

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

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 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 16

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Roland du LUART

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	9
A. UNE MISSION EN ÉVOLUTION, DÉSORMAIS COMPOSÉE DE 6 PROGRAMMES	9
B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE 2,6 %	10
C. LES PROGRÈS ET LES PRIORITÉS DE LA MISSION « JUSTICE ».....	12
1. <i>Des avancées notables</i>	12
2. <i>Des points « noirs » et des points d'interrogation subsistent</i>	12
II. LE PROGRAMME 166 « JUSTICE JUDICIAIRE »	15
A. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS : RÉDUIRE LES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES AFFAIRES ET PÉRENNISER LES BONNES HABITUDES DE GESTION	15
B. LES ACTIONS DU PROGRAMME : LA PRÉPONDÉRANCE DU PÉNAL SUR LE CIVIL	15
C. LA HAUSSE DE 3,8 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT.....	16
D. L'INSUFFISANCE DE GREFFIERS EN JURIDICTION	18
1. <i>La dégradation du ratio fonctionnaires de greffe / magistrats</i>	18
2. <i>Un frein au bon fonctionnement des juridictions</i>	19
3. <i>Les mesures pour remédier à cette difficulté</i>	19
E. LA MAÎTRISE DES FRAIS DE JUSTICE, SANS REMISE EN CAUSE DE LA « LIBERTÉ DE PRESCRIPTION » DU MAGISTRAT	20
F. LE COÛT DE LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE : 37 MILLIONS D'EUROS EN 2009 ET 427 MILLIONS D'EUROS AU TOTAL SUR 5 ANS.....	23
1. <i>Les objectifs de la réforme</i>	23
2. <i>La mise en place de la nouvelle carte judiciaire</i>	24
3. <i>Un budget de 92 millions d'euros pour 2009 : 37 millions d'euros assumés par le programme « Justice judiciaire » et 55 millions d'euros mobilisés sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »</i>	25
4. <i>Une réforme chiffrée à 427 millions d'euros sur 5 ans</i>	26
G. LA MESURE DE LA PERFORMANCE : UNE NÉCESSAIRE PRISE EN COMPTE DE LA DIFFUSION DES NOUVELLES TECHNOLOGIES.....	27
III. LE PROGRAMME 107 « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »	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 » (57,4 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT).....	32
C. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE 4 %.....	33

D. LES EFFECTIFS : 33.020 ETPT DONT 23.931 ETPT CONSACRÉS AU PERSONNEL DE SURVEILLANCE	34
E. LA PRIORITÉ ABSOLUE : LA RÉNOVATION ET LA CONSTRUCTION DE PLACES EN ÉTABLISSEMENT PÉNITENTIAIRE.....	35
1. Un taux de surpopulation carcérale de 126,5 %.....	35
2. Une création nette de 4.588 places en 2009	36
F. LA PRISE EN CHARGE DÉFAILLANTE DES CAS DE PSYCHIATRIE EN MILIEU CARCÉRAL	37
1. L'organisation des soins psychiatriques aux détenus	37
2. Les insuffisances du dispositif.....	38
3. La recherche de voies d'amélioration de cette prise en charge	38
G. UNE MESURE RÉNOVÉE DE LA PERFORMANCE.....	39
IV. LE PROGRAMME 182 « PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE »	43
A. UN PROGRAMME EN INTERACTION AVEC D'AUTRES ACTEURS.....	43
B. LE RECENTRAGE SUR LES MINEURS DÉLINQUANTS	44
C. DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN BAISSSE DE 2,1 %	44
D. UNE PERFORMANCE DIFFICILE À APPRÉHENDER.....	45
V. LE PROGRAMME 101 « ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE »	49
A. UN PROGRAMME DOMINÉ PAR LE POIDS DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE.....	49
B. UN BUDGET DE 320 MILLIONS D'EUROS, EN BAISSSE DE 4,3 %	50
C. LES PROPOSITIONS DE RÉFORME DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE	51
D. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE CENTRÉE SUR L'AIDE JURIDICTIONNELLE ET L'AIDE AUX VICTIMES.....	53
VI. LE PROGRAMME 310 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE : EXPÉRIMENTATIONS CHORUS »	55
A. UN NOUVEAU PROGRAMME LIÉ À LA MISE EN ŒUVRE DE CHORUS.....	55
B. LE TRANSFERT DE LA CNIL VERS LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »	55
C. L'ORIENTATION VERS LA GESTION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES PROJETS INFORMATIQUES DU MINISTÈRE.....	56
D. LES PRIORITÉS DU PROGRAMME : LA RÉORGANISATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LE DÉVELOPPEMENT DES SYSTÈMES INFORMATIQUES	59
1. La réorganisation des services de la Chancellerie	59
2. Les chantiers informatiques	59
E. UNE PERFORMANCE EN DEMI TEINTE	60

VII. LE PROGRAMME 213 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE »	63
A. UNE VOCATION TRANSITOIRE	63
B. UN PROGRAMME DE 11,3 MILLIONS D'EUROS	63
AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	65
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	67
EXAMEN EN COMMISSION	69

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- La mission « Justice » est dotée, dans le projet de loi de finances pour 2009, de **6,654 milliards d'euros de crédits de paiement**, soit **une progression de 2,6 %**. Ses autorisations d'engagement passent de 7,272 milliards d'euros à 8,322 milliards d'euros, soit une hausse de 14,4 %.

- Dans un contexte budgétaire globalement tendu, cette progression des crédits de la mission illustre **l'importance attachée à la justice et la priorité accordée à ses moyens depuis plusieurs années**.

- De ce point de vue, il faut, notamment, relever **l'augmentation de 5,3 % des dépenses de personnel** qui s'élèvent à 4,074 milliards d'euros. Cet accroissement concerne en premier rang le programme « Administration pénitentiaire » qui connaît une évolution de + 6,7 % de ce poste de dépenses.

- **Le ratio actuel de 2,5 fonctionnaires de greffe par magistrat** traduit une réelle faiblesse du soutien logistique susceptible d'être apporté aux magistrats, tant pour le rendu des décisions de justice que pour la gestion des juridictions. Si les efforts afin d'accroître les effectifs de magistrats, en conformité avec la LOPJ au cours de la période 2003-2007, méritent d'être salués, ils n'ont de sens que s'ils s'accompagnent d'un effort encore plus important en faveur des greffiers. **Le recours accru aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, en 2009, devrait néanmoins améliorer sensiblement les conditions de travail des greffiers.**

- Votre rapporteur spécial, qui s'était fortement impliqué dans ce dossier, tient à saluer les efforts produits par les magistrats ainsi que **la politique de maîtrise des frais de justice** poursuivie par la Chancellerie.

- **Le coût de la réforme de la carte judiciaire s'élève à 427 millions d'euros sur 5 ans**. Ce coût de la carte judiciaire **n'intègre pas l'opération de réaménagement du TGI de Paris**.

- Pour 2009, le budget consacré à cette réforme se monte à **37 millions d'euros** supportés par le programme « Justice judiciaire », auxquels il convient d'ajouter 55 millions d'euros mobilisés sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

- **Les conditions de détention** sont, en France, inacceptables en raison de la vétusté de la plupart des prisons et d'**un taux de surpopulation carcérale qui atteignait en moyenne 126,5 %** au 1^{er} juillet 2008 et qui peut donc dépasser 200 % dans certains établissements...

- A compter de 2009, le programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse » (PJJ) est **recentré sur la prise en charge des mineurs délinquants**. L'action relative aux mesures à l'égard des mineurs délinquants absorbe plus de la moitié des moyens du programme : **62,3 %** des crédits de paiement, contre 51,8 % en 2008.

- L'aide juridictionnelle (AJ) voit sa dotation réduite de 314,4 millions d'euros en 2008 à **300 millions d'euros** dans le présent projet de loi de finances. Cette baisse de 4,6 % doit, toutefois, être relativisée dans la mesure où elle se fonde sur un rétablissement de crédits à hauteur de **13 millions d'euros au titre du recouvrement** de l'AJ.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. UNE MISSION EN ÉVOLUTION, DÉSORMAIS COMPOSÉE DE 6 PROGRAMMES

Jusque là composée de cinq programmes¹, la mission « Justice » intègre, à compter du 1^{er} janvier 2009, **un sixième programme : le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique la justice : expérimentations Chorus ».**

La réforme de l'administration centrale du ministère de la justice (par le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008) et **la mise en oeuvre à titre expérimental du nouveau système d'information financière de l'Etat (Chorus)** modifient, en effet, sensiblement l'architecture de la présente mission et le périmètre du programme 213 « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés », dont le libellé devient « Conduite et pilotage de la politique de la justice ».

Pour des raisons techniques liées à la mise en oeuvre de Chorus, **l'essentiel des crédits et des emplois du programme 213 est transféré sur le nouveau programme 310** « Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentations Chorus ». Seules demeurent sur le programme 213 les dépenses déconcentrées habituellement supportées par ce programme.

Par ailleurs, **les crédits de la commission nationale informatique et des libertés (CNIL)**, qui étaient auparavant portés par le programme 213, le seront désormais par le programme 308 « Défense des droits des citoyens » de la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

Le haut conseil aux commissaires aux comptes (HCCC) qui était, lui aussi, rattaché au programme 213, bénéficie, en application de l'article 86 de la loi de finances n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 pour 2008, d'une complète autonomie financière. Il ne reçoit plus de financement en provenance du ministère de la justice et sort, donc, du périmètre de la présente mission.

Ces deux modifications de rattachement expliquent **le changement d'intitulé du programme 213.**

Au regard de ces évolutions, il convient, toutefois, de rappeler que **la mission « Justice » ne comprend pas les juridictions administratives**, qui figurent au sein du programme 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat ».

¹ « 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 ».

Cette question avait, d'ailleurs, été largement débattue lors de la définition de son périmètre. Si le bon fonctionnement de la mission « Justice » n'est, certes, pas entravé par la « sortie » des juridictions administratives, la question reste néanmoins posée de la cohérence d'ensemble du traitement « budgétaire » des juridictions.

B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE 2,6 %

La mission « Justice » est dotée, dans le projet de loi de finances pour 2009, de **6,654 milliards d'euros de crédits de paiement**, soit **une progression de 2,6 %**. Ses autorisations d'engagement passent de 7,272 milliards d'euros à 8,322 milliards d'euros, soit une hausse de 14,4 %.

Dans un contexte budgétaire globalement tendu, cette progression des crédits de la mission illustre **l'importance attachée à la justice et la priorité accordée à ses moyens depuis plusieurs années**.

De ce point de vue, il faut, notamment, relever **l'augmentation de 5,3 % des dépenses de personnel** (titre 2) qui s'élèvent à 4,074 milliards d'euros. Cet accroissement concerne en premier rang le programme « Administration pénitentiaire » qui connaît une évolution de + 6,7 % de ce poste de dépenses.

Au sein de la mission « Justice », **les dépenses de personnel absorbe 61,2 %** de l'ensemble des crédits.

Dans le cadre de l'analyse des crédits consacrés au budget de la justice, votre rapporteur spécial rappelle, toutefois, que la **progression des crédits ne saurait, à elle seule, suffire à porter un jugement positif sur le projet de budget de cette mission**. La logique de la loi organique n° 2001-649 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) renvoie, en effet, à un impératif de performance. Aussi, l'augmentation continue des moyens budgétaires renforce d'autant **l'obligation de résultat** incombant aux acteurs de la justice.

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

Présentation des crédits par programme

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2009 (3)	Total 2009 (2) +(3)	Pourcentage par rapport à l'ensemble de la mission	Plafond d'emplois en ETPT ⁽¹⁾ nombre	Plafond d'emplois en ETPT ⁽¹⁾ pourcentage
	Ouverts en LFI 2008 (1)	Demandés pour 2009 (2)	Variation 2009/2008 (2) / (1)					
166 Justice judiciaire <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	2 727,270 1 860,379	2 830,855 1 951,455	3,8% 4,9%	1,260	2 832,115 1 951,455	42,5%	29 295	40,27%
107 Administration pénitentiaire <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	2 371,596 1 504,299	2 467,580 1 605,215	4,0% 6,7%	0,550	2 468,130 1 605,215	37,1%	33 020	45,39%
182 Protection judiciaire de la jeunesse <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	804,361 409,352	787,154 417,523	-2,1% 2,0%		787,154 417,523	11,8%	8 951	12,30%
101 Accès au droit et à la justice <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	334,325	320,000	-4,3%		320,000 0,000	4,8%	0	0,00%
310 Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentations Chorus <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	248,130 95,594	237,965 97,506	-4,1% 2,0%		237,965 97,506	3,6%	1 454	2,00%
213 Conduite et pilotage de la politique de la justice <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	0,000 0,000	11,390 2,950			11,390 2,950	0,2%	29	0,04%
Mission "Justice" <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	6 485,682 3 869,624	6 654,944 4 074,649	2,6% 5,3%	1,810	6 656,754 4 074,649	100,0%	72 749	100,00%

(1) Equivalent temps plein travaillé

Source : projet annuel de performances pour 2009

C. LES PROGRÈS ET LES PRIORITÉS DE LA MISSION « JUSTICE »

1. Des avancées notables

Au sein de la mission « Justice », de nombreux progrès ont pu être enregistrés au cours des dernières années.

Tout d'abord, votre rapporteur spécial se félicite de **la maîtrise confirmée des frais de justice**. Après avoir connu une progression exponentielle analysée par votre rapporteur spécial dans ses rapports d'information sur « *La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion* »¹ et dans celui consécutif à l'enquête demandée à la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF², ces frais ont été contenus, depuis 2006, sous le double effet bénéfique de mesures volontaristes décidées par la chancellerie et d'une prise de conscience salutaire de la part des magistrats prescripteurs.

Cette maîtrise a, par ailleurs, été obtenue **sans remise en cause de la liberté de prescription du magistrat**.

Comme a pu le souligner votre rapporteur spécial dans son rapport d'information sur la formation des magistrats et des greffiers en chef à la gestion³, il faut également saluer **le développement d'une culture de gestion dans l'esprit de la LOLF** au sein de l'institution judiciaire dans son ensemble.

Enfin, la mise en œuvre de la LOPJ⁴ a permis de dégager des moyens conséquents en faveur de **la rénovation et de la construction d'établissements pénitentiaires**. Même si les résultats demeurent insuffisants au regard des conditions de détention, les premières traductions concrètes de cet effort budgétaire commencent à se dessiner.

2. Des points « noirs » et des points d'interrogation subsistent

Malgré ces avancées, la mission « Justice » se caractérise aussi par un certain nombre de lacunes et d'interrogations persistantes.

Le principal point « noir » réside dans **la vétusté de certains établissements pénitentiaires ainsi que le grave problème de la surpopulation carcérale**. Ce constat renvoie à des dizaines d'années d'insuffisance. Mais force est de constater que ces lacunes, trop bien connues

¹ Sénat, rapport d'information n° 478 (2004-2005).

² Sénat, rapport d'information n° 216 (2005-2006) « *Frais de justice : l'impératif d'une meilleure maîtrise* ».

³ 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* ».

⁴ 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.

et depuis trop longtemps, se conjuguent pour créer une situation 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.

Il est de l'honneur de la République de poursuivre son effort, notamment budgétaire, en vue de parvenir à surmonter cette terrible impasse.

L'évolution des effectifs en juridiction, et plus particulièrement **le déficit en greffiers**, constituent, également, un sujet de préoccupation de votre rapporteur spécial. Si la LOPJ a débouché sur un niveau de créations d'emplois de magistrats satisfaisant, le rythme de sortie et le volume des promotions de l'école nationale des greffes (ENG) ne permet, en revanche, toujours pas de compenser le manque actuel de greffiers au regard du nombre de magistrats. 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) constituent autant de circonstances aggravantes au regard de ce déséquilibre des effectifs.

Au rang des interrogations, **la pérennité du système existant de l'aide juridictionnelle (AJ) paraît sujette à caution**. Ainsi que l'a rappelé votre rapporteur spécial dans un récent rapport d'information¹, le dispositif, confronté à un accroissement considérable du nombre des bénéficiaires depuis 1991, court un risque d'asphyxie budgétaire appelant une remise à plat de son mécanisme. Seule une réforme en profondeur pourra permettre de préserver l'esprit même de ce « filet de sécurité » pour les justiciables les plus démunis.

Enfin, les retombées de **la réforme en cours de la carte judiciaire** demeurent encore incertaines. Si l'ensemble des acteurs de la justice s'accordent aujourd'hui à considérer que cette réforme était nécessaire², elle représente, pour l'heure, un coût important pesant sur le budget de l'institution. La rationalisation des moyens de la justice sur l'ensemble du territoire doit toutefois, à terme, se traduire par une efficacité accrue du service public de la justice.

¹ *Sénat, rapport d'information n° 23 (2007-2008) : « L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle ».*

² *Aucune réforme de structure n'avait été engagée depuis 1958.*

II. LE PROGRAMME 166 « JUSTICE JUDICIAIRE »

A. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS : RÉDUIRE LES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES AFFAIRES ET PÉRENNISER LES BONNES HABITUDES DE GESTION

Le programme 166 « Justice judiciaire » se rapporte aux moyens des juridictions civiles et pénales, Cour de cassation y compris¹. Il inclut également le casier judiciaire national, les moyens du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), les crédits destinés à la formation des personnels et à la logistique ainsi que les moyens humains contribuant à la mise en œuvre de la politique de l'accès au droit et à la justice.

Les dépenses de personnel (68,9 %) et les dépenses de fonctionnement (26,3 %) constituent l'essentiel de ce programme.

L'année 2009 doit confirmer **les bonnes habitudes prises par les gestionnaires**, dans la continuité de la mise en œuvre de la LOLF dans les juridictions.

La 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.

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

Au total, la LOLF doit continuer de favoriser, au sein de l'institution judiciaire, **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 d'un 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.

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

Après ventilation des crédits des actions « *Soutien* », « *Formation* » et « *Support à l'accès au droit et à la justice* », il apparaît que **les affaires pénales absorbent 50,9 % des crédits de paiement** du présent programme, tandis que le contentieux civil en représente 46,2 %.

¹ Depuis la création de la mission « Justice », le gouvernement a pris l'engagement d'exonérer de gels budgétaires la Cour de cassation et de ne soumettre les autres juridictions de l'ordre judiciaire à ce type de mesures qu'après accord du garde des Sceaux, ministre de la justice.

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2009	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2009	Part dans le programme
1 - Traitement et jugement des contentieux civils	890,4	31,4%	1 341,8	46,2%
2 - Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	956,6	33,8%	1 477,0	50,9%
3 - Cassation	65,5	2,3%	66,6	2,3%
4 - Conseil supérieur de la magistrature	2,8	0,1%	2,8	0,1%
5 - Enregistrement des décisions judiciaires	14,2	0,5%	16,4	0,6%
6 - Soutien	796,2	28,1%	0,0	0,0%
7 - Formation	79,1	2,8%	0,0	0,0%
8 - Support à l'accès au droit et à la justice	27,3	1,0%	0,0	0,0%
Ensemble	2 832,1	100,0%	2 904,6	100,0%

+ 72,5 millions d'euros *

* + 101,5 millions d'euros provenant du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentations Chorus »

- 29 millions d'euros allant vers le programme « Accès au droit et à la justice ».

Il convient de rappeler que, depuis 2007 et 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 » regroupe les moyens humains¹** des juridictions (bureau d'aide juridictionnelle), les personnels des maisons de la justice et du droit (MJD), les personnels des conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) chargés de leur gestion, ainsi que les personnels du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV)². Ces personnels étaient auparavant affectés au programme « Accès au droit et à la justice ».

C. LA HAUSSE DE 3,8 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT

Le présent programme compte, hors fonds de concours³ 2,875 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (+ 6,9 % par rapport à 2007) et **2,83 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 3,8 %**.

¹ Cette action s'appuie au total sur 12 ETPT de magistrats et 573 ETPT de fonctionnaires.

² Le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) a remplacé, dans le cadre de la réorganisation des directions et des services conduite en 2008 par la Chancellerie au niveau de son administration centrale, le service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville (SADJPV).

³ 1,2 million d'euros, principalement au titre de participations diverses aux dépenses de réception, de formation et de fonctionnement des tribunaux de commerce.

Les dépenses de personnel (titre 2) connaissent **une augmentation substantielle de 4,9 %** et s'élèvent, au total, à 1,951 milliard d'euros. Ce montant correspond à un plafond d'emploi fixé à **29.295 ETPT**, soit 54 ETPT en moins par rapport à 2008.

Pour autant, cette réduction du plafond d'emploi constitue un effet d'optique, puisque les 54 ETPT concernés sont en réalité **transférés vers d'autres programmes** :

- **22 ETPT relèvent de la Cour nationale du droit d'asile** et sont transférés vers le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » ;

- 10 ETPT sont transférés vers le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » de la mission « Ville et logement », au titre de la mise en place de délégués des préfets dans les quartiers sensibles ;

- 1 ETPT est transféré vers le programme « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » de la mission « Economie », au sein de la délégation nationale de lutte contre la fraude ;

- 21 ETPT sont transférés au programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentations Chorus ».

Au total, **hors transferts, le présent programme n'enregistre ni création nette ni suppression nette d'ETPT.**

Les dépenses de fonctionnement (titre 3) connaissent une **quasi stabilité (- 0,3 %)** entre 2008 et 2009 et se montent à 744, 5 millions d'euros. Les frais de justice¹ représentent le premier poste de dépense des services judiciaires en matière de fonctionnement, avec une enveloppe pour 2009 de 409 millions d'euros en crédits de paiement (405 millions d'euros en loi de finances pour 2008).

Les dépenses d'investissement (titre 5) enregistrent, pour leur part, une augmentation de 15 millions d'euros, soit **+ 12,7 %**. Ils se répartissent en 118 millions d'euros au titre de l'investissement hors réforme de la carte judiciaire et 15 millions d'euros au titre des dépenses d'investissement liées à la carte judiciaire.

Concentrés sur l'action 6 « *Soutien* », **les crédits d'investissement hors carte judiciaire** se ventilent de la manière suivante :

- 47 millions d'euros pour des opérations conduites « sous convention de mandat »² et concernant divers tribunaux ;

¹ *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.*

² *Les opérations conduites « sous convention de mandat » renvoient aux opérations prises en charge par l'opérateur du ministère l'APIJ (agence pour l'immobilier de la justice) et pour lesquelles une convention est signée entre le ministère et l'opérateur.*

- 68 millions d'euros pour diverses opérations réalisées sans le recours à l'APIJ (poursuite d'opérations de constructions neuves, d'extension et de restructuration, accessibilité des locaux aux handicapés, travaux de désamiantage...);

- 3 millions d'euros pour les travaux liés à l'impact immobilier de la réforme de l'instruction (création des pôles de l'instruction)¹.

Unique **dépense d'intervention (titre 6)** du programme « Justice judiciaire », le crédit de **1,9 million d'euros** correspond au versement de la subvention au Conseil national des barreaux (CNB) au titre de la participation de l'Etat à la formation professionnelle des avocats.

D. L'INSUFFISANCE DE GREFFIERS EN JURIDICTION

1. La dégradation du ratio fonctionnaires de greffe / magistrats

Alors que des efforts conséquents ont été réalisés, au cours des dernières années dans le cadre de la LOPJ, pour palier au manque de magistrats en juridiction, **la situation des greffiers reste préoccupante.**

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, votre rapporteur spécial avait souligné **un déficit dans le niveau de réalisation des objectifs fixés par la LOPJ en termes de créations d'emplois**². Il avait déploré un décalage dans ces créations, avec un taux de réalisation de 76 % pour les magistrats et de seulement 32,6 % pour les fonctionnaires.

Au total, **la dégradation du ratio entre le nombre de fonctionnaires de greffe et le nombre de magistrats n'a pas pu être endiguée.** Ce ratio reste durablement « défavorable » aux greffiers, comme en atteste le tableau suivant.

¹ Ces pôles ont été créés par la loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale. Ils visent à permettre la mise en œuvre du principe de la collégialité de la décision au sein des juridictions en matière pénale. Dès lors qu'il existe plusieurs juges d'instruction dans un tribunal, chaque information est confiée à une formation collégiale de trois juges d'instruction. Les décisions de mise en examen, d'octroi du statut de témoin assisté à une personne mise en examen, de placement sous contrôle judiciaire, de saisine du juge des libertés et de la détention, et de mise en liberté d'office ainsi que les avis de fin d'information, les ordonnances de règlement et de non lieu, doivent désormais être prises de manière collégiale. Les autres actes, c'est-à-dire ceux relevant des interrogatoires, des confrontations et de la délivrance des commissions rogatoires, peuvent être déléguées à l'un des juges d'instruction composant le collège.

² Rapport spécial n° 91 (2007-2008) – tome III – annexe 16.

Evolution des effectifs de magistrats et de fonctionnaires depuis 1998

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Magistrats	6.187	6.327	6.539	6.846	7.144	7.294	7.434	7.525	7.889	7.950	8.113
Fonctionnaires*	17.686	17.819	17.966	18.172	18.665	19.125	19.757	19.841	20.197	20.410	20.285
Ratio	2,86	2,82	2,75	2,65	2,62	2,62	2,66	2,63	2,55	2,57	2,50

* 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.

Source : Chancellerie

Le ratio actuel de 2,50 fonctionnaires de greffe par magistrat (2,57 en 2007) traduit **une réelle faiblesse du soutien logistique susceptible d'être apporté aux magistrats**, tant pour le rendu des décisions de justice que pour la gestion des juridictions.

Si les efforts afin d'accroître les effectifs de magistrats, entre 2003 et 2007, méritent d'être salués, cela n'ont de sens que s'ils s'accompagnent d'un effort encore plus important en faveur des greffiers, afin de ramener le ratio entre le nombre de fonctionnaires et celui de magistrats à un niveau plus satisfaisant. Or, c'est précisément l'inverse qui s'est produit au cours des dernières années.

2. Un frein au bon fonctionnement des juridictions

Votre rapporteur spécial insiste 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'accélère depuis 2008, ne peut, en effet, que contribuer à aggraver la situation, **la pyramide des âges** des personnels des juridictions judiciaires étant particulièrement défavorable.

Par ailleurs, alors que de nouvelles promotions sortent de l'ENM, la réforme de l'ENG, menée en 2003, entraîne **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 et l'hypothèque qu'elle fait peser sur le bon fonctionnement de l'ensemble du système judiciaire.

3. Les mesures pour remédier à cette difficulté

Pour faire face à ce manque de greffiers en juridiction, **la Chancellerie explore plusieurs pistes.**

A ainsi été créé, en application du décret n° 2007-1106 du 16 juillet 2007, un corps de **secrétaires administratifs des services judiciaires**. Dans ce cadre, 175 emplois ont été affectés dans les secrétariats et les régies des juridictions les plus importantes ainsi que dans les services administratifs régionaux (SAR). La prise de fonctions de ces agents, à partir du mois de mai 2008, a permis de recentrer l'activité des greffiers sur leurs activités juridictionnelles et l'assistance du magistrat, et de les dégager de certaines fonctions administratives auxquelles ils participaient.

Votre rapporteur spécial sera attentif, dans les mois qui viennent, aux suites qui pourront être données à ce renforcement des services administratifs en juridiction.

Par ailleurs, à compter de 2009, certaines réformes structurelles en cours, telles que **la réforme de la carte judiciaire** ou la mise en œuvre des propositions des **rapports des commissions Magendie¹ et Guinchard²**, pourraient avoir un impact positif sur la nature des missions dévolues aux greffiers en juridiction.

Enfin, on peut souhaiter que **le recours accru aux nouvelles technologies de l'information et de la communication** puisse contribuer à améliorer sensiblement les conditions de travail des greffiers en 2009.

E. LA MAÎTRISE DES FRAIS DE JUSTICE, SANS REMISE EN CAUSE DE LA « LIBERTÉ DE PRESCRIPTION » DU MAGISTRAT

En 2005, dans son rapport d'information « *La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion* »³, **votre rapporteur spécial décrivait la dérive inquiétante des frais de justice et identifiait des 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* »⁴.

Depuis le début des années 2000, ce poste de dépense connaissait, en effet, une très forte hausse, notamment en **matière pénale** : + 13,3 % en 2002, + 2,1 % en 2003, + 27,3 % en 2004, + 17,2 % en 2005.

¹ Ce rapport, fait à la demande du garde des Sceaux, ministre de la justice, procède à un état des lieux des lenteurs de la justice et tente d'inventorier les « verrous » qui y contribuent. Il propose des procédures et des pratiques professionnelles propres à y remédier afin de rendre la justice plus rapide et plus efficace, tout en garantissant la sécurité juridique.

² Remis au garde des Sceaux, ministre de la justice, le 30 juin 2008, le rapport de la commission Guinchard fait des propositions en matière d'organisation judiciaire, d'accès à la justice, de procédure, de déjudiciarisation et d'allègement procédural.

³ Sénat, rapport d'information n° 478 (2004-2005).

⁴ Sénat, rapport d'information n° 216 (2005-2006).

Plusieurs **facteurs institutionnels et technologiques** expliquaient cette inquiétante évolution : le développement des alternatives aux poursuites, la généralisation de la téléphonie mobile, le développement du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG).

En 2006, la maîtrise des frais de justice constituait d'autant plus **l'un des enjeux budgétaires majeurs du ministère de la justice** qu'avec l'entrée en vigueur de la LOLF, le régime des crédits limitatifs, désormais applicable aux frais de justice, et la réforme de l'ordonnancement secondaire imposaient la mise en œuvre d'un nouveau circuit de la dépense.

Les efforts conjugués de l'administration centrale et des juridictions ont permis de relever ces deux défis, comme en atteste le tableau suivant.

L'évolution des frais de justice depuis 2000

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dotation initiale	283,3	277,17	293	310	338,15	358,1	370,1	390,11	405
Crédits consommés	258,35	262,01	290,09	341,43	419,06	487,37	379,42	388,62	
Solde	6,34	9,06	- 2,09	- 3,43	- 61,31	- 113,81	- 9,32	1,49	

Source : Chancellerie

L'enveloppe allouée pour l'année 2008 au titre des frais de justice s'élève à 405 millions d'euros. Selon les informations communiquées par la Chancellerie à votre rapporteur spécial, les dépenses prévisionnelles devraient se situer à hauteur de **400 millions d'euros** en fin d'exercice et, donc, respecter l'autorisation initiale accordée par le Parlement.

Pour 2009, l'enveloppe allouée au titre des frais de justice s'élève à **409 millions d'euros**. Cette enveloppe devrait permettre d'absorber le coût de la revalorisation tarifaire des experts psychiatres, des administrateurs *ad hoc* et des interprètes - traducteurs¹, ainsi que d'un certain nombre d'autres réformes telle que la réforme des tutelles². Ont également spécifiquement été alloués 7 millions d'euros qui permettront d'engager la réforme de la médecine légale³. Enfin, l'impact budgétaire de la passation d'un marché public

¹ Décret n° 2008-764 du 30 juillet 2008 et arrêté du 2 septembre 2008.

² La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs prévoit, notamment, le principe d'une révision quinquennale de la mesure de protection à l'issue de la première période du régime de protection.

³ Alors que jusqu'à présent le paiement s'effectuait à l'acte, le financement des structures dédiées à la médecine légale (dépenses de personnel et dépenses de fonctionnement) sera désormais effectué sur la base de conventions passées entre le ministère de la justice et celui de la santé. Seuls les médecins appartenant au réseau de proximité continueront d'être rémunérés à l'acte.

concernant la recherche d'empreintes génétiques à partir de traces biologiques, en vue de leur enregistrement au FNAEG, a également été pris en compte¹.

Dans le projet de loi de finances pour 2009, 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 1 « *Traitement et jugement des contentieux civils* » : **52,4 millions d'euros** ;

- Action 2 « *Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales* » : **272,7 millions d'euros** ;

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

- Action 5 « *Enregistrement des décisions judiciaires* » : **2 millions d'euros** ;

- Action 6 « *Soutien* » : **81,6 millions d'euros**².

Votre rapporteur spécial tient à saluer les efforts produits par les magistrats ainsi que la politique de maîtrise des frais de justice engagée par la chancellerie³.

Il se félicite, en outre, que **cette meilleure maîtrise n'entame en rien la liberté de prescription des magistrats, principe essentiel au bon fonctionnement de notre justice.**

Pour autant, **votre rapporteur spécial souligne qu'il serait naturellement illusoire de croire que la maîtrise des frais de justice est définitivement acquise**, une vigilance continue devant être exercée.

¹ Ce marché, préparé par la Chancellerie, constitue une avancée dans la mesure où les marchés précédents ne concernaient que la recherche d'empreintes génétiques à partir de prélèvements « sur individu ». Le périmètre du nouveau marché concernant la délinquance de masse, la volumétrie se traduira par une dépense supplémentaire. Cependant, il est attendu de cette mise en concurrence une réduction du coût unitaire de l'analyse.

² 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.

³ Les principales dispositions prises dans le cadre de cette politique ont été décrites par votre rapporteur spécial dans son rapport spécial n° 78 (2006-2007) – tome III – annexe 15. Par ailleurs, l'expérimentation d'un nouveau circuit de la dépense se déroule depuis le 1^{er} janvier 2008, dans les cours d'appel (CA) d'Amiens, de Nîmes et de Pau, ainsi que, depuis le 1^{er} avril 2008, dans celles de Grenoble et de Versailles. Ce circuit s'articule, notamment, autour de la mise en place de services centralisateurs dans les tribunaux de grande instance (TGI), et a pour objectif la réduction des délais de paiement, la professionnalisation des acteurs et le développement de l'assistance aux prescripteurs. Il ressort des premiers bilans de cette expérimentation une meilleure visibilité du traitement des mémoires des frais de justice et une réduction des délais de paiement. Les modalités de contrôle interne comptable doivent toutefois encore être améliorées. La réduction des délais de paiement a pour contrepartie un rythme de consommation des crédits de frais de justice plus rapide que celui des années précédentes.

A cet égard, il estime que l'indicateur portant sur la « *Dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale* », rattaché à l'objectif 5 « *Maîtriser la croissance des frais de justice* », constitue une base pertinente pour un efficace suivi dans le temps de ce poste budgétaire.

En 2006, cette dépense moyenne s'élevait à 216,30 euros (contre 331 euros en 2005). En 2007, elle se montait à 212 euros, tandis qu'une légère inflexion à la hausse se dessine dans la prévision pour 2008 avec 225 euros. **La prévision pour 2009 est, pour sa part, établie à 210 euros.**

Votre rapporteur spécial estime toutefois que cet indicateur, portant sur la seule matière pénale, mériterait d'être complété pour couvrir l'ensemble du domaine des frais de justice. Un tel enrichissement, par l'intermédiaire de sous-indicateurs, permettrait en effet de disposer d'une vision plus complète de l'évolution de ce poste de dépense.

F. LE COÛT DE LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE : 37 MILLIONS D'EUROS EN 2009 ET 427 MILLIONS D'EUROS AU TOTAL SUR 5 ANS

1. Les objectifs de la réforme

Depuis de nombreuses années, **chacun convenait de la nécessité de réformer la carte judiciaire**, mais aucune réorganisation n'avait été entreprise depuis la réforme initiée en 1958. En dépit des évolutions démographiques, économiques et sociales du pays, la carte judiciaire n'avait fait l'objet depuis cette date que d'adaptations ponctuelles¹.

Elle constituait, ainsi, **un frein à la modernisation de la justice et une entrave à sa nécessaire lisibilité pour les citoyens**, tant les moyens étaient disséminés entre les 1.200 juridictions implantées sur 800 sites.

En outre, la multiplicité des juridictions laissait subsister **trop de structures n'atteignant pas la taille critique, et parfois même n'ayant pas de réelle activité**. Elle ne permettait pas une spécialisation devenue indispensable pour les juges, qu'ils soient ou non des magistrats professionnels.

A titre d'illustration, il convient de rappeler que 54 des 181 tribunaux de grande instance (TGI) **avaient un nombre de magistrats du siège inférieur à 10**, tandis que 19 d'entre eux avaient une activité inférieure à 1.550 affaires civiles nouvelles par an et à 2.500 affaires poursuivables au plan pénal.

¹ Les dernières adaptations avaient concerné les tribunaux de commerce (36 suppressions en 1999 et 7 autres en 2005) et la création des juridictions de proximité en 2002.

Certains TGI fonctionnaient avec seulement 4 magistrats du siège assurant en même temps le service des tribunaux d'instance (TI) attachés, d'autres n'avaient que seulement 2 magistrats du parquet devant assurer l'ensemble des permanences. Dans de telles conditions, **l'organisation des audiences correctionnelles posait des difficultés**. En outre, les petites juridictions, qui disposaient de très peu d'effectifs, ne pouvaient fonctionner de manière optimale.

Par ailleurs, **la répartition des 181 TGI sur le territoire était très hétérogène**, sans que ces localisations répondent à des critères objectifs : 41 départements de métropole ne disposaient que d'un TGI tandis que 45 départements en disposaient de deux. De même, les ressorts des TI étaient très disparates et couvraient de 10.000 habitants à plus de 900.000 habitants, pour une moyenne de 127.000 habitants.

De manière analogue, la rationalisation de l'implantation des **tribunaux de commerce** et des **conseils de prud'hommes** s'imposait. Trop hétérogène, la carte de ces tribunaux et de ces conseils ne correspondait également plus aux évolutions économiques.

Dans ce contexte, la réorganisation de l'ensemble des juridictions devenait **impérieuse** pour en améliorer le fonctionnement.

Ainsi, la réforme de la carte judiciaire vise, d'abord, à **renforcer la qualité et l'efficacité de la justice** en ayant des juridictions disposant d'une activité et d'une taille suffisantes.

Elle doit, également, permettre de créer les conditions d'**une justice à un coût optimisé pour le contribuable**, en s'appuyant sur la mutualisation des moyens. En outre, les effets de seuil ne permettent pas d'optimiser les ressources humaines.

2. La mise en place de la nouvelle carte judiciaire

La mise en place de la nouvelle carte judiciaire se traduit concrètement par les mesures suivantes :

- **62 conseils de prud'hommes (sur 271) seront regroupés le 3 décembre 2008** et un conseil supplémentaire sera créé ;

- **55 tribunaux de commerce (sur 185) seront regroupés au 1^{er} janvier 2009**, tandis que 5 seront créés ainsi qu'un tribunal mixte de commerce (outre-mer). Par ailleurs, 23 TGI verront, à la même date, leur compétence commerciale transférée à des tribunaux de commerce, dont 4 créés dans des départements métropolitains qui en étaient jusque-là dépourvus, ainsi qu'au tribunal mixte de commerce créé à Saint-Pierre de la Réunion ;

- **178 TI (sur 473) et autant de juridictions de proximité (sur 474) seront regroupés au 1^{er} janvier 2010**, tandis que 7 TI et 7 juridictions de proximité seront créés ;

- **23 TGI (sur 181) seront regroupés au 1^{er} janvier 2011.**

En outre, 31 greffes détachés de TI ont été supprimés, dès l'entrée en vigueur du décret n° 2008-145 du 15 février 2008, et 54 autres le seront au 1^{er} janvier 2010.

Par ailleurs, un projet de décret, en cours de contreseing, prévoit la **fermeture anticipée** au 1^{er} janvier 2009 du TI et de la juridiction de proximité de Barbezieux-Saint-Hilaire et du greffe détaché de Voiron.

Enfin, il convient de rappeler que, dès 2008, ont été installés des **pôles de l'instruction**.

Au total, **la future carte judiciaire comprendra 863 juridictions, contre 1.190 aujourd'hui.**

3. Un budget de 92 millions d'euros pour 2009 : 37 millions d'euros assumés par le programme « Justice judiciaire » et 55 millions d'euros mobilisés sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2009 afin de financer, **sur le programme « Justice judiciaire »**, les mesures liées à la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire s'élèvent à 104 millions d'euros en autorisations d'engagement et **37 millions d'euros** en crédits de paiement.

Sur le programme « Justice judiciaire », ces crédits se décomposent comme suit :

- 2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre des dépenses de personnel (titre 2) afin de couvrir **l'accompagnement social apporté aux personnels des services judiciaires ;**

- 22 millions d'euros en autorisations d'engagement et 20 millions d'euros en crédits de paiement affectés en dépenses de fonctionnement, dont **8 millions d'euros** (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) au titre de **l'aide apportée aux avocats** dont le barreau est supprimé dans le cadre de la réforme ;

- 80 millions d'euros en autorisations d'engagement et **15 millions d'euros** en crédits de paiement prévus pour les **dépenses d'investissement (volet immobilier de la réforme).**

Le financement du volet immobilier de la carte judiciaire sera complété par **une mobilisation des crédits du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »** à hauteur de 75 millions d'euros en autorisations d'engagement et **55 millions d'euros** en crédits de paiement en 2009.

Ce CAS retrace les produits de cessions des immeubles appartenant à l'Etat. En dépense, il permet l'octroi de droits d'utilisation d'une partie de ces produits par les ministères. Le taux de **« retour sur cessions »** pour le

ministère de la justice est fixé à 85 %, le reliquat (15 %) étant affecté au désendettement de l'Etat.

Toutefois, **votre rapporteur spécial déplore de manquer de visibilité sur le détail des opérations immobilières qui viendront alimenter le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » en 2009**, le projet annuel de performances de la présente mission ne donnant aucun renseignement en la matière.

4. Une réforme chiffrée à 427 millions d'euros sur 5 ans

Selon les informations communiquées par la Chancellerie à votre rapporteur spécial, le coût de la réforme de la carte judiciaire est estimé **427 millions d'euros sur 5 ans**.

Cette évaluation se décompose de la manière suivante :

- après 10,5 millions d'euros consacrés en 2008 aux investissements immobiliers liés à la réforme de la carte judiciaire, une enveloppe de 375 millions d'euros sur 5 ans est prévue pour financer les investissements immobiliers qui devront accompagner les regroupements de tribunaux. Au total, **le volet immobilier de la réforme aura ainsi induit une charge de 385,5 millions d'euros ;**

- **un plan d'accompagnement social** des personnels concernés par la réforme de la carte judiciaire de **21,5 millions d'euros**, dont 1,5 million d'euros en 2008 et 2 millions d'euros en 2009 ;

- une enveloppe de **20 millions d'euros**, dont 5 millions d'euros en 2008 et 8 millions d'euros en 2009, pour accompagner la restructuration des **cabinets d'avocats** concernés par la réforme de la carte judiciaire¹.

Ainsi que l'avez souligné votre rapporteur spécial l'année dernière², cette réforme de la carte judiciaire nécessite donc d'abord **une importante « mise de fonds » initiale**.

Aussi, **votre rapporteur spécial sera attentif à ce que les efforts budgétaires consentis trouvent leur traduction dans l'amélioration de la performance de la mission « Justice » au cours des prochaines années, en particulier en matière de réduction des délais de jugement et de qualité des décisions rendues**.

Enfin, votre rapporteur spécial insiste sur le fait que **ce budget alloué à la réforme de la carte judiciaire ne tient pas compte des réaménagements nécessaires pour le TGI de Paris**.

¹ Au total, 23 barreaux sont concernés par la réforme de la carte judiciaire, regroupant 510 avocats.

² Rapport spécial n° 91 (2007-2008) – tome III – annexe 16.

Sur ce dernier point, un **établissement public du Palais de Justice de Paris** a été créé en 2004¹ pour assurer, notamment, le rôle de maître d'ouvrage. Opérateur du programme « Justice judiciaire », cet établissement public compte **15 ETPT** et perçoit une subvention pour charges de service public, en provenance de l'action 6 « *Soutien* », de **2 millions d'euros**.

Au regard des moyens consacrés à cet établissement public et des enjeux pour la juridiction et les professions du droit à Paris, **vo**tre rapporteur spécial s'inquiète de l'inertie de ce projet.

G. LA MESURE DE LA PERFORMANCE : UNE NÉCESSAIRE PRISE EN COMPTE DE LA DIFFUSION DES NOUVELLES TECHNOLOGIES

Le programme « Justice judiciaire » comporte **un nombre conséquent d'objectifs et d'indicateurs**, puisqu'il renvoie à 7 objectifs et à 23 indicateurs. Pour l'avenir et afin de conserver la lisibilité du document, il ne paraît pas souhaitable d'augmenter le nombre d'indicateurs.

Les objectifs retenus pour le présent programme se situent 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**.

En outre, le projet annuel de performances pour 2009 tient compte de la nécessité pour l'institution judiciaire de tirer le mieux profit des nouvelles technologies, avec l'objectif 7 « ***Développer la communication électronique*** ». Deux indicateurs sont rattachés à cet objectif.

L'indicateur 7.1 présenté en 2008 « *Taux d'équipement des services judiciaires en visioconférence* » ayant atteint 100 %, il a été remplacé dans le présent projet annuel de performances par un indicateur intitulé « ***Nombre de juridictions ayant signé une convention locale*** ».

Il s'agit de mesurer, dans le cadre des procédures civiles ou pénales des TGI et des CA, **la volonté de recourir aux nouveaux systèmes de communication mis en place entre les tribunaux et les avocats**. L'intensification de ces échanges doit permettre d'atténuer les difficultés liées à l'éloignement et doit être source de fluidité et de gains de temps dans le suivi des procédures civiles et pénales. Pour l'instant, il ne s'agit que d'évaluer le nombre de conventions locales signées avec les barreaux (retracant les droits et obligations des acteurs concernés). Toutefois, les objectifs futurs, une fois les conventions généralisées, devront porter sur d'autres éléments, comme par exemple l'intensité des échanges (objectif de moyen) ou les gains de temps dans les procédures (objectif de résultat).

¹ Décret n° 2004-161 du 18 février 2004.

Ce premier indicateur s'accompagne de la création d'un second, pour 2009, retraçant le « **Nombre d'utilisations de la visioconférence** » (indicateur 7.2). Il s'agit ici de mesurer le recours accru à la visioconférence dans le cadre des procédures civiles et pénales.

Cet indicateur complète l'indicateur 7.1, la visioconférence s'imposant comme l'autre **innovation récente** en termes de techniques de communication électronique.

D'une manière générale, 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 par fonctionnaires, sont satisfaisants dans leur conception. Ils répondent aux **préoccupations des justiciables qui souhaitent une « justice plus rapide »**.

L'analyse des performances du programme en matière de **délais pour les décisions rendues au civil** met en évidence **une certaine stabilisation entre les prévisions actualisées 2008 et les objectifs pour 2009**. Ainsi, pour les TGI par exemple, le délai moyen de traitement des procédures prévu pour 2009 est de 6,5 mois, délai identique à celui qui sera probablement enregistré en 2008.

De même, **les efforts pour réduire les stocks au civil semblent avoir atteint leurs limites**, comme l'illustre l'évolution de l'indicateur rendant compte de l'ancienneté moyenne du stock par type de juridiction : 10,5 mois en 2008 et en cible pour 2009 dans le cas des TGI.

Au pénal, les juridictions peinent également à réduire les délais, ainsi que le montre la stagnation du délai moyen de traitement des procédures pénales au niveau des TGI : 35 mois en 2008 (prévision actualisée) et un même temps d'attente prévu pour 2009.

Une fois la décision rendue, encore faut-il qu'elle soit exécutée. De ce point de vue, **le taux de mise à exécution témoigne d'une légère progression**. Par exemple, le taux de mise à exécution d'une condamnation à un travail d'intérêt général (TIG) était de 88,6 % en 2007, de 89,5 % en prévision pour 2008 et se situe à 90 % en prévision pour 2009.

A cet égard, la mise en place de **bureaux d'exécution des peines (BEX)**¹ a constitué un facteur d'efficacité certain, en évitant toute discontinuité entre le prononcé de la décision à l'audience et la mise en œuvre de la sanction.

¹ Expérimentaux dans huit juridictions en 2004, ils ont été généralisés à compter du 1^{er} janvier 2007.

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

- Le programme « Justice judiciaire » compte 2,875 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (+ 6,9 % par rapport à 2007) et **2,83 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 3,8 %**.

- **Le ratio actuel de 2,5 fonctionnaires de greffe par magistrat** traduit une réelle faiblesse du soutien logistique susceptible d'être apporté aux magistrats, tant pour le rendu des décisions de justice que pour la gestion des juridictions. Si les efforts afin d'accroître les effectifs de magistrats, en conformité avec la LOPJ au cours de la période 2003-2007, méritent d'être salués, ils n'ont de sens que s'ils s'accompagnent d'un effort encore plus important en faveur des greffiers. **Le recours accru aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, en 2009, devrait néanmoins améliorer sensiblement les conditions de travail des greffiers.**

- En 2009, une dotation de **409 millions d'euros est prévue pour couvrir les frais de justice**, contre 405 millions d'euros en 2008.

- Votre rapporteur spécial, qui s'est fortement impliqué dans ce dossier, tient à saluer les efforts produits par les magistrats ainsi que **la politique de maîtrise des frais de justice** poursuivie par la chancellerie.

- **Le coût de la réforme de la carte judiciaire s'élève à 427 millions d'euros sur 5 ans.**

- Pour 2009, le budget consacré à cette réforme s'élève à **37 millions d'euros** supportés par le programme « Justice judiciaire », auxquels il convient d'ajouter 55 millions d'euros mobilisés sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

- Ce coût de la carte judiciaire **n'intègre pas l'opération de réaménagement du TGI de Paris.**

- La mesure de la performance du programme « Justice judiciaire » prend de mieux en mieux en compte **l'utilisation des nouvelles technologies au sein de l'institution judiciaire.**

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 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 pénitentiaires¹, ainsi que le placement sous surveillance électronique (PSE) et le placement sous surveillance électronique mobile (PSEM), le placement extérieur² et la semi-liberté.

La population détenue en France présente un taux de 100,3 pour 100.000 habitants, soit un taux comparable à celui de l'Allemagne par exemple (95,8). Le taux d'encadrement correspondant s'établit à 2,6, soit à un niveau supérieur à celui constaté en Italie (1) ou au Royaume-Uni (1,6) par exemple.

L'action 2 « Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice » concerne les prestations d'entretien au quotidien (alimentation, habillement, couchage, hygiène...), 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.

¹ La poursuite du programme de construction et de rénovation des établissements pénitentiaires fera l'objet de développements particuliers (Cf. infra, partie III-E).

² La dotation consacrée aux développements des aménagements de peine et aux alternatives à l'incarcération (PSE, PSEM et placements à l'extérieur) s'élève, en 2009, à 20 millions d'euros en autorisations de programme et 12,5 millions d'euros en crédits de paiement. Cette dotation repose sur une estimation de 130 à 140 placements extérieurs mensuels et de 3.200 bracelets électroniques utilisés simultanément.

En 2007, 38,2 % des personnes écrouées exerçaient une activité rémunérée. Elles étaient réparties entre la production¹ (10.000 détenus), le service général (6.700 détenus) et la formation professionnelle (3.200 détenus).

L'action 4 « Soutien et formation » regroupe les personnels et les moyens de fonctionnement de l'administration centrale, des directions régionales de l'administration pénitentiaire, des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), ainsi que de l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP).

En outre, elle couvre les dépenses relatives au développement du réseau informatique de l'administration pénitentiaire ainsi qu'à la formation de ses personnels.

B. LE POIDS DE L'ACTION « GARDE ET CONTRÔLE DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE » (57,4 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT)

Plus de la moitié (57,4 %) des moyens du présent programme est concentré sur les actions 1 « Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice ».

L'action 4 « 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 2009	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2009	Part dans le programme
1 - Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	1 416,6	57,4%	1 776,7	69,5%
2 - Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice	685,0	27,8%	780,8	30,5%
4 - Soutien et formation	366,5	14,8%	0,0	0,0%
Ensemble	2 468,1	100,0%	2 557,5	100,0%

+ 89,3 millions d'euros *

*Provenant du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés » (89,2 millions d'euros) et du programme « Entretien des bâtiments de l'Etat » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

¹ 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).

L'ENAP, opérateur du programme, est financée par une subvention pour charges de service public s'imputant sur l'action 4 « *Soutien et formation* ». Le montant de cette subvention s'élève à **27 millions d'euros**. Il convient, à cet égard, de remarquer que la subvention allouée à l'ENAP en 2008 s'est finalement élevée à 27,5 millions d'euros, tandis que l'autorisation initiale avait été fixée à 22 millions d'euros. Cet écart, comblé par redéploiements de crédits au sein du programme « Administration pénitentiaire », s'explique essentiellement par la montée en charge des activités de l'école et du nombre d'agents en formation initiale et continue qui la fréquentent. En 2009, l'ENAP devra absorber 4.297 recrutements (contre 3.600 élèves en formation initiale en 2008).

C. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE 4 %

Le présent programme comporte 4,024 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et **2,467 milliards d'euros de crédits de paiement, en progression** respectivement de 30,3 % et de 4 %.

Les crédits en personnel (titre 2) augmentent de 101 millions d'euros, soit 6,7 %. Après une hausse du plafond d'emploi en 2008 de 772 ETPT, le programme « Administration pénitentiaire » connaît, en effet, **un nouvel accroissement de ses effectifs de 894 ETPT**. Cet accroissement s'explique notamment par la nécessité de répondre à l'ouverture de nouveaux établissements au cours de l'exercice.

Les dépenses de fonctionnement (titre 3) croissent, pour leur part, de 50,5 millions d'euros en crédits de paiement, soit + 10,2 %.

L'augmentation de ces dépenses est, notamment, liée à **l'ouverture de nouveaux établissements** construits en autorisation d'occupation temporaire - location avec option d'achat (AOT-LOA), dont le fonctionnement (c'est-à-dire l'entretien des détenus) est confié à des prestataires privés dans le cadre de contrats multi-services. Quatre établissements ont été livrés en 2008 et sept autres le seront en 2009. Le besoin en crédits de paiement est ainsi, de ce seul fait, augmenté de 33 millions d'euros entre 2008 et 2009.

Par ailleurs, l'enveloppe prend en compte **la subvention pour charges de service public versée à l'ENAP**, revalorisée de 5 millions d'euros.

Le programme d'ouverture de nouveaux établissements explique, également, **l'augmentation très importante des autorisations d'engagement** au titre des dépenses de fonctionnement, qui passent de 657,5 millions d'euros en 2008 à 2.061,9 millions d'euros en 2009, soit **une hausse de 213,6 %**.

Les crédits d'investissements (titre 5) baissent, en revanche, de 57,5 millions d'euros, soit - 19,5 %.

Cette baisse trouve son origine dans **l'achèvement des établissements** de Mont-de-Marsan, Bourg-en-Bresse et Rennes construits en maîtrise d'ouvrage publique. Les autres opérations de constructions de nouveaux établissements, montées sous forme d'AOT-LOA, ne nécessitent, quant à elles, pas l'inscription de crédits sur le titre 5 avant leur ouverture.

En outre, ces crédits permettent également de **couvrir les grandes rénovations** (comme par exemple Fleury Mérogis), des opérations d'accroissement de capacité sur des sites existants, la construction de « quartiers courtes peines » et de centres ou de quartiers dits de « semi-liberté », et, enfin, le maintien en conditions opérationnelles du parc actuel.

Les crédits d'intervention (titre 6), enregistrent, pour leur part, une certaine stabilité : 79,7 millions d'euros en 2009 contre 77,6 millions d'euros en 2008. Ils bénéficient majoritairement (74,7 millions d'euros) à l'action 2 « *Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice* » et sont consacrés à des transferts à la sécurité sociale à hauteur de 67,1 millions d'euros¹.

D. LES EFFECTIFS : 33.020 ETPT DONT 23.931 ETPT CONSACRÉS AU PERSONNEL DE SURVEILLANCE

Le programme « Administration pénitentiaire » est doté de **33.020 ETPT**², en progression de 894 ETPT.

Le personnel de surveillance (catégorie C) constitue l'essentiel des effectifs avec 23.931 ETPT, en hausse de 775 ETPT.

Les métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif sont dotés, pour leur part, de 3.828 ETPT (+ 104 ETPT).

Votre rapporteur spécial observe qu'il ressort ainsi de ce schéma d'emploi pour 2009 la volonté claire, de la part de la Chancellerie, d'accompagner la montée en charge de l'ouverture de nouveaux établissements par un accroissement parallèle des effectifs de l'administration pénitentiaire, ce dont il convient de se féliciter.

Au regard des missions confiées au personnel de l'administration pénitentiaire, **vo**tre rapporteur spécial s'interroge sur la question des transfèrements de détenus.

¹ L'Etat doit s'acquitter auprès de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), pour chaque détenu, d'une cotisation calculée sur la base du plafond de la sécurité sociale fixé l'année précédente par décret (en application de la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale).

² Dont 17 magistrats.

Ainsi, par exemple, **l'audit de modernisation consacré au transfert à l'administration pénitentiaire de la mission de garde et d'escorte des détenus hospitalisés**¹ chiffre à 737.000 heures la charge pesant sur la police nationale du fait de ces missions, à 36.000 heures celle incombant à la gendarmerie nationale et à 371.000 heures celle assumée par l'administration pénitentiaire.

En réponse à votre rapporteur spécial, l'administration pénitentiaire a indiqué qu'elle « ***a toujours été favorable à la reprise des missions de la police et de la gendarmerie dans les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) à la condition expresse qu'elle soit dotée des moyens suffisants pour assurer cette nouvelle mission*** ».

S'agissant des autres transfèvements (transfèvements et extractions judiciaires, des transfèvements et extractions administratives), la question reste, néanmoins, pendante. **Votre rapporteur spécial juge donc impérative une « remise à plat » de ce système**, s'inscrivant dans une logique « lolfienne » et en concertation avec la Chancellerie et le ministère de l'intérieur.

E. LA PRIORITÉ ABSOLUE : LA RÉNOVATION ET LA CONSTRUCTION DE PLACES EN ÉTABLISSEMENT PÉNITENTIAIRE

1. Un taux de surpopulation carcérale de 126,5 %

Comme votre rapporteur spécial le souligne sans discontinuer depuis plusieurs années, **les conditions de détention sont, en France, inacceptables en raison de la vétusté de la plupart des prisons et d'un taux de surpopulation carcérale qui atteignait 126,5 % au 1^{er} juillet 2008**², soit un niveau historiquement élevé.

Pourtant, **l'exécution d'une peine préventive de liberté ne devrait pas conduire à des conditions parfois inhumaines de détention. Par ailleurs, 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**³.

Au 1^{er} juillet 2008, les établissements pénitentiaires comptaient ainsi **50.806 places pour 64.250 détenus**. Au sein de la population détenue, certaines évolutions peuvent être discernées, en lien avec la politique pénale suivie.

¹ Cet audit de modernisation a été publié en juillet 2007.

² ***Encore s'agit-il d'un taux moyen, qui ne doit pas occulter de très grands écarts : certains établissements affichent des taux supérieurs à 200 %...***

³ 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).

Ainsi, **le nombre de prévenus** qui était en baisse depuis 2006, **s'est stabilisé**, depuis le 1^{er} octobre 2007, à environ 17.500. **En revanche, le nombre de condamnés définitifs ne cesse de croître**. La plus forte augmentation concerne les condamnés à une peine allant de 1 an à moins de 3 ans. On remarque, également, la forte hausse du nombre de condamnés exécutant une peine de moins de 1 an. Le nombre de condamnés à 5 ans et plus est au contraire stable.

La population recensée à une date donnée résulte des mouvements combinés entre les entrées en détention et la durée moyenne de séjour des personnes. Comme la durée moyenne de détention est stable, voire en légère baisse, depuis 2003, **l'inflation carcérale est donc due à l'afflux des entrées**.

2. Une création nette de 4.588 places en 2009

La LOPJ a 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).

Comme l'indique le tableau ci-dessous, les efforts consentis au titre de l'investissement pénitentiaire ont essentiellement commencé à **produire leurs effets à partir de 2008**. Au cours de l'année écoulée, en effet, ont commencé à être ouvertes les premières grandes tranches du programme immobilier de l'administration pénitentiaire (établissements pénitentiaires pour mineurs, centre pénitentiaire de Mont de Marsan et centre pénitentiaire de Saint-Denis de la Réunion, notamment).

Les créations de places en établissements pénitentiaires depuis 2004

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Places créées dans le cadre de l'ouverture des établissements du programme 13.200	0	0	0	300	2.674	5.130	1.230	2.036	2.405	13.775
Autres créations de places	1.867	1.771	350	271	217	1.104	1.090	877	0	7.547
Total des créations de places	1.867	1.771	350	571	2.891	6.234	2.320	2.913	2.405	21.322
Suppression de places liées à des fermetures d'établissements	154	850	0	0	207	1.646	864	952	183	4.856
Créations nettes de places	1.713	921	350	571	2.684	4.588	1.456	1.961	2.222	16.466

Source : Chancellerie

Ce scénario doit naturellement être mis en relation avec la situation de surpopulation carcérale actuelle. Ainsi, à **supposer que le nombre de détenus reste au niveau présent (64.250) et que les prévisions en matière de créations nettes de places en détention soient respectées (11.569 places créées entre 2009 et 2012¹)**, le nombre de places n'égalera pas le nombre de personnes détenues au terme de la programmation.

F. LA PRISE EN CHARGE DÉFAILLANTE DES CAS DE PSYCHIATRIE EN MILIEU CARCÉRAL

1. L'organisation des soins psychiatriques aux détenus

Les soins psychiatriques aux personnes détenues relèvent du **ministère chargé de la santé**, selon les modalités suivantes :

- depuis la parution du décret n° 86-602 du 14 mars 1986 relatif à la lutte contre les maladies mentales et à l'organisation de la sectorisation psychiatrique, le dispositif de **soins psychiatriques en milieu pénitentiaire** est confié au service public hospitalier ;

- depuis la promulgation de la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale, l'organisation et la mise en œuvre de la prise en charge sanitaire des personnes détenues sont **transférées au service public hospitalier**.

Les personnes détenues souffrant de troubles mentaux sont ainsi **prises en charge médicalement** tant pour les soins ambulatoires que dans les cas d'hospitalisation complète.

Pour les **soins ambulatoires**, la responsabilité en revient au secteur psychiatrique hospitalier dont dépend l'unité hospitalière de consultations et de soins ambulatoires implantée dans chaque établissement pénitentiaire. Elle peut aussi incomber au **service médico-psychologique régional (SMPR)** spécialisé dans la psychiatrie et ayant une vocation de coordonnateur au sein de la région pénitentiaire. Ainsi, 26 SMPR sont situés dans l'enceinte d'un établissement pénitentiaire.

S'agissant des soins en **hospitalisation complète**, la charge pèse sur le SMPR, si les soins sont apportés avec le consentement du malade. En l'absence de son consentement, il est procédé à une hospitalisation d'office, toujours en milieu hospitalier, soit par le secteur psychiatrique habilité de l'hôpital de rattachement, soit en unité pour malades difficiles (UMD).

¹ La projection s'appuie sur l'hypothèse d'une création de 1.342 places supplémentaires pour 2008, soit 2.684 en année pleine, et part d'un socle de départ de 50.806 places, soit le nombre de places au 1^{er} juillet 2008.

2. Les insuffisances du dispositif

Même si ce dispositif a considérablement amélioré la prise en compte des pathologies et troubles mentaux, il se révèle encore insuffisant du fait de **l'ampleur des besoins en prison.**

Le système aujourd'hui en place souffre de **la possibilité réduite des SMPR d'accueillir les patients en hospitalisation complète**, du fait du défaut de présence sanitaire, ainsi que de difficultés d'accès aux établissements pénitentiaires durant la nuit.

En outre, les établissements de santé sont souvent **réticents** à recevoir des personnes détenues en hospitalisation d'office en l'absence de garde statique par les forces de l'ordre.

Par ailleurs, un écueil réside dans l'absence de possibilité d'hospitalisation **à la demande d'un tiers** s'agissant des personnes détenues nécessitant des soins psychiatriques en hospitalisation complète mais ne remplissant pas les critères d'une hospitalisation d'office.

D'une façon plus générale, l'évolution des méthodes en psychiatrie a consacré les **services ouverts** au détriment des services fermés, rendant plus difficile l'accueil des personnes détenues au regard de la sécurité et des risques d'évasion notamment. Cela conduit souvent à des séjours plus courts et à un confinement de fait en chambre d'isolement, ce qui n'est pas sans affecter la qualité des soins.

Enfin, **votre rapporteur spécial insiste sur l'insuffisance globale des moyens, notamment du nombre des psychiatres intervenant en établissement pénitentiaire.**

3. La recherche de voies d'amélioration de cette prise en charge

La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice a prévu la mise en place d'**unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA)** pour l'hospitalisation complète des personnes détenues atteintes de troubles mentaux. Les UHSA constitueront, à terme, une amélioration de l'offre d'accès aux soins au bénéfice de ces patients détenus.

Il est ainsi mis **fin à l'hospitalisation (complète) en SMPR**, et toute personne détenue atteinte de troubles mentaux nécessitant une hospitalisation complète sera hospitalisée dans les unités de santé créées par la loi, avec ou sans son consentement.

Le programme prévu d'implantation des UHSA comporte deux tranches. La première tranche, d'une capacité de **440 places**, doit être réalisée entre 2009 et 2011. Les deux premières UHSA ouvriront à Lyon et Nancy en 2009.

Les lieux d'implantation sont mentionnés dans le tableau suivant.

**Sites des futures unités hospitalières
spécialement aménagées (UHSA)**

Ville	Capacité
Villejuif	60
Marseille	60
Lille ou agglomération	60
Orléans	40
Lyon	60
Toulouse	40
Nancy	40
Bordeaux	40
Rennes	40
Ensemble	440

Source : Chancellerie

La seconde tranche, comportant **265 places**, sera réalisée à partir de 2010-2011.

En ce qui concerne les moyens budgétaires et humains consacrés à la prise en charge des personnes détenues souffrant de troubles psychiatriques, ces données relèvent de la compétence du ministère en charge de la santé. Toutefois, dans le programme de construction de nouveaux établissements pénitentiaires, il est prévu des **locaux médicaux spécialement dédiés aux consultations psychiatriques ou psychologiques** ainsi que des salles d'activités afin de permettre une prise en charge thérapeutique collective par le biais d'ateliers.

Par ailleurs, s'agissant de la construction des UHSA, la circulaire DHOS/O2/F2/E4/ 2007 n° 284 du 16 juillet 2007 prévoit une délégation de crédits de **26,5 millions d'euros** pour financer, sur le plan santé mentale, les dépenses d'investissement des neuf premières UHSA.

Enfin, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, le ministère de la santé dispose d'une enveloppe budgétaire d'environ 7 millions d'euros afin de **renforcer les effectifs des équipes psychiatriques** intervenant dans les établissements pénitentiaires et plus particulièrement les établissements pour peine accueillant un nombre important de personnes condamnées pour des faits de nature sexuelle.

G. UNE MESURE RÉNOVÉE DE LA PERFORMANCE

Après trois exercices de « rodage » en mode LOLF, le programme « Administration pénitentiaire » est entré dans **une phase de « consolidation »** au regard de la mesure de la performance. Avec 12 indicateurs nouveaux sur 18, le projet annuel de performances pour

2008 se caractérisait par une profonde rénovation du cadre du pilotage du programme. La contrepartie de cette rénovation résidait, toutefois, dans l'absence de renseignements actualisés pour plusieurs indicateurs, ce qu'avait regretté votre rapporteur spécial.

L'exercice 2009 marque **un changement notable** à cet égard puisque l'ensemble des objectifs et des indicateurs de performance font désormais l'objet d'une prévision chiffrée en 2009 et d'une cible pour 2011.

Votre rapporteur spécial tient à saluer l'effort de l'administration pénitentiaire pour adapter son dispositif de mesure de la performance et pour fournir des données statistiques fiables à la représentation nationale.

Au total, le projet annuel de performances pour 2009 ne connaît que peu de modifications par rapport à celui de 2008, à l'exception de la suppression de deux indicateurs.

Ainsi, l'indicateur relatif à l'optimisation de la chaîne juridico-pénitentiaire, mesurée par **le taux d'établissements équipés en système de visioconférence, a été supprimé**. L'obligation pour l'administration pénitentiaire d'équiper les établissements en matériel adapté permettant les audiences a, en effet, été tenue en 2008. Il revient désormais au programme « Justice judiciaire » d'assurer le suivi de l'utilisation de la visioconférence, puisque les prescriptions dans ce domaine lui incombent¹.

En outre, l'indicateur relatif au **pourcentage d'établissements dotés de locaux d'accueil des familles a également été supprimé**. En effet, l'administration pénitentiaire estime qu'il sera difficile d'aller au delà du résultat atteint, les établissements non dotés de locaux d'accueil des familles connaissant des difficultés d'emprise foncière. En revanche, tous les établissements qui ouvriront seront dotés systématiquement de ce type d'aménagements.

Concernant la mesure de la performance de l'ENAP, votre rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence de l'indicateur visant à évaluer le taux d'heures de formation initiale effectuée dans cette école. Outre qu'il ne touche que l'un des volets de la mission de l'ENAP (la formation initiale) en laissant le second de côté (la formation continue), cet indicateur, essentiellement quantitatif, rend difficilement compte de l'efficacité de cet opérateur.

¹ Cf. *supra*, partie II - G.

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

- **Les conditions de détention** sont, en France, inacceptables en raison de la vétusté de la plupart des prisons et d'un **taux de surpopulation carcérale qui atteignait en moyenne 126,5 %** au 1^{er} juillet 2008 et peut donc dépasser 200 % dans certains établissements...

- Le programme « Administration pénitentiaire » comporte **2,467 milliards d'euros de crédits de paiement, soit une progression de 4 %**.

- En 2009, ses effectifs enregistrent un nouvel accroissement : **+ 894 ETPT**. Cette augmentation s'explique, notamment, par la nécessité de répondre à l'ouverture de nouveaux établissements au cours de l'exercice.

- S'agissant des **transfèvements de détenus, votre rapporteur spécial juge impérative une « remise à plat » de ce système**, en s'inscrivant dans une logique « lolfienne » et en concertation avec la Chancellerie et le ministère de l'intérieur.

- **Le nombre de créations nettes de places en établissements pénitentiaires sera de 4.588 en 2009**. Toutefois, à supposer que le nombre de détenus reste au niveau actuel et que les prévisions en matière de créations nettes de places en détention soient respectées (11.569 places créées entre 2009 et 2012¹), le nombre de places n'égalera pas le nombre de personnes détenues au terme de la programmation.

- Concernant la prise en charge des cas de psychiatrie en milieu carcéral, votre rapporteur spécial insiste sur **l'insuffisance globale des moyens, notamment du nombre des psychiatres intervenant en établissement pénitentiaire**.

- Votre rapporteur spécial tient à saluer **l'effort de l'administration pénitentiaire pour adapter son dispositif de mesure de la performance** et pour fournir des données statistiques fiables à la représentation nationale.

¹ La projection s'appuie sur l'hypothèse d'une création de 1.342 places supplémentaires pour 2008, soit 2.684 en année pleine, et part d'un socle de départ de 50.806 places, soit le nombre de places au 1^{er} juillet 2008.

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

A. UN PROGRAMME EN INTERACTION AVEC D'AUTRES ACTEURS

Le présent programme 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 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. Cette action inclut également les interventions auprès des mineurs incarcérés.

L'action 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 3 « Soutien » concerne la fonction support du présent programme et **l'action 4 « Formation (Ecole nationale de protection judiciaire de la jeunesse) »** se rapporte à celle assurée par l'Ecole nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ), délocalisée à Roubaix et qui remplace, depuis le 1^{er} septembre 2008 le Centre national de formation et d'études (CNFE), ainsi qu'à celle dispensée par les neuf pôles territoriaux de formation.

B. LE RECENTRAGE SUR LES MINEURS DÉLINQUANTS

A compter de 2009, le programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse » (PJJ) **privilégie la prise en charge des mineurs délinquants**. Cette orientation correspond à la décision du comité de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 11 juin 2008, consistant à recentrer la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) sur l'intervention au pénal.

Avant ventilation, **l'action 1 relative aux mesures à l'égard des mineurs délinquants absorbe plus de la moitié (62,3 %, contre 51,8 % en 2008) des moyens du programme** et l'action 2, ayant trait aux mineurs en danger et aux jeunes majeurs, en consomme 18,6 % (contre 30,5 % en 2008). L'accent mis sur le recentrage stratégique du programme sur la prise en charge des mineurs délinquants trouve donc une traduction budgétaire concrète, au regard des masses budgétaires allouées aux différentes actions du programme en 2008.

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2009	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2009	Part dans le programme
1 - Mise en oeuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants	490,6	62,3%	623,4	77,0%
2 - Mise en oeuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs	146,3	18,6%	185,9	23,0%
3 - Soutien	110,9	14,1%	0,0	0,0%
4 - Formation (Ecole nationale de la protection judiciaire de la jeunesse)	39,3	5,0%	0,0	0,0%
Ensemble	787,1	100,0%	809,3	100,0%

+ 22,2 millions d'euros *

* Provenant des programmes « Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentations Chorus » (22 millions d'euros) et « Entretien des bâtiments de l'Etat » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » (0,2 million d'euros).

C. DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN BAISSSE DE 2,1 %

Le présent programme comporte, hors fonds de concours¹, 785,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et **787,1 millions d'euros en crédits de paiement, en baisse respectivement de 9,3 % et de 2,1 %**.

¹ 0,3 million d'euros, au titre de la participation de collectivités territoriales à des opérations concernant la PJJ.

Les dépenses de personnel (titre 2) augmentent de 8,2 millions d'euros, soit + 2 %. Cette évolution s'explique, d'une part, par la hausse du poids des pensions (6 millions d'euros supplémentaires) et, d'autre part, par l'application du retour au programme de la moitié des économies réalisées sur la masse budgétaire par la réduction des effectifs (2,5 millions d'euros).

Ces dépenses de personnel correspondent à des effectifs **8.951 ETPT**, en baisse de 76 ETPT par rapport à 2008. Parmi ces agents, les personnels du greffe, de l'insertion et de l'éducatif (catégorie B) poursuivent leur montée en puissance avec un accroissement de 291 ETPT (contre + 407 ETPT en 2008) pour parvenir au total à 4.426 ETPT (soit 49,4 % des effectifs du programme).

Les dépenses de fonctionnement (titre 3) reculent de 20,4 millions d'euros (soit - 5,6 %), tandis que **les crédits d'investissement** (titre 5) s'élèvent à 20 millions d'euros (- 9,1 %).

Il convient, dans ce cadre, de relever l'évolution à la baisse (- 9,6 %) de la dotation allouée au secteur associatif habilité (SAH). La réduction des prises en charge des jeunes majeurs compense, ainsi, le surcoût lié à **l'ouverture de huit centres éducatifs fermés (CEF)** en 2009.

A contrario, la hausse des crédits de fonctionnement du secteur public doit permettre de financer l'ouverture en année pleine d'un CEF, l'extension des capacités des établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), ainsi que la mise en œuvre en année pleine de **la mesure d'activité de jour**¹.

Les dépenses d'intervention (titre 6) diminuent de 3 millions d'euros, soit une baisse de 40 %. Ces dépenses correspondent aux subventions aux associations qui accompagnent l'action de la PJJ, particulièrement en matière d'insertion.

D. UNE PERFORMANCE DIFFICILE À APPRÉHENDER

La performance du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » est **difficile à appréhender**, dans la mesure où elle dépend aussi de plusieurs variables qui lui sont, au moins en partie, extérieures.

Ainsi, 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**

¹ La loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance introduit dans l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à la délinquance juvénile une nouvelle mesure éducative, la mesure d'activité de jour. Ce dispositif consiste « dans la participation du mineur à des activités d'insertion professionnelle ou scolaire soit auprès d'une personne morale de droit public, soit auprès d'une personne morale de droit privé exerçant une mission de service public ou d'une association habilitées à organiser de telles activités, soit au sein du service de la protection judiciaire de la jeunesse auquel il est confié ». La mesure d'activité de jour offre une alternative ou une complémentarité aux mesures éducatives judiciaires de milieu ouvert ou de placement.

(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.**

Enfin, le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire doit être pris en compte, notamment concernant le pouvoir de prescription des mesures éducatives. **Le juge décide seul, dans le respect des textes en vigueur, de la nature et de la durée des mesures éducatives qu'il prononce.** Il peut également choisir le service chargé de les mettre en œuvre.

Parmi les modifications à souligner dans le présent projet annuel de performances, il convient de noter le remplacement de l'indicateur mesurant le taux de couverture éducative des places en quartiers mineurs, la cible de celui-ci ayant été atteinte en 2007, par un indicateur mesurant de manière plus qualitative et plus précise l'intervention éducative auprès de l'ensemble des mineurs incarcérés. Cet indicateur 1.4 intitulé « *Niveau d'accompagnement éducatif des mineurs détenus en quartier mineur et en EPM* » est fondé sur le ratio entre le total des heures effectivement suivies par les mineurs détenus en termes d'accompagnement éducatif (enseignement, activités socio-éducatives, éducation à la santé...) et le nombre total des mineurs détenus sur la période considérée.

Votre rapporteur spécial se félicite de ce nouvel indicateur qui permet de prendre en compte les ouvertures de ces nouveaux établissements que sont les EPM dans la performance du présent programme.

L'indicateur 3.3 relatif au « *coût complet des mesures judiciaires par journée ou par acte* » offre, pour sa part, une perspective très complète sur le niveau et l'évolution des coûts des principales mesures judiciaires prononcées. **Le coût d'une mesure d'investigation et d'orientation éducative**, par exemple, s'élève à **3.087 euros** en prévision actualisée pour 2008 (contre 3.177,10 euros en 2007).

Le coût d'une journée en centre éducatif fermé (CEF) est de **487 euros** en prévision actualisée pour 2008, avec une cible de 446 euros en 2011. Ce coût relativement élevé doit, toutefois, être remis en perspective au regard de la montée en charge progressive 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.

Les taux d'occupation des établissements enregistrent des progrès significatifs. Ainsi, ce taux est-il passé de 71 % **pour les CEF** en 2007, à 75 % en prévision actualisée pour 2008, avec une cible de 80 % en 2011.

L'amélioration observée sur cet indicateur s'inscrit dans **un processus d'optimisation des structures d'hébergement du secteur**

public. Ce processus a, notamment, conduit à la réalisation d'un bilan individualisé de la situation des établissements qui ont connu une sous-utilisation importante et durable, afin de prendre des mesures correctives. Dans le cadre de la mise en oeuvre de la LOLF, une prise en compte de la performance en fonction de la réalisation des objectifs de taux d'occupation a été introduite en 2006. En 2008, elle a pris la forme d'une bonification budgétaire au regard de l'activité des services.

Enfin, l'indicateur 5.1 relatif au taux de récidive ou de réitération des jeunes pris en charge au pénal permet de mettre en évidence, pour 2007, une performance relativement satisfaisante : **66 % des jeunes pris en charge au pénal n'ont ni récidivé, ni réitéré, ni fait l'objet de nouvelles poursuites dans l'année qui a suivi la clôture de la mesure.** La prévision actualisée pour 2008 se situe à un niveau comparable de 67 % et la prévision pour 2009 à 68 %.

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

- Le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » comporte **787,1 millions d'euros en crédits de paiement, en baisse de 2,1 %.**

- A compter de 2009, le programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse » (PJJ) **est recentré sur la prise en charge des mineurs délinquants.**

- L'action relative aux mesures à l'égard des mineurs délinquants absorbe plus de la moitié des moyens du programme : **62,3 %** des crédits de paiement, contre 51,8 % en 2008.

- Un nouvel indicateur permet de prendre en compte, dans la mesure de la performance, **les ouvertures d'établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM).**

- **Les taux d'occupation des établissements enregistrent des progrès significatifs.** Ainsi, ce taux est-il passé de 71 % pour les CEF en 2007, à 75 % en prévision actualisée pour 2008, avec une cible de 80 % en 2011.

- L'amélioration observée sur cet indicateur s'inscrit dans **un processus d'optimisation des structures d'hébergement du secteur public.** Celui-ci a, notamment, conduit à la réalisation d'un bilan individualisé de la situation des établissements qui connaissaient une sous-utilisation importante et durable, afin de prendre des mesures correctives.

- **66 % des jeunes pris en charge au pénal n'ont ni récidivé, ni réitéré, ni fait l'objet de nouvelles poursuites dans l'année qui a suivi la clôture de la mesure.**

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

A. UN PROGRAMME DOMINÉ PAR LE POIDS DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Bien qu'il ne contienne que 4,8 % 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 (AJ) constitue la première action du présent programme, avec 93,8 % de ses moyens. Le « **passage en limitatif** » des crédits d'aide juridictionnelle (AJ), à compter du 1^{er} janvier 2006 avec l'entrée en vigueur de la LOLF, a marqué une étape essentielle pour ces dépenses dont, **d'une certaine manière, « l'ordonnateur est le justiciable », puisque l'AJ est un droit pour ceux qui répondent aux conditions légales.**

L'AJ (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 avocats par l'intermédiaire des caisses de règlements pécuniaires des avocats (CARPA)¹ et directement pour les autres auxiliaires de justice.

Le développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité, objet de l'action 2 du présent programme, est mis en œuvre par les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), actuellement au nombre de 88 et dont l'implantation sur l'ensemble du territoire atteindra son terme en 2009. Ces groupements d'intérêt public (GIP) 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 » (PAD). Cette action dispose de 2 % des moyens du programme.

La politique d'aide aux victimes (action 3, dotée de 3,5 % des crédits de paiement du programme) consiste essentiellement dans le soutien des associations d'aide aux victimes, dont le réseau assure l'accueil, l'information et l'orientation auprès des 181 TGI². L'action vise, également,

¹ Votre commission, en application de l'article 58-2 de la LOLF, a demandé à la Cour des comptes une enquête sur la gestion de l'AJ par les CARPA. Une audition « pour suite à donner » à cette enquête s'est tenue le 29 octobre 2008, qui a donné lieu à un rapport d'information n° 63 (2008-2009).

² Au total, 178 associations d'aide aux victimes sont conventionnées par les CA.

des dispositifs plus ciblés de réponse en urgence, tels que le numéro 08VICTIMES¹.

Enfin, l'action 4 « *Médiation familiale et espaces de rencontre* » représente 0,7 % des crédits de paiement du programme et 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 civile² a, en effet, été l'occasion de 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.

Gérés par des associations, **des espaces de rencontre parent(s) / enfants**, organisent, le plus souvent sur décision du juge aux affaires familiales (JAF), un droit de visite entre un enfant et l'un de ses parents, lorsqu'un accompagnement particulier est requis. La loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection de l'enfance permet au JAF de recourir à un tel espace.

B. UN BUDGET DE 320 MILLIONS D'EUROS, EN BAISSSE DE 4,3 %

Les moyens du programme « Accès au droit et à la justice » augmentent en autorisations d'engagement de 5,5 %, en passant de 367,4 millions d'euros à 387,5 millions d'euros, mais **diminuent de 4,3 % en crédits de paiement**, en passant de 334,3 millions d'euros à 320 millions d'euros.

Etant donnée la nature des différentes actions composant le programme, il apparaît logique que **99 %** des moyens du programme soient constitués de **crédits d'intervention (AJ, subventions aux associations d'aide aux victimes, associations de médiation familiale...)**.

Depuis le 1^{er} janvier 2007 et afin d'assurer une meilleure gestion des personnels des services judiciaires, les ETPT servant le présent programme sont portés par le programme « Justice judiciaire »³. En conséquence, le programme « Accès au droit et à la justice » ne comprend **aucune dépense de personnel** (titre 2).

Seules les frais de fonctionnement des MJD viennent abonder le titre 3 des dépenses de fonctionnement (2,3 millions d'euros pour 2009).

¹ Ce numéro offre une écoute et une orientation personnalisée, 7 jours sur 7, de 9h à 21 h. Il est géré par l'institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM) et entièrement subventionné par le ministère de la justice.

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

³ Sénat, rapport spécial n° 78 (2006-2007) – tome III – annexe 15.

Il résulte de cette spécificité que **les marges du gestionnaire sont quasi inexistantes au regard des règles de fongibilité introduites par la LOLF.**

C. LES PROPOSITIONS DE RÉFORME DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

L'action 1 « *Aide juridictionnelle* » voit passer sa dotation de 314,4 millions d'euros en 2008 à **300 millions d'euros** dans le présent projet de loi de finances.

Cette baisse de 4,6 % doit, toutefois, être relativisée dans la mesure où elle se fonde sur un rétablissement de crédits à hauteur de 13 millions d'euros au titre du recouvrement de l'AJ¹. Ainsi, au total, les moyens prévisibles pour mettre en œuvre l'AJ en 2009 s'élèveraient à 313 millions d'euros, soit un niveau légèrement supérieur à la prévision d'exécution de la Chancellerie pour 2008 qui s'établit à 310 millions d'euros.

Par ailleurs, le budget demandé au titre de l'AJ s'appuie sur une prévision de bénéficiaires égale en 2009 à la prévision pour 2008, soit **886.000 admissions².**

Pour autant, l'accroissement considérable du nombre des missions d'AJ depuis 1991 (+ 159,5 %) et l'emballement des dépenses budgétaires consacrées à cette aide (+ 391,3 % entre 1991 et 2006) demeurent une réalité. Dans son rapport d'information « *L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle* »³, votre rapporteur spécial rappelait **la double crise de l'AJ : « une crise financière doublée d'une crise morale ».**

Après avoir posé un diagnostic sur le dispositif réformé par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, votre rapporteur spécial ouvrait des pistes de réforme qu'il souhaite ici rappeler.

Votre rapporteur spécial relève d'ailleurs, avec satisfaction, que le projet annuel de performances pour 2009 pour la mission « Justice » indique que :

« Le financement de l'aide juridictionnelle sera rationalisé à l'aide d'un meilleur recouvrement de l'aide juridictionnelle avancée auprès des parties perdantes et des propositions faites par le sénateur du Luart et la commission présidée par Jean-Michel Darrois. »⁴

¹ L'article 43 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 prévoit que les frais avancés au titre de l'AJ sont recouvrables contre l'adversaire du bénéficiaire de l'AJ condamné aux dépens et qui ne bénéficie pas lui-même de l'AJ. Ce dernier est tenu, sauf dispense totale ou partielle du juge, de rembourser au Trésor public, dans la proportion des dépens mis à sa charge, les sommes avancées par l'Etat au titre de l'AJ.

² Ce total se décompose en 388.000 admissions pour des affaires au pénal et 498.000 admissions au civil et pour les autres types de contentieux (contentieux administratifs hors reconduites à la frontière, et conditions de séjour des étrangers dont reconduites à la frontière).

³ Sénat, rapport d'information n° 23 (2007-2008).

⁴ Le président de la République a mandaté M. Jean-Michel Darrois pour formuler des propositions sur les professions du droit, et en particulier le système de l'AJ. Ces propositions seront remises en janvier 2009.

LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL POUR LA RÉFORME DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

La réforme suggérée par votre rapporteur spécial s'articule autour des **principes de transparence et de responsabilité**, s'appliquant à tous les acteurs du système.

Pour les avocats et les auxiliaires de justice :

- Etablir un « **barème horaires** » mieux adapté qu'aujourd'hui à la réalité du travail accompli par l'avocat, afin de permettre sa juste rémunération ;

- Impliquer l'ensemble de la profession d'avocat autour du bon fonctionnement de l'AJ par la mise en place d'un dispositif fondé sur **une participation des avocats** soit en temps, « participation temps », soit par le biais d'une contribution financière, « participation financière » ;

- Envisager le **regroupement des Caisses autonomes de règlements pécuniaires des avocats (CARPA)**.

Pour les bénéficiaires de l'AJ et les autres justiciables :

- Créer un « **ticket modérateur justice** » laissant à la charge du bénéficiaire de l'AJ une part de la dépense de justice liée à son affaire ;

- Mieux organiser **l'information du justiciable** sur les règles de recouvrement éventuel des sommes engagées, et faire en sorte que, dès l'intervention de la décision de justice, il ait connaissance du montant à rembourser le cas échéant ;

- Faciliter, dans les cas de **recouvrement**, les procédures de paiement dès la sortie du tribunal.

Pour l'Etat :

- Systématiser **l'évaluation de l'impact sur les crédits de l'aide juridictionnelle de toute nouvelle loi** ;

- Lancer une mission d'audit sur **l'organisation et le fonctionnement des bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ)** et diffuser les bonnes pratiques ainsi repérées ;

- Tirer profit de **la réforme de la carte judiciaire** pour définir une nouvelle stratégie de répartition des moyens, en particulier humains, dédiés au traitement des demandes d'AJ ;

- Diffuser encore plus largement l'usage des **nouvelles technologies** au sein du système de l'AJ : dossiers de demande d'AJ téléchargeables en ligne sur internet, plates-formes numériques sécurisées d'échange entre les juridictions, d'une part, et les avocats et les auxiliaires de justice, d'autre part, vidéoconférence...

Source : rapport d'information n° 23 (2007-2008) « L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle »

D. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE CENTRÉE SUR L'AIDE JURIDICTIONNELLE ET L'AIDE AUX VICTIMES

Le projet annuel de performances du programme « Accès au droit et à la justice » est essentiellement axé sur **deux problématiques** : l'AJ et l'aide aux victimes.

Les indicateurs de performance s'y rapportant font l'objet de **deux modifications**. D'une part, l'indicateur relatif au « *délai moyen national de traitement des demandes d'AJ* » est supprimé. En effet, ce délai moyen était de 55 jours au terme de l'exercice 2007. La valeur cible de 60 jours étant ainsi atteinte, la Chancellerie a jugé inutile de reconduire l'indicateur¹. D'autre part, un nouvel indicateur rendant compte de la satisfaction des usagers des MJD, est introduit : l'indicateur 4.1 « *Enquête de satisfaction* »².

Il convient, tout d'abord, de relever **une amélioration des délais de traitement des demandes d'AJ** par les bureaux d'AJ (BAJ). Ainsi, alors qu'en 2007 22 % des BAJ dépassaient le délai cible de deux mois, ils ne seront plus que 17 % à la fin de l'exercice 2008, avec un objectif de 14 % en 2009.

Votre rapporteur spécial déplore, toutefois, que l'indicateur mesurant le « coût de traitement d'une décision d'AJ » (16,33 euros en 2007) ne présente qu'une série statistique très partielle (pas de prévision pour 2008 ni pour 2009). Il souhaite qu'à l'avenir cet indicateur puisse être plus précisément renseigné.

En outre, le « **taux de recouvrement des frais avancés par l'Etat au titre de l'AJ** » reste faible avec **10 % en cible pour 2009**, contre 9 % en prévision actualisée pour 2008.

Concernant l'aide apportée aux victimes, **l'indice de satisfaction des victimes d'infraction est en progression** : 46,5 % en 2007, 50 % en prévision pour 2008 et 55 % en objectif pour 2009. **Votre rapporteur spécial note, toutefois, qu'en la matière des marges de progrès doivent encore être exploitées.**

Enfin, reprenant une recommandation déjà émise dans son rapport d'information précité sur l'AJ³, **votre rapporteur spécial préconise d'enrichir l'évaluation de la performance du programme « Accès au droit et à la justice » par un indicateur mesurant le délai de délivrance de**

¹ Cet indicateur reste, toutefois, suivi par le SADJAV.

² Cet indicateur a vocation à mesurer la satisfaction du public quant à l'accueil dans ces structures judiciaires de proximité, la qualité de l'information, et aux services rendus en matière d'accès au droit. Dans le projet annuel de performances pour 2009, cet indicateur n'est inscrit qu'à titre d'information car la cible pour 2009 de 85 % de personnes se déclarant satisfaites de l'accueil et de la qualité du service est d'ores et déjà dépassée. Toutefois, le ministère de la justice se donne pour objectif de se maintenir à la réalisation de 2007, soit 94,5 % de personnes se déclarant satisfaites de l'accueil et 95 % de personnes se déclarant satisfaites de la qualité du service.

³ Rapport d'information n° 23 (2007-2008) « L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle ».

l'attestation de fin de mission (AFM) à l'avocat, qui conditionne son règlement par la CARPA.

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

- Les moyens du programme « Accès au droit et à la justice » **diminuent de 4,3 % en crédits de paiement**, en passant de 334,3 millions d'euros à 320 millions d'euros.

- 99 % des moyens de ce programme sont constitués de **crédits d'intervention** (aide juridictionnelle, subventions aux associations d'aide aux victimes, associations de médiation familiale...).

- L'action 1 « *Aide juridictionnelle* » voit sa dotation passer de 314,4 millions d'euros en 2008 à **300 millions d'euros** dans le présent projet de loi de finances.

- Cette baisse de 4,6 % doit, toutefois, être relativisée dans la mesure où elle se fonde sur un rétablissement de crédits à hauteur de **13 millions d'euros au titre du recouvrement de l'AJ**.

- Le projet annuel de performances pour 2009 concernant la mission « Justice » indique que « *le financement de l'aide juridictionnelle sera rationalisé à l'aide d'un meilleur recouvrement de l'aide juridictionnelle avancée auprès des parties perdantes et des propositions faites par le sénateur du Luart et la commission présidée par Jean-Michel Darrois* ».

- **Les délais de traitement des demandes d'AJ** enregistrent une amélioration significative. Ainsi, alors qu'en 2007 22 % des bureaux d'AJ (BAJ) dépassaient le délai cible de deux mois, ils ne seront plus que 17 % à la fin de l'exercice 2008.

- **Le « taux de recouvrement des frais avancés par l'Etat au titre de l'AJ » reste faible avec 10 % en cible pour 2009.**

- Votre rapporteur spécial préconise d'enrichir l'évaluation de la performance du programme « Accès au droit et à la justice » par **un indicateur mesurant le délai de délivrance de l'attestation de fin de mission (AFM) à l'avocat, qui conditionne son règlement par la CARPA.**

VI. LE PROGRAMME 310 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE : EXPÉRIMENTATIONS CHORUS »

A. UN NOUVEAU PROGRAMME LIÉ À LA MISE EN ŒUVRE DE CHORUS

Le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentations chorus » constitue une nouveauté au sein de la mission « Justice ». Toutefois, **cette nouveauté n'est que relative**, puisque ce programme est essentiellement issu de l'ancien programme 213 « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés ».

En effet, la mise en œuvre, à compter du 1^{er} janvier 2009, du **logiciel Chorus**, qui doit gérer, à terme, l'ensemble de la dépense, des recettes non fiscales et de la comptabilité de l'Etat, a pour conséquence **une scission provisoire de l'ancien programme 213** « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés » en deux programmes distincts :

- le programme 213 « Conduite et pilotage de la politique de la justice » ;

- le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentations Chorus ».

Ce dernier programme **reprend la quasi-totalité de l'ancien programme 213**, seuls demeurent sur l'actuel programme 213 les dépenses qui ne peuvent, pour des raisons techniques, être prises en charge, pour l'heure, par Chorus.

B. LE TRANSFERT DE LA CNIL VERS LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »

Au regard de l'architecture du programme 213 telle qu'elle se présentait jusqu'en 2008, **deux modifications substantielles sont, toutefois, apportées au périmètre** du présent programme.

Tout d'abord, **la commission nationale informatique et libertés (CNIL)**, qui était rattachée jusqu'en 2008 au programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés », est transférée au sein du programme 308 « Défense des droits des citoyens » de la mission « Direction de l'action du gouvernement »¹.

¹ **Le programme 308 « Protection des droits et libertés »** regroupe les dépenses d'autorités administratives indépendantes (AAI) qui concourent à la défense des droits et à la protection des libertés publiques : le Médiateur de la République, le conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), le contrôleur général des lieux de privation de liberté, la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), le comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE), la commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) et, bien sûr, la CNIL.

Ce changement de périmètre se traduit par **un transfert de 126 ETPT** vers le programme 308 « Défense des droits des citoyens ». Ce transfert d'effectifs s'accompagne d'un transfert de crédits à hauteur de **8,25 millions d'euros de crédits de personnel** (titre 2), d'une part, et de 4,8 millions d'euros de crédits de fonctionnement et d'investissement (titre 3 et 5), d'autre part.

Ce transfert de la CNIL sur un programme permettant de mieux individualiser et de mieux « sanctuariser » ses crédits correspond à un souhait plusieurs fois émis par votre rapporteur spécial¹.

En outre, **le haut conseil du commissariat aux comptes (HCCC)** bénéficie désormais, en application de l'article 86 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, d'une complète autonomie financière et **ne reçoit plus de financement en provenance du ministère de la justice**. Par conséquent, l'action qui portait ses crédits au sein du programme 213 disparaît.

C. L'ORIENTATION VERS LA GESTION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES PROJETS INFORMATIQUES DU MINISTÈRE

Le présent programme comporte 237,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et **238 millions d'euros de crédits de paiement, en progression de 3 %** par rapport à l'ancien programme 213 en 2008.

Le tableau ci-dessous présente la ventilation de ses crédits de paiement entre les différentes actions.

¹ Cf. par exemple, rapport spécial n° 91 (2007-2008) – tome III – annexe 16.

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2009	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2009	Part dans le programme
1 - Etat major	8,6	3,6%	15,4	42,9%
2 - Activité normative	22,1	9,3%	0	0,0%
3 - Evaluation, contrôle, études et recherche	11,5	4,8%	20,5	57,1%
4 - Gestion de l'administration centrale	86,4	36,3%	0	0,0%
9 - Action informatique du ministère	84	35,3%	0	0,0%
10 - Action sociale ministérielle	25,4	10,7%	0	0,0%
Ensemble	238	100,0%	35,9	100,0%

- 202 millions d'euros *

- * - 101,5 millions d'euros vers le programme « Justice judiciaire »
- 89,2 millions d'euros vers le programme « Administration pénitentiaire »
- 21,9 millions d'euros vers le programme « Protection judiciaire de la jeunesse »
- 1,5 million d'euros vers le programme « Accès au droit et à la justice »
- + 11,4 millions d'euros en provenance du programme « Conduite et pilotage de la justice »
- + 0,7 million d'euros en provenance du programme « Entretien des bâtiments de l'Etat » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

Le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentations Chorus » s'articule autour de six actions.

• Action 1 « Etat major »

Cette action regroupe les fonctions d'état-major du ministère exercées par le **garde des Sceaux, ministre de la justice, et de son cabinet**. Les moyens consacrés à la communication, auparavant inscrits dans l'action 1 du programme 213, sont, du fait de la réorganisation des services du secrétariat général du ministère, désormais retracés dans l'action 4 « *Gestion de l'administration centrale* ».

Les moyens de cette action sont constitués pour l'essentiel de crédits de personnel et de fonctionnement.

• Action 2 « Activité normative »

L'action « *Activité normative* » a pour finalité de regrouper les fonctions législatives et normatives en matière civile, pénale et de droit public, qu'elles soient exercées au plan national ou au plan international.

Trois services concourent à la mise en oeuvre de cette action : la direction des affaires civiles et du sceau (**DACS**), la direction des affaires criminelles et des grâces (**DACG**) et le service des affaires européennes et internationales (**SAEI**).

Ses moyens sont uniquement constitués de crédits de personnel.

- **Action 3 « *Evaluation, contrôle, études et recherche* »**

Cette action regroupe les fonctions d'**inspection générale des services judiciaires (IGSJ)** et d'évaluation, la mission de contrôle dans le domaine de la prévention de la corruption (via le service central de la prévention de la corruption), les missions transversales d'études et de tenue des statistiques générales, ainsi que les actions menées sous l'égide du ministère dans le domaine de la recherche¹.

Les moyens de l'action sont constitués de crédits de personnel (notamment de l'INSEE) et de crédits de fonctionnement dont une partie permet la dotation des structures de recherche.

- **Action 4 « *Gestion de l'administration centrale* »**

Cette action comprend les moyens nécessaires à l'activité du service de l'administration centrale placé sous l'autorité du secrétaire général.

Ses moyens sont constitués des crédits de personnel du secrétariat général ainsi que des crédits d'investissement et de fonctionnement nécessaires à l'activité de **tous les sites d'administration centrale** du ministère de la justice.

- **Action 9 « *Action informatique ministérielle* »**

Cette action constitue le support budgétaire des crédits de la sous-direction de l'informatique et des télécommunications (SDIT) qui relève du secrétariat général.

Les crédits en faveur des grands projets informatiques du ministère sont notamment inscrits sur cette action.

- **Action 10 « *Action sociale ministérielle* »**

Cette action regroupe, notamment, les crédits en faveur de l'action sociale ministérielle ainsi que les rémunérations des agents qui concourent à la mise en oeuvre les politiques d'action sociale.

¹ L'activité de recherche est menée, en liaison avec le conseil national de la recherche scientifique (CNRS), par plusieurs organismes attributaires de subventions :
- un groupement d'intérêt public, la mission de recherche « Droit et justice », opérateur du présent programme à ce titre ;
- des associations et des unités mixtes de recherche (Groupement européen de recherches sur les normativités - GERN, Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales - CESDIP, Ressource pour la recherche Justice - 2RJ).

D. LES PRIORITÉS DU PROGRAMME : LA RÉORGANISATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LE DÉVELOPPEMENT DES SYSTÈMES INFORMATIQUES

1. La réorganisation des services de la Chancellerie

Le regroupement au sein du secrétariat général du ministère de la justice de compétences auparavant réparties entre plusieurs directions et services d'administration centrale s'est opéré par le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 et met en œuvre la décision prise par le CMPP du 12 décembre 2007. Il s'accompagne d'une redéfinition des missions des directions du ministère.

Le secrétariat général du ministère est désormais composé de cinq services :

- le service de la synthèse et de la programmation, dont la mission consiste principalement à assurer la synthèse des dossiers et des documents stratégiques transversaux visant à mettre en œuvre les politiques publiques définies par le garde des Sceaux ;

- **le service du support et des moyens du ministère**, qui apporte son concours aux directions du ministère dans les domaines immobilier, informatique, statistique et contentieux ;

- **le service de l'administration centrale**, qui assure la gestion des personnels et des locaux d'administration centrale du ministère de la justice ;

- le service des affaires internationales et européennes (SAEI) et le SADJAV, dont les missions sont inchangées.

Cette réforme s'est accompagnée de **la disparition de la direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE)** et du service central d'information et de communication (SCICOM)¹.

Cette réforme est **entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2008**.

2. Les chantiers informatiques

Un autre enjeu du présent programme réside dans la poursuite des efforts en faveur du développement des applications informatiques et des moyens bureautiques au service des juridictions, des services pénitentiaires et de la PJJ, ainsi que de l'administration centrale du ministère de la justice. L'action 9 « *Action informatique ministérielle* » est dotée de **83,9 millions d'euros** en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

¹ Les compétences de ce service ont été réparties entre le bureau du cabinet, un département de l'information et de la communication au sein du service de l'administration centrale et la direction des services judiciaires.

La priorité accordée aux chantiers informatiques se manifeste, notamment, au travers des programmes suivants :

- le déploiement et l'approfondissement de l'application **Cassiopée** dans les TGI (5,7 millions d'euros)¹ ;

- **la dématérialisation**, en particulier la dématérialisation des procédures pénales et des échanges en matière civile et administrative (projet Portalis pour la chaîne civile, avec un coût de 0,4 million d'euros) ;

- la modernisation de l'application de gestion informatisée des détenus en établissement (GIDE)² pour un coût de 4,9 millions d'euros.

E. UNE PERFORMANCE EN DEMI TEINTE

Le projet annuel de performances pour 2009 ne fait l'objet que de **légers aménagements** en matière d'évaluation et de performance.

Outre la suppression de l'objectif et de l'indicateur relatifs à la CNIL (en lien avec le transfert de cette action en direction de la mission « Direction de l'action du gouvernement »), la présentation des indicateurs relatifs à l'optimisation de **la gestion des projets immobiliers** a été sensiblement revue. Ainsi, l'indicateur 3.1 rendant compte du « *respect des délais de livraison des opérations pour les opérations livrées dans l'année* » distingue désormais les projets immobiliers menés en juridiction de ceux menés par l'administration pénitentiaire. Cette même distinction est opérée au niveau de l'indicateur 3.3 relatif au « *dépassement de coût pour les opérations livrées dans l'année* ».

Concernant **la gestion des grands projets informatiques**, l'indicateur mesurant le « *pourcentage de dépassement du coût contractuel pour les projets d'un montant supérieur à 3 millions d'euros* », jugé par la Chancellerie non significatif, a été supprimé et remplacé par un indicateur sur le « *taux de déploiement de l'application Cassiopée dans les juridictions* ».

¹ Le projet Cassiopée (chaîne applicative supportant le système d'information opérationnel pour le pénal et les enfants) a pour objet de fournir un système d'information complet aux TGI non équipés de la nouvelle chaîne pénale pour leurs activités pénale et mineurs. Il sera installé dans 175 TGI, au sein des services du parquet, de l'instruction et des juges pour enfants et du greffe correctionnel. Il sera, en outre, complété par des outils de restitution (infocentre) et d'échanges automatisés avec d'autres applications (police, gendarmerie, comptabilité publique, casier judiciaire). **Les gains attendus sont de l'ordre de 50 agents**, avant la mise en oeuvre des échanges automatisés, et de 162 agents après cette mise en oeuvre. Ces gains sont concentrés sur le programme 166 « Justice judiciaire » et devraient être obtenus dans les 6 mois qui suivront la généralisation de Cassiopée.

² Dans chaque établissement pénitentiaire, cette application permet d'assurer la gestion des services qui règlent la vie d'une personne en détention : le greffe, la détention, les comptes nominatifs, la gestion des SPIP et celle des activités, du travail et de la formation. Le système informatique gère et contrôle ces cinq domaines **de l'entrée du détenu à sa sortie**.

Au regard de la performance réalisée au sein de ce programme, votre rapporteur ne peut que porter une appréciation très nuancée.

En effet, si le taux de publication des décrets d'application des lois dans les douze mois suivant la date de publication de ces lois au journal officiel est satisfaisant et s'élève à 100 %, tant au civil qu'au pénal, des marges de progression demeurent pour parvenir à **une publication dans le délai de six mois** (65 % en prévision actualisée pour 2008 au civil et 70 % au pénal).

Si les indicateurs de coût pour les opérations conduites par le ministère de la justice enregistrent une dégradation pouvant notamment s'expliquer par la hausse des matières premières, les dépassements des délais de livraison pour les opérations dites judiciaires, c'est-à-dire réalisées en juridiction, présentent une évolution inquiétante. Alors que ces dépassements s'élevaient au total à 35 mois en 2007, ils seront de 154 mois en 2008 (prévision actualisée). **Ces retards pour les opérations livrables en 2008** s'expliquent principalement par l'allongement de la durée de l'opération du palais de justice de Bordeaux. Cette opération, lancée en 1999, connaît en effet à elle seule 46 mois de dépassement par rapport au délai initialement fixé.

Par ailleurs, au regard de l'importance de la modernisation du ministère de la justice par la mise en œuvre de projets informatiques d'envergure contribuant à une plus grande efficacité de l'institution judiciaire, il convient de souligner que si, en 2008, l'application **Cassiopée** enregistrera un taux de déploiement de 8,1 %, elle sera en revanche **déployée sur 80 % des juridictions en 2009**.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 310 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE : EXPÉRIMENTATIONS CHORUS »

- Le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentations chorus » constitue une nouveauté au sein de la mission « Justice ». Toutefois, **cette nouveauté n'est que relative**, puisque ce programme est essentiellement issu de l'ancien programme 213 « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés ».

- Cette création s'explique par la mise en œuvre, au sein du ministère de la justice et à compter du 1^{er} janvier 2009, du **logiciel Chorus**, qui doit gérer, à terme, l'ensemble de la dépense, des recettes non fiscales et de la comptabilité de l'Etat.

- Le présent programme comporte **238 millions d'euros** de crédits de paiement, en progression de 3 % par rapport à l'ancien programme 213 en 2008.

- **La commission nationale informatique et libertés (CNIL)**, qui était rattachée jusqu'en 2008 au programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés », est transférée au sein du programme 308 « Défense des droits des citoyens » de la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

- Ce transfert de la CNIL sur un programme permettant de **mieux individualiser et de mieux « sanctuariser » ses crédits** correspond à un souhait plusieurs fois émis par votre rapporteur spécial.

- Le présent programme a, parmi ses priorités, la réussite de **la réorganisation de l'administration centrale du ministère et le développement des systèmes informatiques**.

- **Les dépassements des délais de livraison pour les opérations immobilières** dites judiciaires, c'est-à-dire réalisées en juridiction, présentent une évolution inquiétante en 2008. Alors que ces dépassements s'élevaient au total à 35 mois en 2007, ils seront de 154 mois en 2008 (prévision actualisée).

- L'application **Cassiopée** (chaîne applicative supportant le système d'information opérationnel pour le pénal et les enfants) sera déployée sur 80 % des juridictions en 2009.

VII. LE PROGRAMME 213 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE »

A. UNE VOCATION TRANSITOIRE

Les crédits inscrits sur le programme 213 « Conduite et pilotage de la politique de la justice » constituent par nature des dépenses de l'administration centrale du ministère de la justice. Pour **des raisons uniquement techniques**, ils ne peuvent être exécutés sur le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentations Chorus ».

Le programme 213 « Conduite et pilotage de la politique de la justice » n'a, ainsi, qu'une vocation transitoire. **Il disparaîtra au 31 décembre 2009**, date à laquelle la totalité des crédits de la mission « Justice » seront gérés dans l'application financière Chorus.

B. UN PROGRAMME DE 11,3 MILLIONS D'EUROS

Le présent programme est de **taille réduite**. Il ne comporte, en effet, que 11,3 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2009	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2009	Part dans le programme
1 - Etat major	0	0,0%	0	0
2 - Activité normative	0,1	0,9%	0	0
3 - Evaluation, contrôle, études et recherche	1,6	14,1%	0	0
4 - Gestion de l'administration centrale	9,6	85,0%	0	0
Ensemble	11,3	100,0%	0	0

- 11,3 millions *

* - 11,3 millions d'euros vers le programme « Conduite et pilotage de la justice : expérimentations Chorus »

Ce programme se déverse en totalité dans le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentations Chorus », **aucun reliquat n'y demeure**. Ce déversement est direct à partir des actions 2, 3 et 4 du programme 213 vers les actions 2, 3 et 4 du programme 310. Ces actions disposent, en effet, des mêmes titres et des mêmes finalités dans les deux programmes.

Le programme s'appuie sur 29 ETPT.

Le projet annuel de performances pour 2009 ne propose **aucune mesure de la performance, du fait de la vocation transitoire de ce programme.**

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

- Le présent programme n'a qu'une vocation transitoire. **Il disparaîtra au 31 décembre 2009**, date à laquelle la totalité des crédits de la mission « Justice » seront gérés dans l'application financière Chorus.

- Le programme est de **taille réduite**. Il ne comporte, en effet, que 11,3 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

- Ce programme se déverse en totalité dans le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentations Chorus ».

- Le projet annuel de performances pour 2009 ne propose **aucune mesure de la performance, du fait de la vocation transitoire de ce programme.**

**AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR
VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION JUSTICE

N°	
----	--

A M E N D E M E N T

présenté par
M. Roland du Luart
au nom de la commission des finances

Amendement n°

**Article 35
Etat B**

Mission « Justice »

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programme	Autorisations d'engagements		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Administration pénitentiaire Dont titre 2	2.000.000		2.000.000	
Justice judiciaire Dont titre 2		2.000.000		2.000.000
TOTAL	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000
SOLDE	0	0	0	0

Objet :

Le transfèrement des détenus est actuellement assuré par les forces de gendarmerie et de police, ces missions mobilisant des effectifs importants au sein des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurité ». Cette situation n'est plus acceptable, dans la mesure où des voies alternatives existent pour limiter les transfèvements, en particulier la visioconférence.

Dans cette perspective, **il est proposé de doter l'action n° 4 « Soutien et formation » du programme « Administration pénitentiaire » de 2 millions d'euros**, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, afin de **compléter l'équipement des établissements pénitentiaires en matériels de visioconférence**.

Parallèlement, l'action n° 6 « Soutien » du programme « Justice judiciaire » voit diminuer son enveloppe budgétaire de **2 millions d'euros** en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. **Cette action renvoie au programme immobilier de la justice judiciaire**. Notamment, l'établissement public du Palais de justice de Paris (EPPJP), opérateur du programme « Justice judiciaire », reçoit une subvention pour charges de service public de 2 millions d'euros en provenance de l'action n° 6, alors même que le projet de réaménagement du Palais de justice de Paris souffre d'inertie depuis plusieurs années.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible, de 154.500 euros** les crédits de la mission « Justice » en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Ces crédits se répartissent comme suit :

- une majoration de 1.000 euros du titre 6 de l'action n° 1 « Traitement et jugement des contentieux civils » du programme « Justice judiciaire » ;
- une majoration de 31.000 euros du titre 6 de l'action n° 2 « Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales » du programme « Justice judiciaire » ;
- une majoration de 100.000 euros du titre 6 de l'action n° 3 « Cassation » du programme « Justice judiciaire » ;
- une majoration de 4.000 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 8.500 euros du titre 6 de l'action n° 4 « Soutien et formation » du programme « Administration pénitentiaire » ;
- une majoration de 10.000 euros du titre 6 de l'action n° 3 « Aide aux victimes » du programme « Accès au droit et à la justice ».

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **minoré de 17,3 millions d'euros** les crédits de la mission « Justice » en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, afin de financer les mesures annoncées par le Président de la République en faveur de l'emploi.

Cette réduction de crédits est répartie comme suit :

- une minoration de 5,9 millions d'euros du programme « Justice judiciaire » ;
- une minoration de 5,8 millions d'euros du programme « Administration pénitentiaire » ;
- une minoration de 2,5 millions d'euros du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » ;

- une minoration de 2,2 millions d'euros du programme « Accès au droit et à la justice » ;

- une minoration de 0,9 million d'euros du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentations Chorus » ;

- une minoration de 56.000 euros du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 18 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Roland du Luart, rapporteur spécial, sur la mission « Justice ».

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que la mission était dotée de 6,654 milliards d'euros de crédits de paiement, en augmentation de 2,6 %. Il a relevé que, dans un contexte budgétaire globalement tendu, cette progression des crédits illustre l'importance attachée à la justice.

Concernant le programme « Justice judiciaire », **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il compte 2,83 milliards d'euros en crédits de paiement et il a souligné « les progrès remarquables » réalisés en termes de maîtrise des frais de justice, grâce aux efforts conjugués des magistrats et de la Chancellerie. Il a précisé qu'en 2009 une dotation de 409 millions d'euros est prévue pour les couvrir.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a toutefois considéré qu'un problème récurrent consistait en l'insuffisance de greffiers au sein des juridictions.

Il a indiqué que le ratio actuel de 2,5 fonctionnaires de greffe par magistrat traduit une réelle faiblesse du soutien logistique. Les efforts en vue d'accroître les effectifs de magistrats, au cours de la période 2003-2007, méritent d'être salués, mais devraient s'accompagner d'un effort encore plus important en faveur des greffiers.

Il a par ailleurs rappelé que l'absence de réforme de la carte judiciaire depuis 1958 avait fini par devenir un frein à la modernisation de la justice et une entrave à sa nécessaire lisibilité pour les citoyens. Pour 2009, le coût de cette réforme se monte à 37 millions d'euros sur le programme « Justice judiciaire », et il faut y ajouter 55 millions d'euros mobilisés sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », provenant essentiellement des produits de cessions de bâtiments appartenant à l'Etat.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a annoncé que sur 5 ans, le coût de la réforme de la carte judiciaire est désormais chiffré par la Chancellerie à 427 millions d'euros, montant inférieur à celui annoncé par le garde des Sceaux à la commission il y a un an, soit 800 millions d'euros.

Il a précisé que ce coût n'intègre pas l'opération de réaménagement du tribunal de grande instance (TGI) de Paris, qui pourrait s'élever à près d'un milliard d'euros.

S'agissant du programme « Administration pénitentiaire », **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a indiqué que ses crédits de paiement s'élèvent à 2,467 milliards d'euros, soit une progression de 4 %.

Il a rappelé que les conditions de détention sont, en France, inacceptables. Il a précisé que le taux de surpopulation carcérale atteint 126,5 % au 1^{er} juillet 2008, et que ce taux moyen peut aller jusqu'à plus de 200 % dans certains établissements.

Il a noté avec satisfaction la création nette de 4.588 places en établissements pénitentiaires en 2009, mais a regretté que le nombre de places n'égale pas le nombre de personnes détenues au terme de la programmation.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a souligné qu'en 2009, la création d'emplois au sein de l'administration pénitentiaire suivrait ces ouvertures de places.

Concernant les conditions de vie et d'accueil dans les établissements pénitentiaires, il a insisté sur la prise en charge défaillante des cas de psychiatrie en milieu carcéral, car le système souffre d'une grave insuffisance de moyens.

Il a ensuite souligné que la question des transfèvements de détenus appelle une nécessaire « remise à plat », la charge de ces missions incombant actuellement à la police et à la gendarmerie.

Abordant le programme « Protection judiciaire de la jeunesse », **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il était en baisse de 2,1 % et marqué par son recentrage sur la prise en charge des mineurs délinquants.

Il a souligné que les taux d'occupation des établissements enregistraient des progrès significatifs.

Enfin, il a constaté que 66 % des jeunes pris en charge au pénal n'avaient ni récidivé, ni réitéré, ni fait l'objet de nouvelles poursuites dans l'année qui avait suivi la clôture de la mesure.

Concernant les moyens du programme « Accès au droit et à la justice », **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a indiqué qu'ils diminuaient de 4,3 %. L'aide juridictionnelle (AJ) verrait sa dotation passer de 314,4 millions d'euros en 2008 à 300 millions d'euros. Il a toutefois précisé que cette baisse devait être relativisée car elle pourrait être compensée par un rétablissement de crédits à hauteur de 13 millions d'euros.

Abordant le nouveau programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentations Chorus », **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a expliqué cette création par la mise en œuvre, au sein du ministère de la justice et à compter du 1^{er} janvier 2009, du logiciel Chorus, qui doit gérer, à terme, l'ensemble de la dépense, des recettes non fiscales et de la comptabilité de l'Etat.

Il a noté que la commission nationale informatique et libertés (CNIL), rattachée jusqu'en 2008 au programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés », était transférée vers le programme « Défense des droits des citoyens » de la mission « Direction de l'action du gouvernement ». Ce transfert doit permettre de mieux individualiser et de mieux « sanctuariser » ses crédits, comme la commission des finances le souhaite.

Un large débat s'est, ensuite, instauré.

M. Jean Arthuis, président, a noté que l'examen de ces crédits permet de prolonger la réflexion menée par la commission au cours de l'audition sur les caisses autonomes de règlements pécuniaires des avocats (CARPA), qui s'est déroulée le 29 octobre 2008.

M. Aymeri de Montesquiou s'est félicité de la bonne maîtrise des frais de justice, mais a déploré que trop de personnels de la police et de la gendarmerie soient mobilisés par les opérations de transfèrement des détenus. Il a proposé que, pour limiter ces transfèremets, des magistrats se déplacent dans les établissements pénitentiaires. Il a rappelé que le gouvernement s'était toujours montré ouvert au règlement du problème posé par ces missions.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a indiqué que la visioconférence constitue également une très bonne piste de travail et que son développement peut déboucher sur des sources d'économie importantes.

M. François Trucy s'est interrogé sur le montant du budget prévu pour l'AJ, craignant qu'il ne soit pas suffisant pour rétribuer les avocats.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a rappelé que ce budget avait été maîtrisé en 2008 et que, depuis l'augmentation en 2007 de l'unité de valeur servant de base au calcul de la rétribution des avocats traitant des dossiers à l'AJ, il n'avait pas été saisi de craintes particulières émanant de la profession d'avocat.

M. Gérard Longuet a évoqué le coût de la réforme judiciaire et a plaidé pour un chiffrage des retombées positives attendues de cette réforme.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a indiqué qu'aucun chiffrage de cette nature n'existait pour l'heure. Par ailleurs, il a estimé que le coût annoncé de 427 millions d'euros pour l'ensemble de la réforme a peut-être été sous-évalué et que le dossier relatif au Palais de justice de Paris est source de gaspillages du fait de son « enlèvement ». Il a déclaré que le lieu d'implantation le plus adapté pour le futur TGI de Paris semble être l'Hôtel-Dieu et que cette solution a l'assentiment des avocats comme des fonctionnaires et des magistrats.

M. Albéric de Montgolfier s'est interrogé sur le coût de la mise en œuvre du placement sous surveillance électronique, dit « bracelet électronique ».

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a déclaré que la dotation consacrée au développement des aménagements de peines et aux alternatives à l’incarcération s’élève à 12,5 millions d’euros en crédits de paiement. Il a ajouté que cette dotation repose sur une estimation de 130 à 140 placements extérieurs mensuels et de 3.200 bracelets électroniques utilisés simultanément.

Il a observé que le placement sous surveillance électronique constitue une excellente solution pour les détenus arrivant en fin de peine et a précisé que les personnels de l’administration pénitentiaire partagent ce jugement.

M. Jean Arthuis, président, s’est inquiété de la suppression de certains TGI et de certains pôles de l’instruction, dans la mesure où elle peut aggraver l’éloignement de la justice et du justiciable.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a rappelé que le garde des Sceaux tenait la réforme de la carte judiciaire et le regroupement des pôles de l’instruction pour une source d’économies importantes. Il a toutefois précisé que ces réformes doivent s’accompagner de moyens suffisants pour les mettre en œuvre.

Mme Michèle André a déclaré que la question des transfèments constitue un problème particulièrement complexe à régler, impliquant de nombreux acteurs. Elle a ajouté que la réforme de la carte judiciaire rend d’autant plus difficile la gestion de ces déplacements.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a estimé que, dans cette perspective, les moyens de visioconférence à disposition des établissements pénitentiaires devaient être renforcés et a proposé un amendement en ce sens aux crédits de la mission « Justice » pour y parvenir.

La commission a adopté l’amendement présenté par le rapporteur spécial, le groupe socialiste déclarant voter contre l’amendement et les crédits, **et elle a décidé de proposer au Sénat d’adopter les crédits de la mission « Justice » ainsi modifiés.**

Réunie le **jeudi 20 novembre 2008**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a confirmé son vote favorable à l’adoption avec modification des crédits de la mission « Justice », tels qu’amendés par l’Assemblée nationale.