

MISSION « JUSTICE »

M. Roland du Luart, rapporteur spécial

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	3
I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007	4
A. LES DONNÉES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION DE LA MISSION « JUSTICE ».....	4
B. UN TAUX DE CONSOMMATION DE 98,3 % POUR LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (AE) PAR RAPPORT AUX CRÉDITS VOTÉS EN LFI POUR 2007.....	5
C. UN TAUX DE CONSOMMATION DE 98,5 % POUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) PAR RAPPORT AUX CRÉDITS OUVERTS POUR L'EXERCICE 2007.....	6
II. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2007	6
A. LES LACUNES DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES (RAP) POUR 2007 AU REGARD DU SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA JUSTICE (LOPJ)	6
1. <i>Bien qu'elle ait occupé une place stratégique dans la gestion de la mission « Justice », la LOPJ est restée négligée par le RAP</i>	6
2. <i>La LOPJ présente un bilan contrasté</i>	7
B. LA FAIBLESSE DES MARGES DE MANŒUVRE OFFERTES PAR LA FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE	8
1. <i>L'intérêt de réserver à l'avenir, au sein du RAP, une partie dédiée à l'analyse de la fongibilité asymétrique</i>	8
2. <i>Des marges de manœuvre budgétaires trop limitées pour permettre un large recours à la fongibilité asymétrique</i>	9
C. DES FRAIS DE JUSTICE TOUJOURS MAÎTRISÉS	10
1. <i>La nouvelle donne des frais de justice depuis 2006</i>	10
2. <i>Une dépense contenue en 2007</i>	10
3. <i>La poursuite du plan de maîtrise des frais, sans remise en cause de l'indépendance des magistrats ni de la qualité de la justice rendue</i>	11
4. <i>Des résultats parfois spectaculaires</i>	12
5. <i>Une attention qui ne doit, toutefois, pas se relâcher</i>	12
D. 889.247 ADMISSIONS À L'AIDE JURIDICTIONNELLE (AJ) EN 2007	13
E. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : LA RÉSORPTION DES REPORTS DES CHARGES LIÉES AU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ (SAH).....	14
1. <i>Le passif né de l'annulation des reports de crédits en 2005</i>	14
2. <i>L'apurement du passif en 2007</i>	15

III. UNE AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE À CONFIRMER	15
A. UNE JUSTICE JUDICIAIRE QUI TEND À STABILISER SES DÉLAIS DE JUGEMENT	16
B. DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES QUI MAINTIENNENT LEUR NIVEAU DE SÉCURITÉ	17
C. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (PJJ) DISPOSE ENCORE DE MARGES DE MANŒUVRE POUR OPTIMISER SES MOYENS.....	17
D. UNE AMÉLIORATION DU DÉLAI DE TRAITEMENT DES DÉLAIS D'ADMISSION À L'AJ.....	18

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- La consommation des crédits de la mission « Justice » s'est élevée à 6.967,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à **6.167 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**.

- **Le programme « Accès au droit et à la justice »** a fait l'objet en AE d'une **sous-dotation** manifeste en loi de finances initiale (LFI) pour 2007 et présente un taux de consommation de 150,3 % de ses AE.

- **La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ)** a permis une remise à niveau, nécessaire et attendue, du budget de la mission « Justice ». Néanmoins, au terme de cette programmation, on peut regretter un taux de réalisation de 32,6 % seulement en termes de création d'emplois de fonctionnaires. Le taux de réalisation de la LOPJ en matière d'ouverture de postes de magistrats est, lui, beaucoup plus satisfaisant et se situe à un niveau de 76 %.

- **Les frais de justice ont connu en 2007 une légère augmentation de 2,4 %** pour un montant total de crédits consommés de 388,6 millions d'euros (CP). L'exercice 2007 confirme la gestion 2006 : la forte dynamique à la hausse de ce poste de dépense est enrayée. L'effort doit, néanmoins, être maintenu au cours des prochains exercices.

- **Le nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle (AJ) a enregistré une baisse de 1,7 % en 2007**. Cette décreue, qui n'avait pas été anticipée par la LFI pour 2007, demande néanmoins à être confirmée en 2008. Le nombre total d'admissions à l'AJ demeure, en effet, à un niveau élevé (889.247 admissions) pour 324,1 millions d'euros consommés en CP. La réforme de l'AJ reste donc une priorité.

- **La protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) a réussi à apurer les reports de charges liées au secteur associatif habilité (SAH)** qui grevaient son budget depuis 2005.

- **La justice judiciaire tend à stabiliser ses délais moyens de jugement** : 4,8 mois devant les tribunaux d'instance (TI), 6,8 mois devant les tribunaux de grande instance (TGI), 12,7 mois devant les cours d'appel (CA) et 16,16 mois devant la Cour de cassation.

- L'administration pénitentiaire maintient le haut niveau de sécurité de ses établissements, tandis que **le pourcentage de personnes placées sous écrous et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine (placement sous surveillance électronique, placement extérieur, semi-liberté, liberté conditionnelle) a progressé** en passant de 8,2 % en 2006 à 10 % en 2007.

- **Le taux d'occupation des centres éducatifs fermés (CEF) relevant de la gestion exercée par le secteur public n'est que de 59 %**. Ce résultat est inférieur à celui obtenu en 2006 (72 %) et à la cible qui avait été fixée pour 2007 (73,33 %).

La mission « Justice » comprend cinq programmes (« 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 ») et se caractérise par plusieurs **défis à relever** au premier rang desquels : la qualité de la justice rendue (délais, efficacité, effectivité de la réponse pénale), la poursuite de la maîtrise des frais de justice, l'amélioration des conditions de détention, le financement du secteur associatif habilité (SAH) sur lequel s'appuie la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), l'accès au droit et la soutenabilité du rythme de croissance des crédits d'aide juridictionnelle (AJ).

En loi de finances initiale (LFI) pour 2007, cette mission comportait, au total, 7.089,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et **6.258,5 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**, pour **72.023 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT)**.

Dans le cadre de l'examen du présent projet de loi de règlement, votre rapporteur spécial examinera, tout d'abord, les principales caractéristiques de l'exécution budgétaire en 2007. Il s'attachera, ensuite, à mettre en évidence les événements marquants de la gestion, puis étudiera le niveau de performance de la mission.

I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007

A. LES DONNÉES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION DE LA MISSION « JUSTICE »

Les conditions générales d'exécution budgétaire de la mission « Justice » sont présentées dans le tableau suivant :

Les crédits de la mission « Justice » en 2007

(en euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Justice judiciaire	2 715 434 057	2 599 581 270	2 752 568 885	2 590 586 486	101,4%	99,7%
Administration pénitentiaire	2 864 419 418	2 241 169 418	2 579 674 197	2 208 347 558	90,1%	98,5%
Protection judiciaire de la jeunesse	818 695 891	797 091 235	773 454 888	767 526 828	94,5%	96,3%
Accès au droit et à la justice	372 964 320	341 988 034	560 390 503	338 763 702	150,3%	99,1%
Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	318 124 102	278 640 436	301 534 392	261 753 574	94,8%	93,9%
Total	7 089 637 788	6 258 470 393	6 967 622 865	6 166 978 148	98,3%	98,5%

Source : d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Justice » annexé au projet de loi de règlement pour 2007

B. UN TAUX DE CONSOMMATION DE 98,3 % POUR LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (AE) PAR RAPPORT AUX CRÉDITS VOTÉS EN LFI POUR 2007

Les AE s'élevaient en LFI pour 2007 à 7.089,6 millions d'euros et leur taux de consommation au 31 décembre 2007 se situe à **un niveau satisfaisant de 98,3 %** (6.967,6 millions d'euros).

Pour autant, de fortes disparités caractérisent ce niveau d'ensemble de consommation dans la mesure où **deux programmes dépassent le montant d'AE initialement accordé en LFI.**

Le dépassement le plus marqué porte sur **le programme « Accès au droit et à la justice » qui présente un taux de consommation de 150,3 %**. Ce très fort écart résulte d'un montant d'AE consommées pour l'AJ s'élevant au total, sur l'exercice, à 545,7 millions d'euros pour une ouverture en LFI de seulement 357,9 millions d'euros. Il convient, dans cette perspective, de souligner que l'enregistrement budgétaire en AE des admissions à l'AJ s'effectue selon l'année de l'engagement. Le montant des AE en 2007 correspond donc à une estimation de la valorisation des admissions à l'AJ pour 2007 et à une estimation des dépenses des caisses autonomes de règlement pécuniaire des avocats (CARPA) en 2007 pour des admissions antérieures à 2007.

Votre rapporteur spécial regrette la sous-dotation, en LFI pour 2007, en AE du programme « Accès au droit et à la justice » et sera attentif, lors de la prochaine loi de finances, à l'évolution des AE de ce programme.

Le second programme enregistrant un dépassement de l'autorisation budgétaire accordée en AE par la LFI pour 2007 est **le programme « Justice judiciaire »**. Toutefois, ce dépassement n'est pas de la même ampleur que dans le cas du programme « Accès au droit et à la justice » puisque le taux de consommation se situe à 101,4 %.

Au sein de ce programme, **quatre actions contribuent à l'écart entre l'autorisation budgétaire initiale et la réalisation** à la fin de l'exercice 2007 :

- **l'action 1 « Traitement et jugement des contentieux civils »** : 834,6 millions d'euros consommés pour une prévision en LFI de 738,6 millions d'euros. La loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative (LFR) pour 2006 avait en effet ouvert en AE une dotation complémentaire de 16 millions d'euros afin de couvrir les engagements juridiques en frais de justice antérieurs à l'année 2007. Ces AE ont été reportées sur la gestion 2007 ;

- **l'action 2 « Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales »** : 983,5 millions d'euros consommés pour une prévision en LFI de 958 millions d'euros. La LFR pour 2006 avait en effet ouvert en AE

une dotation complémentaire de 65 millions d'euros afin de couvrir les engagements juridiques en frais de justice en matière pénale antérieurs à l'année 2007. Ces AE ont également été reportées sur la gestion 2007 ;

- **l'action 3 « Cassation »** : 65,8 millions d'euros consommés pour une prévision en LFI de 57,3 millions d'euros. Cet écart trouve son explication par des erreurs d'imputation d'engagement des services ordonnateurs de la Cour d'appel (CA) de Paris ;

- **l'action 4 « Conseil supérieur de la magistrature »** : 1,8 million d'euros consommés pour une prévision en LFI de 1,2 million d'euros. Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) a, en effet, connu une évolution substantielle de sa structure de dépense avec une croissance des dépenses d'entretien de ses bâtiments (qui représentent en 2007 72 % des dépenses de structure contre 38 % en 2006) et un triplement de ses dépenses d'équipement.

C. UN TAUX DE CONSOMMATION DE 98,5 % POUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) PAR RAPPORT AUX CRÉDITS OUVERTS POUR L'EXERCICE 2007

Les CP ouverts en LFI pour 2007 s'élevaient à 6.258,5 millions d'euros.

Leur niveau de consommation en 2007 se révèle très largement conforme aux prévisions : 98,5 % par rapport aux crédits votés en LFI pour 2007. Au total, **6.167 millions d'euros** auront ainsi été consommés pour la mission en 2007.

A la différence de 2006 où le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » présentait un taux de consommation des CP votés en LFI pour 2006 supérieur à 100 %, **les cinq programmes se sont conformés à l'enveloppe budgétaire initialement accordée**. Leur taux de consommation varie ainsi de 93,9 % pour le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés » à 99,7 % pour le programme « Justice judiciaire ».

II. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2007

A. LES LACUNES DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES (RAP) POUR 2007 AU REGARD DU SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA JUSTICE (LOPJ)

1. Bien qu'elle ait occupé une place stratégique dans la gestion de la mission « Justice », la LOPJ est restée négligée par le RAP

La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) s'était fixée pour objectif, sur

un horizon de cinq ans (2003-2007), de donner à la justice les moyens de faire face à l'accroissement de ses charges et au développement de ses missions.

Dès lors, **votre rapporteur spécial regrette que le RAP pour 2007 n'accorde pas une place particulière à l'exécution de la LOPJ**. Un exposé plus détaillé et mieux individualisé de cette programmation pluriannuelle lui aurait apparu, en effet, nécessaire dans la mesure où elle constituait depuis 2002 la pierre angulaire de la gestion stratégique de la mission.

Dans sa contribution sur le projet de loi de règlement pour 2006¹, votre rapporteur spécial déplorait **déjà** cette lacune. Il forme donc le souhait que, dans la perspective éventuelle d'une prochaine LOPJ, le RAP comme le projet annuel de performances (PAP) de la présente mission puissent être alors enrichis **d'un tableau d'avancement** de cette loi de programmation.

Alors que **la pluriannualité** pourrait s'imposer comme la règle dans les mois à venir avec le vote d'un budget pluriannuel sur la période 2009-2011, votre rapporteur spécial regrette d'autant plus que la LOPJ n'ait pas été mise à profit pour acclimater un mode de présentation nécessairement nouveau du RAP et du PAP. A cet égard, la mission « Justice » aurait, en effet, pu jouer un rôle à la fois pilote et précurseur dans ce **changement de ligne d'horizon budgétaire**.

2. La LOPJ présente un bilan contrasté

Pour juger du bilan de la LOPJ au terme de sa programmation, votre rapporteur spécial ne dispose que du **rapport établi en 2006 par l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ)**. Aussi n'est-il pas en mesure de porter une appréciation définitive sur cette programmation, des incidents de gestion courant 2007 pouvant toujours altérer les résultats dont rend compte le rapport mentionné.

Comme le précise le rapport de l'IGSJ, **le bilan de la LOPJ est contrasté**. En effet, si les créations d'emplois de l'administration pénitentiaire, le fonctionnement courant de la PJJ et l'AJ ont connu une réalisation supérieure à la prévision initiale, cela n'a pas été le cas pour le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés » (notamment pour les crédits consacrés à l'informatique), les dépenses d'accompagnement des juges de proximité, le fonctionnement courant de l'administration pénitentiaire et les interventions du programme « Accès au droit et à la justice ».

Concernant le programme « Justice judiciaire », votre rapporteur spécial avait déjà souligné, à l'occasion de l'examen du PLF pour 2008²,

¹ Rapport n° 393 (2006-2007) sur le règlement du budget 2006, Tome – II – Contributions des rapporteurs spéciaux.

² Rapport spécial n° 91, tome III - annexe 16 (2007-2008) : « Justice ».

qu'en termes de création d'emplois la LOPJ aura été réalisée à 76 % pour les magistrats mais seulement à 32,6 % pour les fonctionnaires.

Les créations d'emploi au titre de la LOPJ

	Objectifs LOPJ (2003-2007)	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL (2003-2007)	Taux de réalisation
Magistrats	950	180	150	100	186	106	722	76 %
Fonctionnaires	3.500	520	559	255	14	65	1.143	32,6 %

Source : chancellerie

Le ratio actuel de 2,57 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 pour la période 2003-2007, méritent d'être salués, ceux-ci n'ont de sens que s'ils s'accompagnent d'un effort encore plus important en faveur des greffiers (dans les SAR et dans les cours), afin de ramener le ratio entre le nombre de magistrats et celui de fonctionnaires à un niveau plus satisfaisant. Or, c'est précisément l'inverse qui s'est produit au cours des dernières années.

Comme en 2007, votre rapporteur spécial insiste donc sur cette difficulté qui met en péril l'ensemble de l'équilibre de l'institution judiciaire.

Pour autant et en dépit de cette réserve, il estime que la LOPJ a incontestablement permis une remise à niveau, nécessaire et attendue, du budget de la mission « Justice ».

B. LA FAIBLESSE DES MARGES DE MANŒUVRE OFFERTES PAR LA FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE

1. L'intérêt de réserver à l'avenir, au sein du RAP, une partie dédiée à l'analyse de la fongibilité asymétrique

La fongibilité asymétrique constitue l'une des principales innovations de la LOLF, en lien avec la responsabilisation des gestionnaires.

Dès lors et comme à l'occasion de l'examen du RAP pour 2006¹, votre rapporteur spécial regrette que le RAP de la mission « Justice » ne comporte que très peu de développements sur cette question.

¹ Rapport n° 393 (2006-2007) sur le règlement du budget 2006, Tome – II – Contributions des rapporteurs spéciaux.

Votre rapporteur spécial souhaite qu'à l'avenir ce bilan figure dans le RAP, de manière à permettre, notamment à votre commission des finances, d'étayer son jugement quant aux conditions de mise en œuvre de la LOLF par les gestionnaires.

2. Des marges de manœuvre budgétaires trop limitées pour permettre un large recours à la fongibilité asymétrique

En dépit de ce défaut d'information dans le RAP, votre rapporteur spécial a pu, néanmoins, s'appuyer sur les réponses au questionnaire budgétaire complémentaire adressé à la Chancellerie, le 21 mai 2008, pour évaluer le montant des crédits ayant été concernés par la fongibilité asymétrique au sein de la mission « Justice » en 2007.

Le montant des crédits « fongibilisés » au cours de la gestion 2007 a reculé par rapport à l'exercice 2006 (19,5 millions d'euros) et n'a représenté que **8,3 millions d'euros**.

Le programme « Accès au droit et à la justice » n'a pas été concerné par la fongibilité asymétrique. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2007, il ne dispose plus de crédits de personnel (titre 2), ses crédits ayant été transférés sur le programme « Justice judiciaire ».

De même, **le programme « Administration pénitentiaire » n'a pas eu non plus recours à la fongibilité asymétrique au cours de l'exercice 2007.** Ce constat témoigne de **l'absence de marge de manœuvre des services de l'administration pénitentiaire sur leur masse salariale.**

En revanche, **le programme « Justice judiciaire » a usé de cette technique budgétaire en fin d'année 2007 pour un montant de 3,7 millions d'euros en AE et en CP. Ce mouvement intervenu tardivement n'a toutefois pas permis la consommation des crédits sur la gestion 2007.**

Tel n'a pas été le cas du **programme « Conduite et pilotage des politiques de la justice et organismes attachés »** qui a enregistré trois mouvements de fongibilité, pour un montant total de **4,3 millions d'euros en AE et en CP.** Cette fongibilité a, notamment, permis d'abonder les crédits de fonctionnement (titre 3) de l'action sociale à hauteur de 3,5 millions d'euros, afin de financer diverses prestations sociales destinées aux agents du ministère de la justice.

Enfin, au sein du programme « Protection judiciaire de la jeunesse », un mouvement de fongibilité asymétrique de 0,3 million d'euros a permis à la PJJ de contribuer au **parachèvement du financement de l'engagement du ministère de la justice, au titre de l'année 2007, pour la réalisation de l'Ecole nationale de la PJJ (ENPJJ) à Roubaix.**

Pour autant, la faiblesse des montants concernés au regard du budget de la mission témoigne du **peu de marges de manœuvre en définitive offertes par la fongibilité asymétrique en pratique.**

C. DES FRAIS DE JUSTICE TOUJOURS MAÎTRISÉS

1. La nouvelle donne des frais de justice depuis 2006

L'entrée en vigueur de la LOLF, en 2006, a marqué une étape importante dans la gestion des frais de justice.¹

D'un point de vue budgétaire, tout d'abord, ces dépenses font désormais l'objet d'un encadrement plus contraignant, **ces crédits devenant limitatifs** alors qu'ils étaient auparavant soumis à un régime simplement évaluatif.

D'un point de vue comptable, ensuite, **les chefs de Cour d'appel se sont vus attribuer la qualité d'ordonnateurs secondaires**, les préfets exerçant auparavant cette compétence.

Du point de vue de la dynamique de la dépense, la LFI pour 2006 avait limité ces frais dans une enveloppe de 370 millions d'euros, soit une diminution de 24 % par rapport au montant des crédits consommés en 2005. La tendance ainsi imprimée à ces dépenses tranchait nettement avec leur **augmentation massive au cours des dernières années, analysée par votre rapporteur spécial dans son rapport d'information précité « La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion »**. Entre 2002 et 2005, ces dépenses avaient en effet cru de 68 %.

2. Une dépense contenue en 2007

Grâce aux efforts conjugués de l'administration centrale et des juridictions, **l'exercice 2006 avait permis de relever le défi de la maîtrise de la dynamique des frais de justice**. Leur consommation avait diminué de 22 % pour atteindre un montant de 379,4 millions d'euros, contre 487 millions d'euros en 2005. Ce mouvement de décrue devait, néanmoins, être confirmé au cours de l'exercice 2007.

Les dépenses de frais de justice ont connu, **en 2007, une légère augmentation, de 2,4 %** par rapport à l'année précédente avec un montant total de crédits consommés de **388,6 millions d'euros**.

Cette progression doit néanmoins être relativisée dans la mesure où les régies des juridictions ont été mises en position d'effectuer des paiements dès le début du mois de janvier 2007, tandis que l'année précédente les premières mises en paiement avaient subi d'importants retards, débutant dans certaines juridictions au mois d'avril, voire de mai. En effet, en accord avec la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), les trésoreries

¹ Sénat, rapports d'information n° 478 (2004-2005) « La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion » et n° 216 (2005-2006) « Frais de justice : l'impératif d'une meilleure maîtrise ».

générales avaient intégralement reconstitué les avances des régies dès le début de l'année sans attendre la validation des BOP.

Ainsi, les ruptures dans les paiements ont été très limitées, voire supprimées, pour la grande majorité des CA. Seuls les ressorts dans lesquels les BOP ont été validés très tardivement ont connu un arrêt des paiements dans l'attente de la première reconstitution de l'avance lorsque celle-ci avait été entièrement consommée dès les premiers mois de l'année.

Au final, **la dépense consécutive aux frais de justice en 2007 est légèrement inférieure à la dotation initiale de l'exercice, soit 390,1 millions d'euros.**

Pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, la dotation visant à couvrir les frais de justice a fait l'objet d'**une réserve de précaution de 5 %**, au même titre que les crédits de fonctionnement. La dotation a donc été ramenée à 370,6 millions d'euros.

Le dépassement de 18 millions d'euros de la dépense par rapport à cette somme a été financé par redéploiement, en fin d'année, des crédits de fonctionnement des juridictions.

3. La poursuite du plan de maîtrise des frais, sans remise en cause de l'indépendance des magistrats ni de la qualité de la justice rendue

Au cours de l'exercice 2007, les actions concertées engagées l'année précédente dans le cadre du plan de maîtrise des frais de justice ont été maintenues par l'administration centrale : mise en place de structures dédiées (réseau de « référents frais de justice » implanté dans toutes les CA et les tribunaux de grande instance, notamment), développement d'actions de formation et de sensibilisation, création d'outils de suivi et d'analyse, **passation de marchés publics pour les analyses d'empreintes génétiques.**

Par ailleurs, le plan de maîtrise des frais de justice n'aurait pu produire les résultats enregistrés sans l'engagement important des magistrats prescripteurs qui ont développé la pratique des **demandes de devis préalable** et de **mise en concurrence des prestataires**. Il convient également de souligner les efforts réalisés par les officiers de police judiciaire (OPJ), étroitement associés à la démarche de maîtrise de la dépense.

En outre, **cette nouvelle maîtrise, dont il convient de se féliciter** et qui demandera à être à nouveau confirmée lors du prochain exercice budgétaire, a pu être **obtenue sans dégradation de la qualité des décisions rendues**. Elle s'est opérée **dans le respect des pouvoirs et de l'indépendance des magistrats** qui avaient pu craindre, à l'origine, de voir leurs investigations ou celles des OPJ limitées pour des raisons budgétaires.

4. Des résultats parfois spectaculaires

a) Les analyses génétiques

Depuis 2005, une mise en concurrence portant sur la réalisation des analyses génétiques a entraîné une baisse considérable des prix pratiqués par les différents laboratoires d'analyse. Au total, **alors que ce type d'analyses s'élevait auparavant à plus de 300 euros HT, le tarif unitaire désormais obtenu se situe à un niveau proche de 17 euros HT.**

Tandis qu'en 2006 le coût des analyses génétiques s'élevait à 20,5 millions d'euros au sein de l'enveloppe budgétaire consacrée à l'action « Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales », ce montant n'était plus que de 16,8 millions d'euros en 2007, soit **une économie de 3,7 millions d'euros** et donc une réduction de 18 %.

b) Les frais de réquisition des opérateurs de télécommunication

La très forte progression des frais de justice criminelle, au cours des dernières années, était notamment due à l'augmentation des frais de réquisition des opérateurs de télécommunication. Cette dépense avait, en effet, été **multipliée par 20 entre 1999 et 2005** pour atteindre **69,1 millions d'euros** au cours de cette dernière année.

A partir de 2006, un effort considérable de tarification d'un certain nombre de prestations relatives à la fourniture des données de connexion ainsi que la recherche d'une architecture technique plus adaptée à la mise en œuvre des écoutes téléphoniques ont permis la réalisation d'économies substantielles. Ainsi, ce poste de dépense a-t-il été ramené à 38,3 millions d'euros en 2006 (soit une baisse de 44 %) et à **34,6 millions d'euros en 2007** (soit une diminution de 9,6 %).

5. Une attention qui ne doit, toutefois, pas se relâcher

a) Certains frais de justice continuent de progresser

(1) Les frais relatifs aux traductions et à l'interprétariat

En 2007, cette dépense est passée de 13,2 millions d'euros à 14,2 millions d'euros, soit **une hausse de 7,6 %**. L'augmentation de ce poste de dépense fait écho à une internationalisation croissante de l'activité judiciaire au cours des dernières années.

(2) Les frais postaux

Les frais postaux mis en paiement par les juridictions se sont élevés en 2007 à **54,1 millions d'euros**. Ils ont ainsi fortement progressé par rapport à la gestion de l'exercice précédent (47,1 millions d'euros).

Cette **progression de 14,9 %** correspond en grande partie à une révision des tarifs postaux.

b) La perspective de revalorisations tarifaires importantes en 2008

Lors de l'examen du PLF pour 2008, votre rapporteur spécial a souligné la nécessité de « **permettre la revalorisation de certains tarifs devenus obsolètes au regard de la qualification requise** »¹.

Alors que **la grande majorité des dernières revalorisations tarifaires remonte à 1999**, il apparaît nécessaire d'envisager en 2008 des mesures de revalorisations, notamment pour les professions suivantes : experts psychiatres, traducteurs, interprètes et administrateurs ad hoc.

L'impact budgétaire de ces mesures de revalorisation s'établit, selon la Chancellerie, pour 2008, à un total de **12,2 millions d'euros** qui se décomposent comme suit :

- experts psychiatres : 2,5 millions d'euros ;
- traducteurs et interprètes : 9,2 millions d'euros ;
- administrateurs ad hoc : 0,5 million d'euros.

D. 889.247 ADMISSIONS À L'AIDE JURIDICTIONNELLE (AJ) EN 2007

La LFI pour 2007 prévoyait une dépense à hauteur de 326,9 millions d'euros en CP au titre de l'AJ. **Cette dotation se fondait sur une estimation d'un taux de croissance des admissions à l'AJ de 3 % entre 2006 et 2007.**

L'autorisation budgétaire initiale a finalement pu être respectée avec **324,1 millions d'euros de CP consommés, soit un taux de consommation de 99,2 %**. Il convient toutefois de relever qu'en raison des dates de fin de gestion certains mémoires ou pièces de dépenses sont parvenus trop tardivement pour pouvoir être mandatés au cours de l'exercice.

Il n'en reste pas moins que le résultat en gestion demeure « rassurant », et cela d'autant plus qu'il intègre **la revalorisation de 8 % de l'unité de valeur (UV)** servant de base à la rétribution des avocats. Cette revalorisation avait été obtenue sur une initiative commune de votre commission et de la commission des lois du Sénat, lors de la discussion du PLF pour 2007². En 2007, le montant moyen versé à l'avocat par mission s'est ainsi élevé à **326 euros TTC**, soit une hausse de 6 % par rapport à 2006.

¹ Rapport spécial n° 91 – Tome 3 – Annexe 16 (2007-2008).

² Rapport spécial n° 78, tome III - annexe 15 (2006-2007) : « Justice ».

L'augmentation de l'UV était applicable aux missions achevées à compter du 1^{er} janvier 2007 et a concerné 75 % des missions rétribuées par les CARPA en 2007. Cette augmentation continuera donc de produire ses effets en 2008.

Au total, le nombre de bénéficiaires de l'AJ a évolué comme suit.

Nombre de bénéficiaires de l'AJ depuis 2002

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Civil et autres	398.252	435.412	478.361	503.035	515.420	501.202
Pénal	290.385	320.439	353.393	383.498	389.541	388.045
Total	688.637	755.851	831.754	886.533	904.961	889247
Evolution	+ 4,7 %	+ 9,8 %	+ 10 %	+ 6,6 %	+ 2,1 %	- 1,7 %

Source : d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Justice » annexé au projet de loi de règlement pour 2007

Après cinq années de croissance, le nombre d'admissions à l'AJ a connu en 2007 un début d'inversion de tendance. Ainsi, **avec 889.247 admissions se dégage une baisse de 1,7 % par rapport à 2006.** Cette décrue n'avait pas été anticipée par la Chancellerie dans ses prévisions, mais doit encore être confirmée après consolidation des résultats définitifs pour 2007.

Votre rapporteur spécial sera attentif au cours du prochain exercice à l'évolution du nombre d'admissions à l'AJ et considère, quoi qu'il en soit, urgente la réforme de ce système, comme il l'a indiqué dans son récent rapport « *L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle* »¹.

E. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : LA RÉSORPTION DES REPORTS DES CHARGES LIÉES AU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ (SAH)

1. Le passif né de l'annulation des reports de crédits en 2005

Depuis 2005, la PJJ était confrontée au délicat problème de la résorption des reports des charges liées au secteur associatif habilité (SAH). En effet, en 2005, faute de disposer des crédits de report destinés, en principe, à couvrir les charges du secteur associatif habilité (SAH), les directions régionales de la PJJ avaient été contraintes d'utiliser les crédits de l'exercice pour le financement des opérations engagées mais non mandatées en 2004.

¹ Sénat, rapport d'information n° 23 (2007-2008).

Le passif à apurer comprenait tant les reports de charge liés à l'action 1 du programme « *Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants* » qu'à l'action 2 « *Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs* » et s'élevait à **62 millions d'euros**.

La gestion 2006 avait permis de progresser significativement dans cette résorption et s'était soldée par **un report de charges à 2007 de 37 millions d'euros**, résultat d'un reliquat de 15 millions d'euros et du décalage de charges habituel du mois de décembre (12 millions d'euros en décembre 2006).

2. L'apurement du passif en 2007

L'objectif de réduction des reports de charges du SAH a été atteint en 2007. En effet, **au 31 décembre 2007, ces reports de charges correspondaient à la seule facturation du mois de décembre**, soit environ un douzième de la charge annuelle.

Votre rapporteur spécial se félicite du travail accompli par la PJJ ces dernières années pour maîtriser les dépenses du SAH. Ces efforts doivent d'autant plus être salués que la PJJ doit faire face à des contraintes qui lui sont largement extérieures mais qui ne sont pas sans conséquences sur sa gestion.

D'une part, l'indépendance de l'autorité judiciaire a des effets directs sur le pouvoir de prescription des mesures éducatives. Le juge, et lui seul, dans le respect des textes en vigueur, décide de la nature et de la durée des mesures éducatives qu'il prononce et peut également choisir le service chargé de les mettre en œuvre. Dans ces conditions, le levier d'action retenu par la PJJ passe par **un dialogue périodique entre les services éducatifs et les juridictions**.

D'autre part, le secteur associatif représente un « opérateur » majoritaire, voire « l'opérateur » exclusif dans certains départements, dans plusieurs domaines de l'action éducative, tels que la réparation pénale ou les dispositifs de placement. Aussi, la PJJ a-t-elle amplifié **le contrôle et le pilotage de ce secteur** par le biais de procédures spécifiques (habilitation, tarification...), faisant d'ailleurs souvent l'objet de décisions prises conjointement avec le conseil général.

III. UNE AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE À CONFIRMER

Dans le tableau d'ensemble dressé par le RAP pour 2007 de la performance de la mission « Justice », votre rapporteur spécial souhaite insister sur quelques points essentiels caractérisant la gestion en 2007 des différents programmes de la présente mission.

A. UNE JUSTICE JUDICIAIRE QUI TEND À STABILISER SES DÉLAIS DE JUGEMENT

Les délais moyens de traitement des procédures connaissent **des évolutions diversifiées selon le type de juridiction**. D'une manière générale, ces délais tendent à se stabiliser et il est possible de constater certaines améliorations significatives pour les deux plus hauts niveaux d'instance (Cour de cassation et CA).

Le délai moyen devant les **tribunaux d'instance (TI)** a été, en 2007, de 4,8 mois contre 4,76 mois en 2006. La cible fixée par le PAP pour 2007 était de trois mois et n'a donc pas pu être atteinte. De même, devant les **tribunaux de grande instance (TGI)** le traitement d'une procédure a pris, en moyenne, 6,8 mois en 2007, contre 6,58 mois en 2006. Cette légère dégradation du résultat n'a pas permis d'atteindre l'objectif cible proposé par le PAP pour 2007 : 6 mois.

Les **CA**, en revanche, enregistrent une amélioration sensible de leur délai : 12,7 mois, contre 13,28 mois en 2006. Il convient de souligner que, si ce résultat demeure légèrement en-deçà de la cible inscrite au PAP pour 2007 (12 mois), il est néanmoins **en diminution constante depuis 2000**.

L'évolution la plus significative est à relever du côté de la **Cour de cassation**. Ainsi, alors que le délai moyen était devant cette juridiction suprême de 20,48 mois en 2005 et de 18,71 mois en 2006, il atteint **16,16 mois en 2007** pour une prévision de 17 mois arrêtée dans le PAP de 2007.

Ces progrès dans les délais se sont effectués sans dégradation notable de la qualité des décisions rendues. Ainsi, au civil, le taux de requêtes en interprétation, en rectification d'erreurs matérielles et en omissions de statuer demeure à un niveau comparable à celui de 2006 tant au niveau des TGI que des CA : 2,29 % pour les décisions rendues par les TGI et 2,51 % pour les décisions rendues par les CA (contre, respectivement, 2,07 % et 2,46 % en 2006). De même, le taux de cassation des affaires civiles qui s'élève à 23,1 % pour 2007 demeure très proche du résultat obtenu en 2006 (22,4 %).

Ce constat concerne non seulement les affaires civiles mais également les **décisions rendues au pénal**. En effet, le taux de cassation des affaires pénales reste relativement faible en 2007 (6,1 %) et proche de celui enregistré en 2006 (5,4 %).

B. DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES QUI MAINTIENNENT LEUR NIVEAU DE SÉCURITÉ

Dans la **continuité des résultats obtenus en 2006**¹, l'administration pénitentiaire maintient son bon niveau de performance en termes de sécurité de ses établissements.

Ainsi, **le nombre d'évasions sous garde pénitentiaire directe** est passé de 11 à 2006 à 12 en 2007. Cette augmentation doit toutefois être replacée dans le contexte de croissance de la population pénale et doit ainsi être relativisée dès lors qu'elle renvoie à un ratio du nombre d'évasions pour 10.000 détenus de 1,98. Ce résultat témoigne de l'efficacité de la politique menée en matière de gestion des affectations des détenus et de sécurisation des établissements.

En outre, en dépit du fort taux de surpopulation carcérale, régulièrement dénoncé par votre rapporteur spécial², **le taux d'incidents pour 1.000 détenus** est descendu de 103,2 en 2006 à 80,9 en 2007.

Enfin, **votre rapporteur spécial relève avec satisfaction que le pourcentage de personnes placées sous écrous et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine (placement sous surveillance électronique, placement extérieur, semi-liberté, liberté conditionnelle) a progressé en passant de 8,2 % en 2006 à 10 % en 2007**, alors même que la cible fixée par le PAP pour 2007 était de 8,6 %.

C. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (PJJ) DISPOSE ENCORE DE MARGES DE MANŒUVRE POUR OPTIMISER SES MOYENS

Lors de l'examen du PLF pour 2007, votre rapporteur spécial avait souligné que **les taux d'occupation des établissements gérés par le secteur public, dans le cadre du programme « Protection judiciaire de la jeunesse », laissent apparaître des marges de manœuvre substantielles**. Cette observation s'est confirmée au cours de la gestion 2007.

Ainsi, par exemple, le taux d'occupation des **centres éducatifs fermés (CEF)** relevant de la gestion exercée par le secteur public n'est-il que de 59 %. Inférieur à la prévision fixée par le PAP pour 2007 (73,33 %), **ce résultat est même inférieur à la performance réalisée en 2006 (72 %)**.

Votre rapporteur spécial sera attentif aux efforts mis en œuvre par la direction de la PJJ pour optimiser l'emploi de ses moyens humains, financiers et matériels au cours des prochains exercices budgétaires.

¹ Rapport n° 393 (2006-2007) sur le règlement du budget 2006, Tome II – Contributions des rapporteurs spéciaux.

² Cf. par exemple rapport spécial n° 91, tome III - annexe 16 (2007-2008) : « Justice ».

***D. UNE AMÉLIORATION DU DÉLAI DE TRAITEMENT DES DÉLAIS
D'ADMISSION À L'AJ***

Alors que votre rapporteur spécial avait déploré pour 2006 un allongement du délai moyen de traitement des dossiers de demande d'admission à l'AJ (passé de 60 à 63 jours), il se félicite cette année des progrès significatifs réalisés dans ce domaine par les bureaux d'AJ (BAJ).

Ainsi, en 2007, ce délai moyen est tombé à **55 jours**, soit une performance supérieure à la cible fixée par le PAP pour 2007 (60 jours).

Votre rapporteur spécial tient à souligner les effets positifs sur le délai de traitement des dossiers de demandes à l'AJ d'un **meilleur suivi de cette procédure**. Ainsi, courant 2006, il avait été demandé aux chefs de cour et aux présidents de BAJ d'assurer un suivi trimestriel de ces dossiers et de mettre en place, pour tous les bureaux dépassant le délai cible (60 jours) de plus de 2 mois, des mesures pour s'en rapprocher (redéploiements internes de personnels et homogénéisation de l'enregistrement des demandes).