évolution à la hausse des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle**

Depuis 2002, le nombre de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle connaît une hausse continue, avec **une accélération nette sur la période 2002-2004** : + 4,7 % en 2002, + 9,8 % en 2003 et + 10 % en 2004. Cette progression a, cependant, enregistré **un ralentissement en 2005 avec une augmentation de + 6,6 %**. La prévision du ministère de la justice pour **2006 et 2007 est un taux de croissance de + 3 %**.

---

<sup>1</sup> Cf. Partie II-B.

Cette tendance à la hausse s'explique, au moins en partie, par diverses **mesures prises en faveur des justiciables les plus démunis**<sup>1</sup>.

Le tableau ci-après récapitule l'évolution, depuis 2001, du nombre de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle<sup>2</sup>.

**Les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle depuis 2001**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (prévision)	2007 (prévision)
<b>Civil et autres</b>	391.276	398.252	435.412	478.361	503.035	518.000	534.000
<b>Pénal</b>	266.540	290.385	320.439	353.393	383.498	395.000	407.000
<b>Total</b>	<b>657.816</b>	<b>688.637</b>	<b>755.851</b>	<b>831.754</b>	<b>886.533</b>	<b>913.000</b>	<b>941.000</b>
<b>Evolution</b>	- 5,9 %	+ 4,7 %	+ 9,8 %	+ 10 %	+ 6,6 %	+ 3 %	+ 3 %

Source : bleu budgétaire

### **3. La dépense croît à un rythme élevé : + 60,1 % entre 2000 et 2005**

**La dépense d'aide juridictionnelle a progressé de + 60,1 % entre 2000 et 2005, passant de 188 à 301 millions d'euros.**

**Depuis 2001, la dépense croît à un rythme élevé : + 7,5 % en 2001, + 8,4 % en 2002, + 23,5 % en 2003, + 1,2 % en 2004 et + 9,9 % en 2005.** La forte hausse de la dépense en 2003, suivie d'un ralentissement en 2004, est lié au fait que la chancellerie a versé aux caisses des règlements pécuniaires des avocats (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 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>3</sup> et celle instituant une procédure de rétablissement personnel<sup>4</sup>,

<sup>1</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>2</sup> Les admissions donnent lieu à une dépense lors de l'achèvement de la mission de l'avocat, de l'officier public ou ministériel ou de l'auxiliaire de justice.

<sup>3</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>4</sup> Loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

qui a entraîné une augmentation de 19 % en 2004 et de 15 % en 2005 des admissions pour les procédures devant le juge de l'exécution.

#### **4. La revalorisation prévue pour 2007 est-elle suffisante ?**

En gestion 2006, deux dispositions de régulation budgétaires sont intervenues<sup>1</sup> au cours du premier semestre 2006, portant **la réserve de régulation pour l'aide juridictionnelle** à 10,8 millions d'euros en crédits de paiement.

La prévision d'évolution de la dépense en 2006 a conduit le responsable du programme à demander, dès le mois d'août 2006, « la levée » totale de cette réserve de régulation.

**Certes, l'exercice 2006 semble laisser apparaître un ralentissement dans le rythme d'évolution de la dépense** au regard des exercices précédents. Ainsi, au 1<sup>er</sup> septembre 2006, la consommation en crédits de paiement s'élevait à 233,7 millions d'euros pour une enveloppe globale de 303 millions d'euros.

Par ailleurs, le présent projet de loi de finances propose, en son article 49<sup>2</sup>, une majoration de l'aide juridictionnelle via **une revalorisation de 6 % du montant de l'unité de valeur permettant de fixer le montant de la contribution de l'Etat à la rétribution de l'avocat**<sup>3</sup> (le montant des rétributions des autres auxiliaires de justice ne bénéficie, toutefois, d'aucune revalorisation).

Cette disposition aura pour conséquence de faire passer **la dépense moyenne par mission** (d'aide juridictionnelle) de 373 euros (dépense estimée pour 2005) à 390 euros.

**Toutefois, votre rapporteur spécial doute que cette revalorisation se révèle suffisante**, étant donnée la croissance du nombre de demandes d'admission à l'aide juridictionnelle (+ 9,8 % en 2003, + 10 % en 2004 et + 6,6 % en 2005) et l'année de la dernière revalorisation de cette aide (2004).

Les crédits de paiement du présent programme enregistrant un recul de 5,7 millions d'euros, comme indiqué précédemment (cf Partie V-A), **votre rapporteur spécial propose à votre commission un amendement afin d'augmenter, dans une proportion plus conforme aux besoins attendus,**

---

<sup>1</sup> En application du décret n° 2006-365 du 27 mars 2006 et du décret n° 2006-954 du 1<sup>er</sup> août 2006.

<sup>2</sup> Dans le texte déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

<sup>3</sup> La loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique prévoit que l'Etat affecte annuellement à chaque barreau une dotation représentant sa part contributive aux missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau. Le montant de cette dotation résulte, d'une part, du nombre des missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau, et, d'autre part, du produit d'un coefficient par type de procédures et d'une unité de référence. Le montant de l'unité de référence s'établit à 20,84 euros depuis 2004 et passera à 22,09 euros sous l'effet de la revalorisation de + 6 %.

**l'enveloppe consacrée à l'aide juridictionnelle.** Cet amendement vise à maintenir les crédits de paiement du programme « Accès au droit et à la justice » à leur niveau de l'exercice 2006, soit 344,1 millions d'euros, la hausse de + 5,7 millions d'euros étant affectée à l'enveloppe destinée au financement de l'aide juridictionnelle (action n° 1 « Aide juridictionnelle »). L'augmentation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du programme « Accès au droit et à la justice » de + 5,7 millions d'euros est compensée par une réduction de - 2 millions d'euros des autorisations d'engagement et des crédits de paiement consacrés, au sein du programme « Conduite et pilotage de la justice et organismes attachés » (action n° 4 « *Gestion administrative commune* »), aux dépenses informatiques hors grands projets (-1 million d'euros pour le poste « Maintien de l'existant »<sup>1</sup> et - 1 million d'euros sur le poste « Renouvellement des matériels »<sup>2</sup>) et d'une réduction de - 3,7 millions d'euros des autorisations d'engagement et des crédits de paiement consacrés, au sein du programme « Justice judiciaire » (action n° 6 « *Soutien* »), aux dépenses immobilières<sup>3</sup>.

Enfin, constatant qu'une partie de l'évolution de la dépense provient de l'incidence financière de réformes législatives, votre rapporteur spécial demande, une fois de plus, que celles-ci soient précédées d'études d'impact solides et sérieuses.

#### **E. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE RECENTRÉE**

En matière de mesure de la performance, **des évolutions sont intervenues dans le PAP pour 2007.** Elles ont, notamment, porté sur le nombre d'objectifs et sur la définition des indicateurs de performance.

Pour l'action n° 3 « *Aide aux victimes* », il a été décidé de recentrer les trois précédents objectifs sur un seul objectif « Développer l'efficacité des dispositifs permettant l'accompagnement et l'indemnisation des victimes » auquel sont associés deux indicateurs existant déjà dans le PAP pour 2006.

Conformément au souhait de votre commission, **il a été également convenu de ne plus retenir dans le PAP 2007 deux indicateurs considérés comme des indicateurs d'activité :** d'une part l'indicateur « *nombre de personnes ayant accès aux permanences juridiques organisées par les CDAD / populations couvertes par les CDAD* » et, d'autre part, l'indicateur « *évolution N / N-1 du nombre de victimes accueilli par les associations et du nombre de dossiers suivis par les associations* ».

---

<sup>1</sup> Le poste « Maintien de l'existant » est doté, dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, de 36,5 millions d'euros en crédits de paiement (cf bleu).

<sup>2</sup> Le poste « Renouvellement des matériels » est doté, dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, de 7,7 millions d'euros en crédits de paiement (cf bleu).

<sup>3</sup> Les dépenses immobilières font l'objet, dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, d'une autorisation de crédits de paiement à hauteur de 103,2 millions d'euros.

De même, l'indicateur « *Durée moyenne de traitement des requêtes des commissions d'indemnisation des victimes d'infractions* » a été retiré du PAP pour 2007, dès lors qu'il ne mesurait pas directement l'efficacité des associations recevant des crédits inscrits sur le présent programme.

Il convient de remarquer que le **déla i moyen national de traitement des demandes d'aide juridictionnelle est, pour 2005, de 60 jours**, déla i « *considéré comme raisonnable au regard du fonctionnement des juridictions* » selon le bleu budgétaire, et qu'aucune amélioration n'est prévue pour 2006 et ni pour 2007. Cet indicateur est à mettre en relation avec le **pourcentage de bureaux d'aide juridictionnelle qui présentent un déla i de traitement supérieur à 2 mois : 38 % en 2005** et une prévision à la baisse en 2006 (30 %).

Les enquêtes de satisfaction réalisées auprès des **usagers des MJD** révèlent en revanche des résultats très satisfaisants : **90 % de taux de satisfaction en 2005**.

Par ailleurs, concernant l'accompagnement et l'indemnisation des victimes, le **coût par appel au « 08VICTIMES » enregistre une très nette baisse** en passant de 32,58 euros en 2004 à 17,18 euros en 2005 (17,11 euros en prévision pour 2006). Toutefois, la transition, courant 2005, entre le Numéro national et le service « 08VICTIMES » ne permet pas de porter une appréciation sur une année pleine de fonctionnement de ce nouveau numéro, la tendance demandant à être confirmée sur l'exercice 2006.

Votre rapporteur spécial regrette que, dans le cadre de la maîtrise des coûts de gestion d'un dossier d'aide juridictionnelle, le **coût d'une décision juridictionnelle (dépense engagée par le bureau d'aide juridictionnelle pour le traitement d'un dossier d'aide) ne soit pas renseigné**. Cet indicateur, en cours de construction, ne sera disponible que dans le PAP pour 2009, qui présentera les premières données disponibles sur l'exercice 2007.

De même, l'**indice de satisfaction des victimes d'infraction sur l'aide apportée n'est pas non plus renseigné** et ne sera disponible que dans le PAP pour 2008.

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

- **Les crédits de paiement du présent programme reculent de 5,7 millions d'euros**, passant de 344,1 millions d'euros à 338,4 millions d'euros (- 1,8 %). Cette baisse s'explique par le transfert des charges de personnel (660 ETPT) de ce programme vers le programme « Justice judiciaire ».

- Votre commission estime trop faible **le montant de l'enveloppe budgétaire consacrée à l'aide juridictionnelle** dans le projet de loi de finances pour 2007 (323 millions d'euros) et propose donc de **l'augmenter de 5,7 millions d'euros**, somme qui serait prélevée sur les crédits de deux autres programmes.

- Plusieurs lois sont à l'origine de l'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.

- **Le délai moyen national de traitement des demandes d'aide juridictionnelle est, pour 2005, de 60 jours.**

- Les enquêtes de satisfaction réalisées auprès des **usagers des maisons de la justice et du droit (MJD)** révèlent des résultats très satisfaisants : **90 % de taux de satisfaction en 2005.**

## VI. LE PROGRAMME 213 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE ET ORGANISMES RATTACHÉS »

### A. UN PROGRAMME À DOUBLE VISAGE

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

D'une part, 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 n° 4 « Gestion administrative commune », à elle seule, représente 74,5 % des moyens du présent 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, le projet SIRH de gestion des ressources humaines de l'administration centrale, des services déconcentrés et des juridictions, et la plateforme d'interceptions judiciaires.

D'autre part, le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés » inclut **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 autorise, en principe, 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 n° 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 » : 3,9 % ;

- Action n° 2 « Activité normative » : 6,5 % ;

- Action n° 3 « Evaluation, contrôle, études et recherche » : 4,1 % ;

- Action n° 4 « Gestion administrative commune » : 74,5 %.

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

- Action n° 5 « Commission nationale informatique et libertés » : 3,1 % ;

- Action n° 6 « Haut conseil au commissariat aux comptes » : 0,3 % ;

- Action n° 7 « Ordre de la Légion d'Honneur » : 7,4 % ;

- 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 l'année dernière par votre rapporteur spécial, le ministère de la justice a fait valoir que l'évolution des crédits de la CNIL, identifiés en tant que tels dans une action, en loi de finances initiale était supérieure à la progression globale du budget de la mission. Ce constat reste valable pour 2007 puisque **la CNIL bénéficiera d'une enveloppe de 9,8 millions d'euros en crédits de paiement**, soit une progression de + 8,9 % contre une augmentation globale du budget du présent programme de + 6,8 %. Par ailleurs, le ministère de la justice a également indiqué que *« la CNIL dispose d'une écoute tant à Bercy qu'au plus haut niveau de l'Etat qui la garantit de certaines conséquences »*.

---

<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.

**B. LES CRÉDITS ET LES EFFECTIFS DU PROGRAMME : LE POIDS DE L'ACTION « GESTION ADMINISTRATIVE COMMUNE »**

Le présent programme, qui ne bénéficie pas de fonds de concours, comporte 321,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement (montant en baisse de 0,6 million d'euro par rapport à 2006) et **281,8 millions d'euros de crédits de paiement, en progression de + 6,8 %**.

En outre, le programme s'appuie sur **1.619 ETPT**, en progression de + 29 ETPT par rapport à 2006.

Les crédits correspondants à la « **logistique de la chancellerie** » (actions 1 à 4) constituent **89 % du programme**, dont 74,5 % pour l'action 4.

Les moyens des « **Organismes rattachés** » (actions 5 à 8) représentent **11 % de ce programme**.

**Crédits de paiement par action**

*(en millions d'euros)*

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme
1 - Etat-major : ministres, cabinets, bureau du cabinet, communication	12,6	4,5%	19,7	26,7%
2 - Activité normative	20,9	7,4%	0,0	0,0%
3 - Evaluation, contrôle, études et recherche	13,2	4,7%	18,8	25,4%
4 - Gestion administrative commune	199,7	70,9%	0,0	0,0%
5 - Commission nationale informatique et libertés	9,9	3,5%	9,9	13,4%
6 - Haut Conseil au commissariat aux comptes	0,9	0,3%	1,0	1,3%
7 - Ordre de la Légion d'Honneur	23,7	8,4%	23,8	32,1%
8 - Ordre de la Libération	0,8	0,3%	0,8	1,1%
Ensemble	281,7	100,0%	74,0	100,0%

- 207,8 millions d'euros \*

- \* + 95,2 millions d'euros Justice judiciaire
- + 86,4 millions d'euros Administration pénitentiaire
- + 24,3 millions d'euros Protection judiciaire de la jeunesse
- + 1,8 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 12,6 millions d'euros, dont 3,5 millions d'euros hors crédits de personnel, ainsi que de 183 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 :

- la réalisation d'une campagne d'information gouvernementale en direction du grand public sur le fonctionnement de la justice ;

- 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 : 20,8 millions d'euros de crédits de paiement pour 339 ETPT, dont 112 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 13,1 millions d'euros, dont 2,3 millions d'euros hors crédits de personnel, ainsi que de 174 ETPT (dont 52 ETPT de magistrat).

Elle supporte principalement les dépenses de documentation de la chancellerie et comporte aussi des subventions pour la mission « Droit et justice » (0,7 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 : 0,2 million d'euros.

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

Il s'agit de l'action principale de la branche « soutien » du présent programme. Elle est dotée de 199,7 millions d'euros de crédits de paiement, dont 144 millions d'euros en dehors des crédits de personnel.

Cette action, qui s'appuie sur **811 ETPT**, comporte en particulier les moyens nécessaires à la politique informatique de la chancellerie.

Parmi les grands projets informatiques du ministère de la justice, **le projet Cassiopée<sup>1</sup> (6,3 millions d'euros en crédits de paiement pour 2007)**, notamment, a pour objet de fournir **un système complet d'automatisation de la chaîne de traitement des affaires pénales dans les TGI.**

---

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

Les gains attendus de ce projet sont évalués à 162 ETPT après achèvement du projet en 2009. **La dépense totale initialement prévue avait été évaluée à 40 millions d'euros, répartis entre 2001 et 2007. Elle est désormais actualisée à 45,8 millions d'euros<sup>1</sup>, échelonnés entre 2001 et 2009.**

**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 / 2009, s'élève à 22 millions d'euros<sup>2</sup>.

Les crédits de paiement pour 2007 se chiffrent à 4,4 millions d'euros.

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

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

La CNIL est dotée de 9,8 millions d'euros de crédits de paiement, dont 3,7 millions d'euros hors dépenses de personnel. Elle dispose de 100 ETPT (+ 10 ETPT par rapport à 2006).

**Le nombre des dossiers traités par la CNIL a progressé sensiblement ces dernières années, passant de 25.230 en 2003 à 38.318 en 2005 et 41.000 en estimation pour 2006.**

**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 37,7 % du budget total. Le poste des dépenses immobilières est le plus important et correspond à la réalisation du projet de **déménagement des locaux de la CNIL** permettant de regrouper ses trois anciens sites et, ainsi, de disposer de bureaux adaptés à l'augmentation du nombre de ses agents et à ses nouvelles missions.

---

<sup>1</sup> Soit 3,4 millions d'euros de rémunération de personnels travaillant directement sur le projet ; 13 millions d'euros pour la conception de l'application ; 21 millions d'euros pour le développement, 5,1 millions d'euros pour son déploiement et 3,3 millions d'euros pour les matériels.

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

• **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 0,9 million d'euros, dont 0,3 million d'euros hors dépenses de personnel, ainsi que de 12 ETPT (contre 10 ETPT en 2006).

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

L'Ordre de la Légion d'Honneur bénéficiera en 2007 d'une subvention de 23,7 millions d'euros.

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

L'Ordre de la Libération fera l'objet en 2007, lui aussi, d'une subvention pour charge de service public qui s'élèvera à 0,8 million d'euros.

**C. UNE BONNE MESURE DE LA PERFORMANCE, MAIS DES RÉSULTATS ENCORE PERFECTIBLES**

**Les objectifs et les indicateurs** du présent programme n'ont fait l'objet d'aucune modification substantielle, dans la mesure où ils **mesuraient déjà bien, dans le PAP pour 2006, la qualité du service ou son efficacité et paraissaient satisfaisants**, comme l'avait d'ailleurs souligné votre commission.

Parmi les indicateurs évaluant la qualité de service, **le taux de publication des décrets d'application des lois « chancellerie »** dans un délai de 6 mois et dans un délai d'un an témoigne d'une performance supérieure en matière de dispositions pénales, respectivement 37,5 % et 75 % en 2005, que s'agissant des dispositions civiles (31 % et 54 %). Une pondération, en fonction de nombre de dispositions concernées par un même décret, permet toutefois d'affiner l'analyse et met en lumière des performances plus équilibrées entre le civil et le pénal (81 % des décrets publiés dans l'année pour le civil et 80 % pour le pénal).

Sur le terrain de l'application des textes, **votre rapporteur spécial renouvelle sa proposition de créer un indicateur comparable pour les délais de transposition de « directives européennes chancellerie »**.

En matière immobilière, il convient de souligner que les prévisions pour 2005 concernant **le coût du m<sup>2</sup> construit et rénové** pour les bâtiments judiciaires ont été dépassées : 4.077 euros contre une prévision de 3.126 euros pour le « judiciaire construit » et 2.697 euros contre 1.156 euros pour le « judiciaire rénové ».

Enfin, il apparaît **difficile de porter un jugement sur la gestion des grands projets informatiques** menés par le ministère de la justice. En effet, aucun des deux indicateurs s'y rapportant (« *Pourcentage de respect de la durée de livraison des opérations (supérieures à 1 million d'euros) pour les*

*opérations livrées dans l'année* » et « *Pourcentage de dépassement du coût contractuel pour les projets d'un montant supérieur à 3 millions d'euros* ») ne présente de données significatives sur 2005, un seul projet étant visé (Cassiopée).

**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 comprend deux « volets »**, 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. En droit, le principe de **la fongibilité asymétrique permet au directeur de l'administration générale et de l'équipement, responsable du programme, de « prélever » des crédits sur la CNIL au bénéfice des services de la chancellerie**. En fait, la chancellerie a donné toutes assurances quant à la réalité et à l'effectivité de l'indépendance de cette autorité administrative indépendante. Votre rapporteur spécial rappelle, toutefois, à cette occasion la suggestion avancée en 2004 par votre commission de **créer un programme regroupant l'ensemble des autorités administratives indépendantes** au sein de la mission « Transparence et régulation de l'action publique ».

- **Les indicateurs de performance** mesurent utilement la qualité du service ou son efficience.

- 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, à nouveau, proposé un nouvel indicateur pour les transpositions de « directives chancellerie »**.

- Il apparaît **difficile de porter un jugement sur la gestion des grands projets informatiques** menés par le ministère de la justice. En effet, aucun des deux indicateurs s'y rapportant ne présente de données significatives sur 2005, un seul projet étant visé (Cassiopée).

## AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

### I. AMENDEMENT TENDANT À MODIFIER LES CRÉDITS

#### ARTICLE 34

#### ÉTAT B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
<b>Justice judiciaire</b> Dont Titre 2		3.700.000		3.700.000
<b>Administration pénitentiaire</b> Dont Titre 2				
<b>Protection judiciaire de la jeunesse</b> Dont Titre 2				
<b>Accès au droit et à la justice</b> Dont Titre 2	5.700.000		5.700.000	
<b>Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés</b> Dont Titre 2		2.000.000		2.000.000
<b>TOTAL</b>	<b>5.700.000</b>	<b>- 5.700.000</b>	<b>5.700.000</b>	<b>- 5.700.000</b>
<b>SOLDE</b>		0		0

#### OBJET

Les moyens de l'ensemble du programme « Accès au droit et à la justice » reculent en crédits de paiement de - 1,8 %, en passant de 344,1 millions d'euros à 338,4 millions d'euros.

Au sein de ce programme, les transferts aux ménages, en l'occurrence l'aide juridictionnelle, sont dotés d'un crédit de 323 millions d'euros, au lieu de 303 millions d'euros, soit une progression de + 6,6 %.

Le nombre des admissions à l'aide juridictionnelle a, toutefois, connu un fort accroissement au cours des dernières années et a augmenté de 9,8 % en 2003, de 10 % en 2004 et de 6,6 % en 2005 pour atteindre le niveau de 886.533 admissions.

Par ailleurs, la dernière revalorisation de l'aide juridictionnelle remonte à 2004.

Le présent amendement vise donc à maintenir les crédits de paiement du programme « Accès au droit et à la justice » à leur niveau de l'exercice 2006, soit 344,1 millions d'euros, la hausse de + 5,7 millions d'euros étant affectée à l'enveloppe destinée au financement de l'aide juridictionnelle (action n° 1 « Aide juridictionnelle »).

Cette augmentation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de la mission de + 5,7 millions d'euros est compensée par une réduction de 2 millions d'euros des autorisations d'engagement et des crédits de paiement consacrés, au sein du programme « Conduite et pilotage de la justice et organismes attachés » (action n° 4 « Gestion administrative commune »), aux dépenses informatiques hors grands projets (- 1 million d'euros pour le poste « Maintien de l'existant » et - 1 million d'euros sur le poste « Renouvellement des matériels ») et d'une réduction de 3,7 millions d'euros des autorisations d'engagement et des crédits de paiement consacrés, au sein du programme « Justice judiciaire » (action n° 6 « Soutien »), aux dépenses immobilières.

**II. AMENDEMENT TENDANT À MODIFIER L'ARTICLE 49  
RATTACHÉ**

ARTICLE 49

A la fin du I. de cet article, remplacer la somme :

22,09 euros

par la somme :

22,50 euros

**OBJET**

Amendement de coordination avec l'amendement de votre rapporteur spécial à l'article 34 (crédits de la mission « Justice »).



## 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 mission « Justice » pour un montant de **162.500 euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Ces crédits se répartissent comme suit :

- une majoration de 100.000 euros du titre 3 de l'action n° 3 « *Cassation* » du programme « Justice judiciaire » ;
- une majoration de 2.000 euros du titre 3 de l'action n° 6 « *Soutien* » du programme « Justice judiciaire » ;
- une majoration de 37.000 euros du titre 6 de l'action n° 2 « *Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice* » du programme « Administration pénitentiaire » ;
- une majoration de 16.500 euros du titre 6 de l'action n° 3 « *Aides aux victimes* » du programme « Accès au droit et à la justice » ;
- une majoration de 7.000 euros du titre 3 de l'action n° 7 « *Ordre de la Légion d'honneur* » du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés ».

### II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

**Deux mouvements de crédits sont intervenus à ce titre :**

1- En première délibération, l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Pierre Albertini, rapporteur spécial des crédits de la mission « Justice », et de notre collègue député Michèle Tabarot, rapporteure pour avis de la commission des lois pour les programmes « Administration pénitentiaire » et « Protection judiciaire de la jeunesse », et **contre l'avis du gouvernement**, a adopté un amendement **majorant de 150.000 euros** les crédits du programme « Administration pénitentiaire », en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Symétriquement, l'amendement **mineur de 150.000 euros**, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, les crédits de l'action n° 2 « *Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales* » du programme « Justice judiciaire ».

Cet amendement vise à revaloriser les crédits destinés à **rémunérer les aumôniers des prisons**, en tenant compte de l'augmentation du nombre de prisonniers au cours des dernières années.

**2- En seconde délibération**, les crédits de la mission « Justice » ont été **minorés de 16,9 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre des ouvertures de crédits prévues en seconde délibération.

Cette réduction de crédits impacte les cinq programmes de la mission « Justice » :

- programme « Justice judiciaire », minoré de 5,5 millions d'euros ;
- programme « Administration pénitentiaire », minoré de 5,4 millions d'euros ;
- programme « Protection judiciaire de la jeunesse », minoré de 2,7 millions d'euros ;
- programme « Accès au droit et à la justice », minoré de 2,2 millions d'euros ;
- programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés », minoré de 1,1 million d'euros.

### **III. MODIFICATION DE L'ARTICLE 49 RATTACHÉ**

L'Assemblée nationale a adopté un **amendement rédactionnel** sur l'article 49 rattaché relatif à la revalorisation de l'aide juridictionnelle.

### **IV. LES ARTICLES ADDITIONNELS RATTACHÉS ADOPTÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

**L'Assemblée nationale a adopté deux articles additionnels après l'article 49, rattachés à la mission « Justice » :**

**1-** A l'initiative du gouvernement, et avec l'avis favorable de la commission, l'Assemblée nationale a adopté un article 49 *bis* rattaché à la mission « Justice », afin de corriger une **erreur matérielle** qui s'est produite à l'annexe II de l'ordonnance n° 2006-673 du 8 juin 2006 portant refonte de l'organisation judiciaire et modifiant le code du commerce.

Cet article prévoit la **création d'une contribution financière obligatoire à la charge de tous les greffiers des tribunaux de commerce**,

cette contribution étant perçue par le conseil national des greffiers des tribunaux de commerce.

2- A l'initiative du gouvernement, et avec l'avis favorable de la commission, l'Assemblée nationale a adopté un article 49 *ter* rattaché à la mission « Justice », qui permet la désignation de **quatre nouveaux premiers avocats généraux près la cour de cassation**.

Cet article vise à mettre en conformité l'organisation de la cour de cassation avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

**PROPOSITION : CONFIRMATION DE L'ADOPTION DE LA MISSION ET DE L'ARTICLE 49 ET RÉSERVE SUR LES DEUX ARTICLES RATTACHÉS INTRODUITS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE (ARTICLES 49 *BIS* ET 49 *TER*)**



## **AUDITION DE M. PASCAL CLÉMENT, GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE**

**Réunie le mardi 14 novembre 2006 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de M. Pascal Clément, Garde des sceaux, ministre de la justice, sur le projet de loi de finances pour 2007.**

A titre liminaire, **M. Jean Arthuis, président**, a relevé que les crédits de la mission « Justice » progressaient et que les vertus de la LOLF s'étaient fait sentir notamment en matière de frais de justice au cours du dernier exercice. Il a estimé qu'en dépit des doutes qui pouvaient exister lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, la maîtrise de ces frais était en cours. Il s'est interrogé, par ailleurs, sur la possibilité de créer deux programmes distincts, l'un pour le parquet et l'autre pour le siège, ainsi que cela avait déjà été évoqué à de nombreuses reprises.

**M. Pascal Clément** a rappelé que la justice était une des priorités budgétaires du gouvernement et qu'après avoir vu augmenter ses crédits de 4 % en 2005, de 4,6 % en 2006, elle enregistrait une hausse de ses moyens de 5 % en 2007.

Il a indiqué que le budget de la justice s'élevait, au total, à 6,271 milliards d'euros, soit 2,34 % du budget de l'Etat. Il a souligné que ce budget avait ainsi augmenté de 1,8 milliard d'euros depuis 2002, soit une progression de 38 % par rapport à la fin de la législature précédente, en s'appuyant, notamment, sur les objectifs fixés par la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ). Il a insisté, par ailleurs, sur la triple nécessité de modernisation, d'accessibilité et d'efficacité qui s'imposait à la justice.

En matière de modernisation, il a remarqué que la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) avait créé de nouvelles marges de manœuvre pour les gestionnaires, tant dans les services judiciaires qu'au sein de l'administration pénitentiaire ou de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Il a relevé, en particulier, que les chefs de cour (premier président et procureurs généraux dans les cours d'appel) étaient désormais ordonnateurs conjoints des dépenses et responsables des marchés.

**M. Pascal Clément** a indiqué qu'il souhaitait encore approfondir, avec M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, la démarche de modernisation. Il a ajouté que, dans ce cadre, les audits de modernisation pouvaient jouer un rôle moteur, notamment à propos du recours à la visioconférence. Il a fait valoir, ainsi, que les principaux établissements pénitentiaires seraient équipés, d'ici à la fin de l'année, de cet outil permettant des économies significatives de temps et de crédits.

Par ailleurs, il a précisé avoir ouvert le chantier de la numérisation des procédures pénales afin de tirer le meilleur parti possible des nouvelles technologies. Il a indiqué qu'avant la fin de l'année, la moitié des tribunaux de grande instance (TGI) auraient mis en œuvre cette numérisation.

Il a constaté que le ministère de la justice avait relevé le défi du passage de crédits évaluatifs à des crédits limitatifs dans le domaine des frais de justice, de l'aide juridictionnelle, du financement du secteur associatif de la PJJ et de la prise en charge de la santé des détenus. En particulier, il a souligné que le montant des frais de justice, qui avait connu une augmentation de 15 à 20 % par an au cours des dernières années, serait conforme aux prévisions en 2006, soit environ 400 millions d'euros. Il a rappelé que cet effort de maîtrise ne remettait pas en cause la liberté d'initiative des magistrats, mais reposait sur la négociation de tarifs avec des fournisseurs du ministère ainsi que sur une attention soutenue des prescripteurs, magistrats comme officiers de police judiciaire. Il a indiqué que l'enveloppe budgétaire demandée pour les frais de justice, en 2007, s'élevait à 423 millions d'euros d'autorisations d'engagement.

Evoquant l'accessibilité à la justice, **M. Pascal Clément** a déclaré que les délais moyens de traitement entre 2002 et 2005 avaient baissé pour tous les types d'affaires, même si des délais anormalement longs pouvaient encore être parfois constatés. En particulier, il a souligné qu'en matière de divorce, les délais étaient de 12 mois en 2004, mais de 10 mois en 2005, et, probablement, de 9 mois en 2006.

Il a ajouté que l'accès au droit devait être favorisé, et tout particulièrement le droit à disposer d'un avocat pour les plus démunis. Il a précisé qu'il était ainsi prévu une augmentation de 6,6 % des crédits consacrés à l'aide juridictionnelle. Il a observé qu'une telle mesure correspondait à un accroissement des crédits de 20 millions d'euros, dont plus de 16 millions d'euros étaient consacrés à la revalorisation de l'unité de valeur permettant de fixer la rétribution des avocats. Il a noté que le budget total de l'aide juridictionnelle serait ainsi de 323 millions d'euros en 2007 et qu'il s'agissait d'un effort financier conséquent, dans un contexte budgétaire contraint, témoignant de la volonté du gouvernement d'assurer une juste rétribution des avocats et de répondre à l'exigence d'une défense de qualité.

Il a souligné, en outre, la forte progression des crédits destinés aux associations d'aides aux victimes depuis 2002, plus de 100.000 victimes ayant pu ainsi être suivies en 2005.

Il s'est félicité, par ailleurs, de la présence, dans quasiment tous les départements, de maisons de la justice et du droit et de conseils départementaux de l'accès au droit.

Il a indiqué que le budget de la commission nationale d'informatique et des libertés (CNIL) était, en 2007, fortement renforcé avec une hausse des crédits de 13 %.

**M. Pascal Clément** a souligné que, dans le projet de loi de finances pour 2007, 1.548 emplois supplémentaires étaient inscrits et qu'au total 7.700 nouveaux emplois auraient été créés sous la législature. Il a précisé, notamment, que les effectifs de magistrats au sein des juridictions augmenteraient, en 2007, de 160 emplois, tandis que ceux des greffiers et des magistrats progresseraient, respectivement, de 160 et de 200 emplois. De même, il a déclaré que la PJJ serait renforcée par le recrutement de 290 agents supplémentaires spécialisés dans les métiers de l'éducation et de l'insertion, et que l'administration pénitentiaire verrait ses effectifs croître de 703 emplois, notamment en vue de l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires.

Il a indiqué que l'investissement du ministère de la justice dans le programme immobilier représentait 1,1 milliard d'euros d'autorisations d'engagement, afin, notamment, de respecter l'objectif fixé par la LOPJ de création de 13.200 places dans les établissements pénitentiaires. Il a rappelé que l'orientation suivie devait conduire à mettre en conformité le niveau du nombre de places dans ces établissements avec le nombre de détenus et les nouvelles règles pénitentiaires européennes.

Il a annoncé qu'en 2007 six établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) seraient livrés et qu'un septième serait ouvert début 2008. Par ailleurs, il a précisé que les programmes de dix établissements pour détenus majeurs étaient, d'ores et déjà, lancés, dans le cadre de contrats de partenariats public/privé (PPP), et que l'ensemble des établissements prévus par la LOPJ serait construit d'ici à 2010.

Il a ajouté que l'effort immobilier serait également poursuivi pour les juridictions grâce à un programme de construction-rénovation doté de 190 millions d'euros, dont bénéficieraient, notamment, les palais de justice de Thonon-les-Bains et de Toulouse ainsi que la cour d'appel de Bordeaux. Il a précisé que deux palais de justice seraient concernés par des PPP, à Bourgoin-Jallieu et à Toulon.

**M. Pascal Clément** a déclaré que 20 centres éducatifs fermés (CEF) supplémentaires étaient programmés et que le nombre de places disponibles dans ces établissements serait porté à 465 à la fin de l'année 2007.

Evoquant l'exécution des décisions de justice, il a remarqué que le taux de réponse pénal avait augmenté de plus de 10 % en 4 ans, et que la justice apportait, désormais, une réponse pénale dans 79 % des dossiers qui lui étaient transmis, ce taux atteignant même 87 % dans les dossiers concernant les mineurs. Il a expliqué que la politique de diversification de la réponse pénale avait permis d'accroître de 45 % le nombre de mesures alternatives aux poursuites et de rendre ainsi la justice plus effective.

Il s'est félicité de la création, depuis 2005, de 67 bureaux d'exécution des peines, et de leur généralisation d'ici à la fin de l'année dans tous les TGI. A cet égard, il a annoncé que l'implantation de ces bureaux serait étendue aux tribunaux pour enfants, afin d'assurer une réponse pénale plus efficace à l'égard des mineurs.

Il a rappelé que, grâce à la politique de sécurisation des établissements pénitentiaires engagée depuis 2002, la France disposait désormais d'un des taux d'évasion les plus faibles d'Europe avec, par exemple, l'installation d'équipements en moyens de protection contre les intrusions par voie aérienne et de brouilleurs de portables.

Il a estimé, en outre, que la sûreté des juridictions devait constituer une priorité, consacrée par une enveloppe de 17 millions d'euros dans le budget de la mission « Justice » pour 2007. A cet égard, il a considéré utile de faire appel, pour le gardiennage des juridictions, à d'anciens surveillants de l'administration pénitentiaire au côté de réservistes de la police nationale. Il a indiqué que les expériences menées à Rouen, à Aix et à Toulouse, avaient montré la capacité de tels personnels à pacifier les juridictions, et que 260 d'entre eux seraient opérationnels à partir du début de l'année 2007. Il a ajouté que les juridictions faisaient désormais toutes l'objet d'un programme d'équipement en portiques de détection, en vidéo surveillance et en alarmes, afin de réduire les risques d'agression dans ces lieux.

**M. Pascal Clément** a observé que les crédits de la PJJ augmentaient très fortement en 2007 avec une hausse de 8,6 %. Il a précisé que l'effort en faveur des CEF ne se ferait pas au détriment des autres prises en charge prévues pour les mineurs ou les majeurs en grande difficulté. En particulier, il a relevé que les crédits du secteur associatif progressaient de 43 millions d'euros.

Il a estimé, en outre, qu'il convenait de tout mettre en œuvre pour éviter les « sorties sèches » de prison, c'est-à-dire sans suivi et sans soutien adapté. Dans cette perspective, il a indiqué que les efforts en faveur des mesures d'aménagement de peine étaient poursuivis, comme par exemple le « bracelet électronique » qui serait généralisé progressivement à partir de janvier 2007.

**M. Pascal Clément** a souligné que la justice était désormais confrontée au triple enjeu de la lutte contre les détentions provisoires injustifiées, du renforcement des droits de la défense et de la modernisation du régime de la responsabilité des magistrats. A cet égard, il a rappelé que ses propositions de réforme avaient été adoptées par le Conseil des ministres et que ces dispositions nécessiteraient, en particulier, la création de 70 emplois nouveaux de magistrats et de 102 emplois de fonctionnaires de greffes. Il a précisé que les emplois de magistrats seraient pourvus par redéploiement et qu'un recrutement de fonctionnaires serait organisé. Il a souligné, par ailleurs, que ce projet de loi comportait une étude d'impact financier, estimé pour le ministère de la justice à 30 millions d'euros.

Il a observé que cette enveloppe budgétaire supplémentaire ne figurait pas dans le projet de loi de finances pour 2007, dans la mesure où le chiffrage précis de cette réforme dépendrait du périmètre définitif de la loi et de son calendrier de mise en œuvre. Il a indiqué, toutefois, que le gouvernement

abonderait, en tant que de besoin, les crédits du ministère de la justice, dès que le texte portant réforme de la justice serait promulgué.

Un large débat s'est alors instauré.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial des crédits de la mission « Justice »**, s'est félicité de l'évolution du budget de la justice et, en particulier, de la maîtrise en cours des frais de justice résultant, d'une part, du plan d'économie mené par la chancellerie, et, d'autre part, des efforts et de la prise de conscience des magistrats.

Rappelant les conclusions de son récent rapport d'information sur la formation des magistrats et des greffiers en chef à la gestion (n° 4, 2006-2007), il a salué la diffusion de plus en plus large au sein de l'institution judiciaire d'une véritable culture de gestion, et s'est interrogé sur la formation au management dispensée aux chefs de cour et de juridictions.

Il a évoqué, par ailleurs, le coût élevé des CEF ainsi que leur taux d'occupation relativement faible, le rapprochement de ces deux critères de performance suscitant quelques inquiétudes sur l'efficacité de ces structures.

Après s'être félicité de l'augmentation du nombre de magistrats en poste dans les juridictions, il s'est inquiété, toutefois, de l'évolution du ratio du nombre de magistrats rapporté au nombre de greffiers, qui s'élevait à 2,69 et était donc très défavorable aux fonctionnaires des greffes. Il a déploré que cette insuffisance de greffiers fasse peser une menace sur le bon fonctionnement de la justice. Il a estimé que la pyramide des âges au sein de l'institution judiciaire, les départs prévisibles en retraite au cours des prochaines années, l'allongement de la scolarité à l'Ecole nationale des greffes (ENG) et le délai nécessaire entre l'ouverture d'un concours et la sortie de la promotion concernée, rendaient cette situation d'autant plus préoccupante.

**M. Pascal Clément** a salué l'intérêt ainsi porté à la justice. Il a indiqué qu'en matière de formation au management, l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) et l'ENG avaient mis en place un plan de formation des cadres visant à développer une culture commune de gestion chez les magistrats et les greffiers en chef, ainsi qu'à leur permettre une meilleure appréhension des grands enjeux auxquels est confrontée la justice. Il a précisé que chaque chef de juridiction est, désormais, formé au management et à la gestion des ressources humaines lors de sa nomination. Il a déclaré, en outre, avoir confié une mission de réflexion sur ce thème au premier président de la Cour de cassation. Il a ajouté que l'ENM était attentive à diversifier plus largement les cultures et les expériences, en accueillant notamment des avocats dans le cadre de ses cursus.

Il a considéré que le coût actuel des CEF à la journée ne correspondait pas à celui qui serait bientôt constaté en régime de croisière, c'est-à-dire lorsque les charges de fonctionnement pourront être plus largement étalées dans la durée. Il a ajouté que certains CEF avaient connu des problèmes de discipline ayant nécessité un abaissement du nombre de mineurs

qu'ils hébergeaient. Il a estimé, toutefois, que le coût de ces structures avoisinerait rapidement moins de 600 euros par jour. Il a souligné, en outre, que plus d'un mineur sur deux passé par un CEF ne récidivait pas.

Il a reconnu que les départs prévisibles à la retraite, entre 2007 et 2011, faisaient peser un vrai risque démographique sur l'institution judiciaire et qu'il convenait d'anticiper cette tendance démographique défavorable. Il a insisté sur l'état d'avancement de la LOPJ, en matière de création d'emplois, en précisant que le nombre de greffiers serait suffisant à la fin de l'année 2008. A cet égard, il a rappelé que le projet de loi de finances pour 2007 prévoyait la création nette de 160 emplois de greffiers et que le ratio du nombre de magistrats rapporté au nombre de greffiers était de 2,8 en 1990.

**M. François Trucy** s'est félicité de son contact avec l'institution judiciaire au travers d'un stage réalisé à l'initiative du Sénat au sein du TGI de Pontoise. Il s'est inquiété des crédits dédiés au financement de l'aide juridictionnelle pour 2007 et des critiques adressées à l'encontre du ministère de la justice par les barreaux, depuis quelques semaines, sur ce point. Il a remarqué, en outre, que le principe de l'annualité budgétaire pouvait représenter un frein au déploiement d'un plan pluriannuel de gestion prévisionnelle des emplois au sein des juridictions.

**M. Yann Gaillard** a déploré ne pas avoir reçu de réponse à deux questions écrites adressées au ministère de la justice il y a plusieurs mois, suite à la visite qu'il avait effectuée au TGI de Troyes.

**M. Paul Girod** s'est interrogé sur la pertinence de certaines procédures au sein de l'institution judiciaire et sur la possibilité de conduire un audit afin de mieux évaluer les pertes de temps qu'elles induisent.

**M. Jean Arthuis, président**, a souligné que la LOLF avait pour conséquence, en matière de fonctionnement des caisses de règlements pécuniaires des avocats (CARPA), une délégation des crédits d'aide juridictionnelle dès les premiers jours de janvier. Dans ce contexte, il s'est interrogé sur le devenir du fonds de roulement de ces caisses, constitué pour faire face à une délégation de ces crédits qui n'intervenait jamais avant le mois de mars de l'exercice considéré sous l'empire de l'ordonnance organique de 1959.

Il a rappelé que les magistrats de l'ordre judiciaire avaient assez mal vécu la création d'une mission « Conseil et contrôle de l'Etat » réunissant, notamment, la Cour des comptes et le Conseil d'Etat. A cet égard, il a souhaité savoir si les régimes indemnitaires des magistrats dépendant de la Cour des comptes, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation étaient harmonisés et, dans la négative, quels seraient les moyens d'y remédier.

Il a évoqué, enfin, la possibilité de scinder le programme « Justice judiciaire » en deux nouveaux programmes, l'un concernant le siège et l'autre le parquet.

**M. Pascal Clément** a indiqué que le projet de loi de finances pour 2007 comportait une revalorisation de + 6,6 % de l'enveloppe budgétaire consacrée à l'aide juridictionnelle. Il a rappelé que la promesse faite en 2000 par Mme Marylise Lebranchu, alors garde des Sceaux, sur une revalorisation de cette aide à hauteur de 15 % avait été, en partie, tenue. L'unité de valeur de référence pour le calcul du montant de la rétribution des avocats avait été majorée de 2 % en 2003. Il a souligné que le budget consacré à l'aide juridictionnelle classait la France au deuxième rang parmi les membres du Conseil de l'Europe au titre de l'importance des crédits consacrés à cette aide. Il a ajouté, toutefois, que le nombre croissant de bénéficiaires, qui s'élevait à plus de 800.000 désormais, avait pour conséquence une rémunération insuffisante des avocats. Il a rappelé qu'une commission associant les avocats avait été mise en place, il y a quelques mois, pour mener une réflexion approfondie sur la question de l'aide juridictionnelle.

En outre, il a déclaré souhaiter qu'un texte relatif à la protection juridique soit déposé très rapidement sur le bureau de l'une des deux assemblées. A cet égard, il a indiqué qu'un tel texte devrait assurer, non seulement la liberté d'honoraires de l'avocat, mais aussi le libre choix de l'avocat par le justiciable.

En réponse à M. François Trucy, il a considéré que le ministère de la justice anticipait déjà largement la gestion de ses effectifs.

En réponse à M. Yann Gaillard, il s'est engagé à apporter, dans les meilleurs délais, les réponses aux deux questions écrites évoquées.

En réponse à M. Paul Girod, il a souligné que la numérisation en cours des procédures contribuerait à la réalisation de gains de temps.

En réponse à M. Jean Arthuis, président, il a indiqué que, dans la mesure où la LOLF permettait d'accélérer le versement de la dotation aux CARPA, il convenait effectivement de mener une étude sur le niveau nécessaire du fonds de roulement de ces dernières.

En matière de régime indemnitaire des magistrats de la Cour des comptes, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, il a observé que les revalorisations de prime ayant récemment concerné les deux premières hautes juridictions n'avaient pas eu d'équivalent du côté de la Cour de cassation. Il a regretté ce décalage et a souhaité une plus grande convergence entre ces différents régimes indemnitaires.

Dans ce contexte, **M. Jean Arthuis, président**, a indiqué qu'il estimait nécessaire de demander, le moment venu, à la Cour des comptes une enquête sur le régime de rémunération de ces hauts magistrats, en application de l'article 58-2 de la LOLF.

**M. Pascal Clément** a jugé, enfin, que l'unicité du corps des magistrats impliquait qu'un seul programme regroupe les crédits du siège et du parquet. Il s'est prononcé contre toute dualité, tant en matière de corps des magistrats que de programme pour la justice judiciaire.



## EXAMEN EN COMMISSION

**Au cours d'une réunion tenue le mardi 14 novembre 2006 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 » et l'article 49 rattaché.**

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

Tout d'abord, il a tenu à rappeler que les juridictions administratives ne relevaient pas du périmètre de la mission « Justice », et que, si le bon fonctionnement de cette mission n'était pas entravé par la « sortie » des juridictions administratives, la question restait néanmoins posée de la cohérence d'ensemble du traitement budgétaire des juridictions.

Il a indiqué que la mission « Justice » ainsi définie était dotée, pour 2007, de 6.271,1 millions d'euros de crédits de paiement, en progression de 4,8 %, ce qui renforçait naturellement l'obligation de résultat incombant aux acteurs de la justice, même si les moyens budgétaires n'étaient pas, à eux seuls, la clef de tous les problèmes auxquels était aujourd'hui confrontée l'institution. Il a souligné deux points particulièrement positifs. D'une part, il s'est félicité d'une plus large diffusion de la culture de gestion parmi les acteurs de l'institution judiciaire, en conformité avec le texte et l'esprit de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et avec la responsabilisation des gestionnaires. D'autre part, il a affirmé que le pari de la maîtrise des frais de justice était en passe d'être remporté.

Abordant le programme « Justice judiciaire », il a constaté qu'il comptait, hors fonds de concours, 2.721,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 2.605,8 millions d'euros en crédits de paiement, en progression respectivement de 0,7 % et 4 % par rapport à 2006. Il a indiqué que l'année 2007 était une année riche d'enjeux pour les juridictions et qu'elle devait permettre de consolider les acquis de la LOLF, de poursuivre l'acclimatation à la culture de performance et de pérenniser les bonnes habitudes prises par les gestionnaires.

Dans ce contexte, il a regretté que les objectifs fixés par la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ), en termes de création d'emploi, n'aient pas été remplis. Il a précisé que, si le taux d'exécution de la LOPJ pour les emplois de magistrats se révélait relativement satisfaisant avec un résultat final de 81,7 % en 2007, il s'avérait beaucoup plus décevant pour les emplois de greffiers, avec un niveau de seulement 57,9 %. Il s'est inquiété de ce que, calculés en emplois temps plein travaillé (ETPT), ces

taux ne soient revus à la baisse, pour se situer à 66,2 % pour les magistrats et à 52,2 % pour les greffiers.

Enfin, il a déclaré que l'évolution du ratio entre le nombre de magistrats et celui de fonctionnaires était très « défavorable » aux greffiers. Il a souligné que cette situation, en impliquant un recul du soutien logistique susceptible d'être attendu par les magistrats, pour le rendu des décisions juridictionnelles comme pour la gestion des juridictions, n'était pas sans conséquence sur la bonne marche de la justice.

A cet égard, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a souhaité insister sur le caractère hautement préjudiciable de cette insuffisance de greffiers et sur la nécessité de mieux anticiper dans le temps ce problème. Il a rappelé que la pyramide des âges des greffiers, le rythme des départs à la retraite, l'allongement de la scolarité de six mois à l'école nationale des greffes (ENG) et le délai entre l'autorisation d'un concours de recrutement de greffiers et ses premiers effets sur le terrain (au moins deux ans) constituaient autant de circonstances aggravantes au regard de cette dégradation du ratio magistrats/greffiers.

Il a déploré, en outre, l'alourdissement du travail, pour les juridictions, causé par le transfert des charges d'ordonnancement des préfectures vers les cours d'appel, qui ne s'était pas accompagné d'un mouvement de personnels équivalents, soit 200 équivalents temps plein travaillé (ETPT) non transférés, selon les estimations de la Chancellerie.

Il a rappelé que la commission avait estimé, sur la proposition de M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », dont relevaient les moyens des services préfectoraux, qu'il n'y avait pas lieu de réduire « à due concurrence » les crédits de personnel des préfectures. Il a encore précisé qu'il avait été tenu compte de la réaffectation de ces emplois libérés en préfecture sur de nouvelles tâches induites par la LOLF au sein des services préfectoraux : gestion de nouveaux crédits pour le compte de ministères, élaboration d'un avis sur les budgets de chaque service déconcentré, suivi de la mise en œuvre des actions de ces services, de la réalisation de leurs objectifs et de l'exécution de leurs dépenses.

Il a jugé que la question de la surcharge de travail non compensée, pour les juridictions, restait posée, au moment précis où la LOLF supposait des efforts accrus de gestion.

Il a considéré qu'au-delà de ces réserves d'importance, de réels motifs de satisfaction devaient être soulignés, au premier rang desquels figurait la maîtrise des frais de justice. Ainsi, au regard des premiers éléments d'appréciation portant sur la gestion 2006, la chancellerie a estimé que la dotation prévue pour ces frais s'avérerait suffisante, moyennant toutefois l'abondement supplémentaire tiré de la réserve des 50 millions d'euros mise en place, à cette fin, en loi de finances initiale pour 2006.

Il a expliqué la maîtrise en cours des frais de justice, d'une part par une prise de conscience et de réels efforts des magistrats en tant que prescripteurs de la dépense, qu'il avait pu lui-même constater lors de son stage à la Cour d'appel de Paris et lors de sa récente mission de contrôle budgétaire, et d'autre part, par un plan d'économies efficace mené par la chancellerie. Il a cité un exemple qui lui semblait particulièrement révélateur : en matière d'analyses génétiques, la passation de marchés publics s'était, d'ores et déjà, traduite par une baisse considérable des tarifs unitaires proposés par les laboratoires. Il a précisé que la chancellerie était parvenue, en l'espace de quelques mois, à une réduction de plus de moitié de ces tarifs, résultat qu'il convenait de saluer à sa juste mesure. Enfin, il a tenu à signaler que cette politique de maîtrise des frais de justice n'entamait en rien la liberté de prescription des magistrats, principe essentiel au bon fonctionnement de la justice.

Il a indiqué que, dans ce contexte, l'enveloppe allouée pour l'année 2007 au titre des frais de justice était de 397,9 millions d'euros en crédits de paiement, en hausse de 7,5 % par rapport à la dotation prévue en loi de finances pour 2006, mais en baisse de 5,3 % par rapport au cumul de cette dotation et de la réserve évoquée précédemment de 50 millions d'euros.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a ensuite abordé le programme « Administration pénitentiaire ». Il a indiqué qu'il comportait 2.246 millions d'euros de crédits de paiement, en progression de 5,4 % par rapport à 2006, précisant que cette hausse répondait à un impératif. Il a jugé, en effet, que les conditions de détention étaient, en France, inacceptables, en raison de la vétusté de la plupart des prisons et d'un taux de surpopulation carcérale qui atteignait, au 1er octobre 2006, 111 %.

Il a précisé que, dans cette perspective, la LOPJ avait prévu un objectif de création de 13.200 places supplémentaires de détention. Il a considéré que les efforts consentis au titre de la LOPJ ne feraient sentir leurs premiers effets positifs qu'à partir de 2007, étant donné la spécificité des programmes immobiliers pénitentiaires et les délais incompressibles qu'ils imposaient (validation de projet, études, conception, réalisation, passation des marchés).

En ce qui concerne la performance du programme, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a indiqué que la direction de l'administration pénitentiaire avait fait évoluer son projet annuel de performances (PAP) afin de préciser plus clairement ce qui relevait directement de ses missions. Il s'est félicité de cette initiative, qui répondait aux vœux de la commission. Il a souhaité, à cette occasion, s'attarder plus particulièrement sur les risques en matière d'évasion pour 2006 et 2007. Il a indiqué qu'une dégradation de la sécurité des établissements était anticipée, avec un taux de 3,6 évasions pour 10.000 détenus sous garde pénitentiaire directe, contre un taux de 3,1 en réalisation pour 2005. Il a expliqué cette contre-performance annoncée par l'ouverture de nouveaux établissements,

souvent génératrice d'incidents collectifs et de réclamations diverses lors des premiers temps de mise en fonctionnement.

Pour conclure sur la présentation de ce programme, il a précisé le coût pour la collectivité d'une journée de détention pour peine en gestion publique : 15,25 euros en 2005, avec une prévision de 14,26 euros pour 2006.

Puis **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a abordé le programme « Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) », dont les faits divers et les violences urbaines récurrentes venaient rappeler l'importance cruciale. Il a indiqué que le programme comportait, hors fonds de concours, 821,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 799,7 millions d'euros en crédits de paiement, en progression respectivement de 11 % et de 8 %. Il a précisé que les dépenses de fonctionnement augmentaient de 42,8 millions d'euros, soit une hausse de 12,7 % due, pour une part importante, à l'augmentation des crédits nécessaires au fonctionnement des centres éducatifs fermés (CEF), qui bénéficiaient d'une dotation de 55,9 millions d'euros en 2007.

Il a souligné que le présent projet de loi de finances prévoyait une augmentation de 43 millions d'euros de l'enveloppe budgétaire consacrée au secteur associatif habilité (SAH), de manière à faire face à son activité croissante, tout en engageant un indispensable travail de résorption des reports de charges des années précédentes.

Il a souligné que le travail en partenariat avec les départements et le secteur associatif constituait l'une des caractéristiques principales de la PPJ, et que, de ce fait, l'atteinte des objectifs ne dépendait pas exclusivement de son action. Il a ainsi indiqué que le taux de départements ayant mis en place un dispositif d'accueil d'urgence ne relevait pas seulement de la compétence de la PPJ, même si cette dernière pouvait jouer un rôle incitateur en la matière par le dialogue avec la collectivité territoriale.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a souhaité faire deux remarques relatives à l'analyse de la performance de la protection judiciaire de la jeunesse. D'une part, il a constaté que les taux d'occupation des établissements laissaient apparaître d'incontestables marges de manœuvre, et qu'en 2005, ce taux était de seulement 67,8 % pour les centres éducatifs fermés gérés par le secteur public, avec une prévision de 70 % en 2006. Estimant qu'une meilleure optimisation des capacités d'accueil devait être recherchée, il a relevé que le garde des sceaux venait justement d'évoquer une montée en puissance de ces mesures. D'autre part, il a jugé relativement élevé le coût des mesures judiciaires, indiquant qu'une mesure d'enquête sociale, par exemple, coûtait 1.725 euros, et une journée en CEF dans le secteur public, 731 euros. A cet égard, il a espéré que la modification du mode de paiement des investigations et orientations éducatives, passé d'un paiement à la journée à un paiement à l'acte, permette de réaliser des économies substantielles à l'avenir.

Ensuite, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a déclaré que le programme « Accès au droit et à la justice » revêtait une importance singulière, car il correspondait à l'aspiration croissante de la population à mieux connaître ses droits et à agir en justice. Il a souligné que ses moyens progressaient en autorisations d'engagement de 7,3 %, passant de 344,1 millions d'euros à 369,4 millions d'euros, mais reculaient en termes de crédits de paiement de 344,1 millions d'euros à 338,4 millions d'euros, soit une baisse de 1,8 %. Il a indiqué que la principale innovation budgétaire du programme résidait dans le transfert de ses dépenses de personnel vers le programme « Justice judiciaire ».

Il a constaté que l'article 49 du projet de loi de finances pour 2007, rattaché pour son examen à la mission « Justice », proposait une revalorisation de l'aide juridictionnelle de 6 % du montant de l'unité de valeur à partir de laquelle était fixé le montant de la contribution de l'Etat à la rétribution de l'avocat. Il a douté que cette revalorisation soit suffisante, compte tenu de la croissance du nombre de demandes d'admission à l'aide juridictionnelle et de la date de la dernière revalorisation de cette aide (2004). Il a donc annoncé son intention de proposer à la commission un amendement en ce domaine.

Par ailleurs, il a souligné que plusieurs lois avaient été à l'origine de l'augmentation du niveau de l'aide juridictionnelle au cours des dernières années. Il a souhaité rappeler que tout projet de loi devait être accompagné d'une étude d'impact financier solide et sérieuse, afin de mieux éclairer le Parlement sur son vote.

En termes de performance, il a relevé que le délai moyen national de traitement des demandes d'aide juridictionnelle était, pour 2005, de 60 jours, et que, par ailleurs, les enquêtes de satisfaction, réalisées auprès des usagers des maisons de la justice et du droit (MJD), révélaient des résultats très satisfaisants : 90 % de taux de satisfaction en 2005.

Enfin, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a abordé le dernier programme de la mission « Justice » : le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés ». Il a précisé qu'il comprenait deux « volets » : la logistique de la mission « Justice » et les moyens nécessaires au fonctionnement d'organismes rattachés, et qu'il était doté de 281,8 millions d'euros de crédits de paiement, en progression de 6,8 %.

Il a indiqué que, parmi ces organismes rattachés, figurait la Commission nationale informatique et libertés (CNIL), et qu'il convenait de souligner qu'en droit, le principe de la fongibilité asymétrique de la LOLF permettait au directeur de l'administration générale et de l'équipement, responsable du programme, de « prélever » des crédits sur la CNIL au bénéfice des services de la Chancellerie. Il a précisé que la Chancellerie avait donné toutes assurances quant à la réalité et à l'effectivité de l'indépendance de cette autorité administrative. Toutefois, il a rappelé la volonté en 2004 de la commission de créer un programme regroupant l'ensemble des autorités

administratives indépendantes au sein de la mission « Transparence et régulation de l'action publique ». Il a évoqué la discussion de la présente mission à l'Assemblée nationale, qui s'était traduite par une diminution des crédits de la CNIL.

Tout en estimant que les indicateurs de performance de ce programme mesureraient utilement la qualité du service ou son efficience, il a souhaité proposer, comme lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, un nouvel indicateur pour les transpositions de « Directives Chancellerie », à 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.

Enfin, il a relevé la difficulté de porter un jugement sur la gestion des grands projets informatiques menés par le ministère de la justice, car aucun des deux indicateurs s'y rapportant ne présente de données significatives sur 2005, puisqu'un seul projet se trouve visé : le projet Cassiopée (Chaîne applicative supportant le système d'information orientée procédure pénale et enfants).

Un large débat s'est ensuite instauré.

**M. Jean Arthuis, président**, a félicité le rapporteur spécial pour son action de sensibilisation sur le problème des frais de justice au travers d'un rapport d'information et d'un débat, en séance publique, sur ce thème. Il a estimé que le garde des sceaux avait relevé le défi de la promesse faite l'an passé au Parlement à ce sujet.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a déclaré qu'en effet, l'action de contrôle qu'il avait menée sur les frais de justice avait été bénéfique. Il a annoncé qu'en 2007, son attention se porterait plus particulièrement sur l'aide juridictionnelle, dont le nombre de bénéficiaires était croissant et dont la dérive ainsi constatée était regrettable.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a souhaité connaître les montants des crédits de la CNIL. Il s'est également interrogé sur les dépenses d'équipement du ministère de la justice, en particulier l'évolution des crédits d'investissement relatifs à l'installation des juridictions, et les dépenses d'équipement dans le domaine de l'administration pénitentiaire.

En réponse, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a indiqué que le budget de la CNIL s'élevait à 9,8 millions d'euros en crédits de paiement, dont 3,7 millions d'euros de dépenses de fonctionnement, hors dépenses de personnel.

Il a précisé que le montant des équipements immobiliers s'élevait à 103,2 millions d'euros, et que le ministère de la justice faisait appel aux partenariats publics privés (PPP) pour les programmes immobiliers de l'administration pénitentiaire. A cet égard, il a cité l'exemple de la construction d'un établissement dans le département de l'Orne et a précisé que le ministère de la justice rembourserait sur 25 ans cette réalisation dont il deviendrait propriétaire au terme de ce délai.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est interrogé sur le mode de comptabilisation des autorisations d'engagement en matière de PPP. Sur les 729 millions d'euros ouverts en autorisations d'engagement pour ce type de partenariat, il a souhaité connaître la part qui était affectée aux investissements. Il a souligné que si les autorisations d'engagement en matière de PPP étaient ajoutées aux dépenses de la mission justice, leur augmentation serait alors supérieure à celle annoncée (4,8 %), et pourrait même atteindre près de 10 %.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a souligné le coût important de la construction annoncée du tribunal de grande instance de Paris.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a déploré que la nouvelle nomenclature budgétaire ne permette pas d'avoir une vision globale de l'effort d'investissement effectivement réalisé, soulignant que la mission « Justice » n'était pas la seule pour laquelle l'information donnée était lacunaire.

A cet égard, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a regretté que l'administration pénitentiaire n'ait pas de véritables tableaux de bord permettant de suivre l'exécution de la LOPJ. Il s'est donc proposé d'interroger la Chancellerie sur ce sujet.

**M. Yves Fréville** a souligné, également, le manque de lisibilité qui entoure les contrats de PPP. Il a proposé que la commission recense toutes les missions où de tels contrats existent.

**M. Eric Doligé** a souhaité savoir si les crédits affectés aux opérations de PPP comprenaient, outre les dépenses de fonctionnement et d'investissement, les dépenses des personnels assurant la gestion.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, lui a indiqué qu'à sa connaissance, ces programmes ne concernaient que la construction.

**M. Jean Arthuis, président**, a indiqué que certains services étaient toutefois quelquefois incorporés dans ces PPP.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a observé qu'en ce qui concerne les maisons d'arrêt, l'hôtellerie pouvait être confiée au secteur privé, alors que l'administration pénitentiaire prenait en charge les salaires des gardiens.

En matière d'établissements pénitentiaires, il a déploré la surpopulation carcérale, qui atteignait un taux d'occupation de plus de 200 % dans certains cas.

Il a examiné, ensuite, l'article 49 du projet de loi de finances, rattaché pour son examen à la mission « Justice ». Il a précisé que cet article correspondait à une revalorisation de 6 % de l'aide juridictionnelle, tout en limitant l'augmentation des plafonds d'admission à cette aide à 1,8 %. Il a émis des doutes sur le caractère de cette revalorisation.

Les crédits de paiement du programme « Accès au droit et à la justice » enregistrant un recul de 5,7 millions d'euros, il a proposé un

amendement afin d'augmenter, du même montant, l'enveloppe destinée à l'aide juridictionnelle. Il a précisé que cet amendement visait à maintenir les crédits de paiement du programme « Accès au droit et à la justice » à leur niveau de l'exercice 2006, soit 344,1 millions d'euros. Il a indiqué que cette augmentation serait compensée à due concurrence par une réduction de 2 millions d'euros des autorisations d'engagement et des crédits de paiement consacrés, au sein du programme « Conduite et pilotage de la justice et organismes attachés » (action n° 4 « Gestion administrative commune »), aux dépenses informatiques hors grands projets (- 1 million d'euros pour le poste « Maintien de l'existant » et - 1 million d'euros sur le poste « Renouvellement des matériels ») et par une réduction de 3,7 millions d'euros des autorisations d'engagement et des crédits de paiement consacrés, au sein du programme « Justice judiciaire » (action n° 6 « Soutien »), aux dépenses immobilières.

**M. Jean Arthuis, président**, a indiqué que la question de la revalorisation de l'enveloppe budgétaire de l'aide juridictionnelle devait être traitée en lien avec la réflexion sur le niveau nécessaire du fonds de roulement des caisses de règlements pécuniaires des avocats (CARPA), évoquée par le Garde des sceaux lors de son audition par la commission. Il a donc jugé utile le dépôt, par la commission, de cet amendement.

**Après avoir précisé que cet amendement « d'appel » visait à permettre de débattre de cette question lors de l'examen de la mission en séance publique, à l'initiative de son rapporteur spécial, la commission a alors adopté les crédits de la mission « Justice » ainsi modifiés. Elle a également adopté, par coordination, avec modification, l'article 49 rattaché, portant revalorisation de l'aide juridictionnelle.**

**Réunie le jeudi 23 novembre 2006 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa position sur les crédits de la mission « Justice », ainsi que sur l'article 49 rattaché. En outre, elle a décidé de réserver sa position sur les articles 49 *bis* (nouveau) et 49 *ter* (nouveau) tendant, respectivement, à créer une contribution financière obligatoire à la charge de tous les greffiers des tribunaux de commerce et à permettre la désignation de nouveaux premiers avocats généraux près la Cour de cassation.**