

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

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 2008, 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 ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 (2007-2008)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION</b> .....	7
A. UNE MISSION SANS LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES .....	7
B. LES FORCES ET FAIBLESSES DU BUDGET DE LA MISSION « JUSTICE ».....	8
<b>II. LE PROGRAMME 166 « JUSTICE JUDICIAIRE »</b> .....	13
A. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS : RÉDUIRE LES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES AFFAIRES ET PÉRENNISER LES BONNES HABITUDES DE GESTION .....	13
B. LES ACTIONS DU PROGRAMME : LA PRÉPONDÉRANCE DU PÉNAL SUR LE CIVIL .....	14
C. UNE AUGMENTATION DE 5,1 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT .....	15
D. LES OBJECTIFS FIXÉS PAR LA LOPJ EN TERMES DE CRÉATIONS D'EMPLOIS N'ONT PAS ÉTÉ ATTEINTS .....	16
E. LA MAÎTRISE DES FRAIS DE JUSTICE SE CONFIRME, SANS REMISE EN CAUSE DE LA « LIBERTÉ DE PRESCRIPTION » DU MAGISTRAT.....	19
F. LES ENJEUX BUDGÉTAIRES DE LA RÉVISION DE LA CARTE JUDICIAIRE .....	21
G. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE EN ÉVOLUTION .....	24
<b>III. LE PROGRAMME 107 « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »</b> .....	27
A. UN PROGRAMME AXÉ SUR L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE ET LA RÉINSERTION .....	27
B. LE POIDS DE L'ACTION « GARDE ET CONTRÔLE DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE » (58,5 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT).....	28
C. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE 6,4 %.....	29
D. LES EFFECTIFS : 32.139 ETPT DONT 23.156 ETPT CONSACRÉS AU PERSONNEL DE SURVEILLANCE .....	29
E. UNE PRIORITÉ ABSOLUE : LA RÉNOVATION ET LA CONSTRUCTION DE PLACES EN ÉTABLISSEMENT PÉNITENTIAIRE.....	30
1. <i>Le rôle central de l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la            justice (AMOTMJ)</i> .....	30
2. <i>Les opérations conduites directement par le ministère de la justice</i> .....	31
3. <i>Les « partenariats public / privé » (PPP)</i> .....	31
F. LE BILAN DE LA LOPJ .....	33
G. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE RÉNOVÉE.....	34

<b>IV. LE PROGRAMME 182 « PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE »</b> .....	37
A. UN PROGRAMME ORIENTÉ VERS LES MINEURS DÉLINQUANTS ET LES « JEUNES MAJEURS » .....	37
B. LA PRÉPONDÉRANCE DE L’ACTION « MISE EN ŒUVRE DES MESURES JUDICIAIRES : MINEURS DÉLINQUANTS » .....	38
C. DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN HAUSSE DE 1,6 %.....	38
D. LA NETTE AMÉLIORATION DU FINANCEMENT DU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ (SAH).....	39
E. DES EFFECTIFS EN PROGRESSION, NOTAMMENT LES PERSONNELS DU GREFFE, DE L’INSERTION ET DE L’ÉDUCATIF .....	40
F. DES PERFORMANCES EN PROGRÈS .....	41
<b>V. LE PROGRAMME 101 « ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE »</b> .....	45
A. UN PROGRAMME DOMINÉ PAR LE POIDS DE L’AIDE JURIDICTIONNELLE.....	45
B. DES CRÉDITS D’INTERVENTION À 99,9 % .....	46
C. LA RÉFORME DE L’AIDE JURIDICTIONNELLE EST URGENTE.....	46
D. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE CENTRÉE SUR L’AIDE JURIDICTIONNELLE ET L’AIDE AUX VICTIMES.....	49
<b>VI. LE PROGRAMME 213 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE ET ORGANISMES RATTACHÉS »</b> .....	51
A. UN PROGRAMME À DOUBLE VISAGE.....	51
B. LES CRÉDITS ET LES EFFECTIFS DU PROGRAMME : LE POIDS DE L’ACTION « GESTION ADMINISTRATIVE COMMUNE ».....	53
C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE EN COURS D’AMÉLIORATION .....	56
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	59
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	61
<b>AUDITION DE MME RACHIDA DATI, GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE</b> .....	69

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- La mission « Justice » est dotée, dans le projet de loi de finances pour 2008, de **6,519 milliards d'euros de crédits de paiement**, soit une progression de **4,5 %**.

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

- L'année 2008 doit permettre de poursuivre au sein de la mission l'acclimatation à la culture de performance induite par la LOLF et de **pérenniser les bonnes habitudes prises par les gestionnaires**.

- Au regard des objectifs fixés par **la LOPJ** sur la période 2003-2007, on constate **un déficit en termes de créations d'emploi** avec un taux de réalisation de 76 % pour les magistrats et de seulement 32,6 % pour les fonctionnaires.

- **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, 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 2008, devrait néanmoins améliorer sensiblement les conditions de travail des greffiers**.

- En 2008, une dotation de **405 millions d'euros est prévue pour couvrir les frais de justice**, soit une hausse de seulement 1,7 % par rapport à 2007.

- 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 chancellerie.

- Concernant la révision de **la carte judiciaire**, votre rapporteur spécial rappelle qu'aucune réforme de structure de fond de l'institution judiciaire n'a été entreprise depuis 1958 et adhère pleinement à la volonté de rationaliser les moyens de la justice sur l'ensemble du territoire.

- Votre rapporteur spécial estime toutefois que **cette réforme de la carte judiciaire ne peut être envisagée à moyens constants**. Si on peut en espérer des sources d'économies à terme, comme pour toute réforme de structures, elle nécessitera d'abord une importante « mise de fonds » initiale.

- En particulier, les regroupements envisagés auront assurément un coût immobilier. Lors de son audition par votre commission, le 14 novembre 2007, Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice, a évoqué un programme immobilier (hors Paris) portant sur un montant total de **800 millions d'euros sur six ans**.

- **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 121 %** au 1<sup>er</sup> août 2007.

- Dans le domaine de la protection judiciaire de la jeunesse, **votre rapporteur spécial se félicite de la nette amélioration de la situation du financement des prises en charge du secteur associatif (SAH)**. L'apurement du passif des charges de financement du SAH permet ainsi de mettre fin à une situation particulièrement anormale qui caractérisait pourtant ce champ d'action depuis plusieurs années : la charge de la trésorerie de l'Etat ne pèse plus sur le SAH.

- Prolongeant les conclusions de son récent rapport d'information « *L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle* », votre rapporteur spécial estime que **l'année 2008 doit être celle de la réforme de l'aide juridictionnelle**.



## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

### A. UNE MISSION SANS LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

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

#### La « sortie » des juridictions administratives de la mission « Justice »

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

Cependant, le gouvernement a créé, en loi de finances pour 2006, **une mission « Conseil et contrôle de l'Etat »** comprenant trois programmes :

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

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

La deuxième conséquence, à savoir le renoncement à une mission mono programme pour le Conseil économique et social, n'avait soulevé aucune critique particulière, d'autant qu'elle apparaissait conforme à la lettre de l'article 7 de la LOLF.

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

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

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

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

A l'initiative de votre rapporteur spécial, **vo**tre commission des finances a **« condamné le fait que les juridictions administratives aient été « sorties » de la mission budgétaire « Justice », dans le but le but affiché de préserver leurs spécificités, alors même que l'indépendance de l'autorité judiciaire est garantie par la Constitution, qui lui confère aussi la mission de gardienne de la liberté individuelle. Elle a préconisé le regroupement dans une seule mission des juridictions judiciaires et administratives, qui n'empêchera pas, bien au contraire, la nécessaire adaptation de certaines règles budgétaires à leurs spécificités »**<sup>3</sup>.

Au demeurant, l'engagement a été pris par le gouvernement d'étendre aux juridictions judiciaires les mesures budgétaires dérogatoires en matière de gel de crédits. Plus précisément, la Cour de cassation est, désormais, exonérée de **« gels budgétaires »**, tandis que, pour les autres juridictions judiciaires, ceux-ci sont soumis à l'accord du ministre de la justice.

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

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

La mission « Justice », composée de cinq programmes<sup>4</sup>, est dotée, dans le projet de loi de finances pour 2008, de **6,519 milliards d'euros de crédits de paiement**, soit une progression de + **4,5 %**.

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

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 478 (2004-2005) : « La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion », page 5.

<sup>4</sup> « Justice judiciaire », « Administration pénitentiaire », « Protection judiciaire de la jeunesse », « Accès au droit et à la justice » et « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés ».

## Présentation des crédits par programme

*(en millions d'euros)*

Numéro et intitulé du programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2008 (3)	Total 2008 (2) +(3)	Pourcentage par rapport à l'ensemble de la mission	Plafond d'emplois en ETPT <sup>(1)</sup> nombre	Plafond d'emplois en ETPT <sup>(1)</sup> pourcentage
	Ouverts en LFI 2007 (1)	Demandés pour 2008 (2)	Variation 2008/2007 (2) / (1)					
166 Justice judiciaire <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	2 596,771 <i>1 772,980</i>	2 730,170 <i>1 860,379</i>	5,1% 4,9%	1,260	2 731,430 <i>1 860,379</i>	42%	29 349	41%
107 Administration pénitentiaire <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	2 240,755 <i>1 414,642</i>	2 383,384 <i>1 505,481</i>	6,4% 6,4%	0,410	2 383,794 <i>1 505,481</i>	37%	32 139	45%
182 Protection judiciaire de la jeunesse <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	796,345 <i>393,733</i>	809,061 <i>409,352</i>	1,6% 4,0%	0,322	809,383 <i>409,352</i>	12%	9 027	13%
101 Accès au droit et à la justice <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	341,988	335,000	-2,0%		335,000 <i>0,000</i>	5%	0	0%
213 Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	254,052 <i>103,213</i>	261,776 <i>103,068</i>	3,0% -0,1%	0,600	262,376 <i>103,068</i>	4%	1 579	2%
<b>Mission "Justice"</b>	<b>6 229,911</b>	<b>6 519,391</b>	4,6%	<b>2,592</b>	<b>6 521,983</b>	100%	72 094	100%
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>3 684,568</i>	<i>3 878,280</i>	5,3%	<i>0,000</i>	<i>3 878,280</i>			

(1) Equivalent temps plein travaillé

Dans un contexte budgétaire globalement tendu, **la progression de 4,5 % des crédits** de la mission marque l'importance attachée à la justice et la priorité accordée à ses moyens.

Toutefois, votre rapporteur spécial rappelle que **la progression des crédits ne saurait 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<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) renvoie en effet à un impératif de performance. Aussi, l'augmentation des moyens budgétaires renforce d'autant **l'obligation de résultat** incombant aux acteurs de la justice.

De ce point de vue, votre rapporteur spécial souligne, pour s'en réjouir, certains éléments de progrès au sein de la mission :

- **la maîtrise des frais de justice**, amorcée en 2006 et poursuivie en 2007, devrait se confirmer en 2008. 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* »<sup>5</sup> et consécutif à l'enquête demandée à la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF<sup>6</sup>, ces frais ont été contenus 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 été obtenue **sans remise en cause de la liberté de prescription du magistrat** ;

- **le développement d'une culture de gestion dans l'esprit de la LOLF**, 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 gestion<sup>7</sup> ;

- la poursuite de la mise en œuvre de la LOPJ<sup>8</sup> pour **la rénovation et la construction d'établissements pénitentiaires**.

Pour autant, la mission « Justice » se caractérise également par un certain nombre d'interrogations persistantes :

- **le système de l'aide juridictionnelle est à bout de souffle**, ainsi que l'a montré le récent rapport d'information de votre rapporteur spécial<sup>9</sup>. Face à un accroissement considérable du nombre des bénéficiaires de cette aide depuis 1991, le dispositif court un risque d'asphyxie budgétaire appelant une remise à plat de ce mécanisme. Seule une réforme en profondeur pourra

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

<sup>6</sup> Sénat, rapport d'information n° 216 (2005-2006) « *Frais de justice : l'impératif d'une meilleure maîtrise* ».

<sup>7</sup> Sénat, rapport d'information n° 4 (2006-2007) : « *La justice, de la gestion au management ? Former les magistrats et les greffiers en chef à la gestion* ».

<sup>8</sup> Loi d'orientation et de programmation pour la justice n° 2002-1138 du 29 septembre 2002, concernant les moyens pour les années 2003 à 2007.

<sup>9</sup> Sénat, rapport d'information n° 23 (2007-2008) : « *L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle* ».

permettre de préserver l'esprit même de ce « filet de sécurité » pour les justiciables les plus démunis ;

- alors qu'aucune réforme de structure n'a été engagée depuis 1958, une rationalisation des moyens de l'institution judiciaire sur le territoire s'impose. **La réforme engagée de la carte judiciaire** répond donc à une exigence d'efficacité, mais elle doit se concilier avec le souci de ne pas éloigner la justice du justiciable ;

- le rythme de sortie et le volume des promotions de l'école nationale des greffes (ENG) ne permet pas de compenser **le déficit actuel de greffiers au regard du nombre de magistrats en juridiction**. L'allongement de la durée de scolarité à l'ENG (passée de 12 à 18 mois en 2003) ainsi que la pyramide des âges des greffiers (nombreux départs à la retraite dans les années à venir) constituent autant de circonstances aggravantes au regard de ce déséquilibre des effectifs ;

- **la vétusté de certains établissements pénitentiaires ainsi que la surpopulation carcérale** renvoient à des dizaines d'années d'insuffisance. Elles 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.



## 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 compris. Il inclut également le casier judiciaire national, les moyens du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), ceux 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 (68,1 %) et les dépenses de fonctionnement (27,3 %) constituent l'essentiel de ce programme.**

L'année 2008 doit permettre de poursuivre l'acclimatation à la culture de performance induite par la LOLF et de **pérenniser les bonnes habitudes prises par les gestionnaires.**

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, continuera également d'être **un enjeu du prochain exercice budgétaire.**

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

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

**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 50,2 % des crédits de paiement** du présent programme, tandis que le contentieux civil en représente 46,8 %.

**Crédits de paiement par action**

*(en millions d'euros)*

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2008	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2008	Part dans le programme
1 - Traitement et jugement des contentieux civils	857,1	31,4%	1 308,2	46,8%
2 - Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	921,1	33,7%	1 403,0	50,2%
3 - Cassation	61,1	2,2%	62,9	2,2%
4 - Conseil supérieur de la magistrature	6,5	0,2%	6,5	0,2%
5 - Enregistrement des décisions judiciaires	13,1	0,5%	15,6	0,6%
6 - Soutien	752,9	27,6%	0,0	0,0%
7 - Formation	90,7	3,3%	0,0	0,0%
8 - Support à l'accès au droit et à la justice	27,6	1,0%	0,0	0,0%
Ensemble	2 730,1	100,0%	2 796,2	100,0%

+ 64,8 millions d'euros \*

\* + 94,2 millions d'euros provenant du programme "Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés"

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

Il convient de 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 humains des juridictions et les personnels du service de l'accès au droit, à la justice et de la politique de la ville (SADJPV)<sup>10</sup>**. Ces personnels, auparavant affectés au programme « Accès au droit et à la justice », sont ainsi rattachés au programme « Justice judiciaire ».

<sup>10</sup> Cette action s'appuie au total sur 8 ETPT de magistrats et 577 ETPT de fonctionnaires. Il s'agit, d'une part, des personnels du SADJPV, et, d'autre part, des personnels en fonction dans les bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ), les centres départementaux d'accès au droit (CDAD) et les maisons de la justice et du droit (MJD).

### **C. UNE AUGMENTATION DE 5,1 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT**

Le présent programme compte, hors fonds de concours<sup>11</sup> 2,692 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (- 0,7 % par rapport à 2007) et **2,73 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 5,1 %**.

**Les dépenses de personnel (titre 2)** augmentent de 87,4 millions d'euros, soit **une hausse de 4,7 %**. Ce montant correspond à un plafond d'emploi fixé à **29.349 ETPT**, déterminé à partir du plafond d'emploi accordé en loi de finances pour 2007 (30.301 ETPT) réajusté au vu de la consommation estimée au titre de cet exercice (28.960 ETPT) et majoré des créations d'emploi en 2008 (101 ETPT) ainsi que des extensions en année pleine des emplois créés courant 2007 (288 ETPT).

**Les dépenses de fonctionnement (titre 3)** connaissent une hausse de 25,3 millions d'euros (soit + 3,4 %). Les frais de justice<sup>12</sup> représentent le premier poste de dépense des services judiciaires en matière de fonctionnement, avec une enveloppe pour 2008 de 405 millions d'euros en crédits de paiement (392,4 millions d'euros en loi de finances pour 2007).

L'augmentation des dépenses de fonctionnement trouve également son origine dans le prolongement de **la politique de mise en sûreté et sécurité des bâtiments**, engagée en 2007 à la suite de l'agression d'un juge au tribunal de grande instance (TGI) de Metz. En 2008, les marchés de gardiennage<sup>13</sup>, conclus par les juridictions grâce à des crédits exceptionnels en 2007, seront pérennisés.

**Les dépenses d'investissement (titre 5)** enregistrent, pour leur part, une augmentation de 22,2 millions d'euros, soit + **22,5 %**, pour permettre la poursuite de travaux engagés.

Les **121 millions d'euros prévus en crédits de paiement** sont concentrés sur l'action 6 « *Soutien* » et se répartissent entre :

- 47,8 millions d'euros pour des opérations conduites « sous convention de mandat »<sup>14</sup> et concernant divers tribunaux (restructuration-extension du palais de justice de Toulouse, relogement du TGI d'Aix-en-Provence ainsi que des conseils des prud'hommes et du tribunal de

<sup>11</sup> 1,3 million d'euros, principalement au titre de participations diverses aux dépenses de réception, de formation et de fonctionnement des tribunaux de commerce.

<sup>12</sup> Dépenses de procédure laissées à la charge de l'Etat, selon les articles 800, R. 92 à R. 94 et R. 218 du code de procédure pénale.

<sup>13</sup> Des agents, en charge de la surveillance des portiques de contrôle d'accès des juridictions, permettent d'assurer ou de renforcer leur niveau de sûreté.

<sup>14</sup> Les opérations conduites « sous convention de mandat » renvoient aux opérations prises en charge par l'opérateur du ministère l'AMOTMJ (agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice). En effet, pour chaque opération, une convention est signée entre le ministère et l'opérateur. Ces conventions de mandat avec l'AMOTMJ s'appliquent aux opérations les plus lourdes (supérieures à 15 millions d'euros).

Bobigny...), ainsi que l'opération de restructuration-extension de l'école nationale des greffes (ENG) ;

- 73,2 millions d'euros pour diverses opérations réalisées sans le recours à l'AMOTMJ (mise en sécurité et en sûreté des sites, poursuite d'opérations de constructions neuves, d'extension et de restructuration, accessibilité des locaux aux handicapés, travaux de désamiantage...).

Après une baisse de 45 % en 2007, **les dépenses d'intervention (titre 6)** reculent à nouveau en 2008 de 42 %. 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. LES OBJECTIFS FIXÉS PAR LA LOPJ EN TERMES DE CRÉATIONS D'EMPLOIS N'ONT PAS ÉTÉ ATTEINTS***

**Les ETPT du programme s'établissent pour 2008 à 29.349**, en baisse de 952 ETPT par rapport au plafond fixé en loi de finances pour 2007 comme il a été indiqué précédemment.

La réalisation de la LOPJ concernant les créations d'emplois est décrite dans le tableau ci-dessous.

**Les créations d'emploi au titre de la LOPJ**

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

*Source : chancellerie*

**Au regard des objectifs fixés par la LOPJ, on constate donc un déficit en termes de création d'emplois avec un taux de réalisation de 76 % pour les magistrats et de seulement 32,6 % pour les fonctionnaires.** Tout au long de l'exécution de la programmation, votre commission a déploré le retard accumulé progressivement.

Il convient, toutefois, de souligner **l'extrême difficulté à mener une analyse solide des résultats** obtenus en matière de création d'emplois au titre de la LOPJ. En effet, deux approches se sont « chevauchées » au cours des cinq dernières années.

**La logique de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances** conduisait à décompter les emplois nouveaux en autorisations de recrutement. Cette notion permettait de mesurer le nombre de personnes physiques pouvant être effectivement recrutées pour

remplir le droit à recrutement en ETPT ouvert, quelle que soit la date de leur recrutement au cours de l'année.

Cette comptabilisation est davantage conforme au texte de la LOPJ que **la logique issue de la LOLF**, qui conduit à décompter les emplois ouverts au titre de la programmation en nombre d'emplois créés jusqu'en 2005, puis en nombre d'ETPT supplémentaires par rapport à la base d'ETPT retenue à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006.

Votre rapporteur spécial a, pour sa part, choisi de présenter le bilan de la LOPJ en matière de création d'emplois en se fondant sur **les autorisations de recrutement** (logique de l'ordonnance de 1959), considérant que cette démarche était plus proche de l'esprit initial de la LOPJ.

Au terme de la programmation quinquennale et en tenant compte du plafond d'emploi demandé pour 2008, les emplois du programme sont répartis selon le tableau ci-après :

#### Répartition des ETPT par action

	ETPT magistrats	ETPT fonctionnaires	Total ETPT
Action 1 : Traitement et jugement des contentieux civils	3.762	8.578	12.340
Action 2 : Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	3.471	6.483	9.954
Action 3 : Cassation	243	316	559
Action 4 : Conseil supérieur de la magistrature (CSM)	3	10	13
Action 5 : Enregistrement des décisions judiciaires	3	303	306
Action 6 : Soutien	419	4.492	4.911
Action 7 : Formation	9	672	681
Action 8 : Support à l'accès au droit et à la justice	8	577	585
<b>Total ETPT</b>	<b>7.714</b>	<b>22.587</b>	<b>29.349</b>

*Source : chancellerie*

Le présent projet de loi de finances prévoit **une création nette de 400 emplois, correspondant à 101 ETPT.**

Ces 400 emplois se décomposent en :

- **187 créations d'emploi de magistrat**, afin de mettre en œuvre les priorités fixées par la chancellerie : mise en place des pôles de l'instruction<sup>15</sup>, réforme de la carte judiciaire, création d'un juge délégué aux victimes ;

- **187 créations d'emploi de greffiers** ;

- 26 créations d'emploi de secrétaires administratifs. Ces créations seront complétées par la transformation de 149 emplois de catégorie C en secrétaires administratifs.

Le renforcement des effectifs des greffes est ainsi en cours, même si **le ratio entre le nombre de magistrats et celui de fonctionnaires reste durablement « défavorable » aux greffiers**, comme en atteste le tableau suivant.

Evolution des effectifs de magistrats et fonctionnaires depuis 1997

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Magistrats</b>	6.117	6.187	6.327	6.539	6.846	7.144	7.294	7.434	7.525	7.889	7.950
<b>Fonctionnaires*</b>	17.460	17.686	17.819	17.966	18.172	18.665	19.125	19.757	19.841	20.197	20.410
<b>Ratio</b>	2,85	2,86	2,82	2,75	2,65	2,62	2,62	2,66	2,63	2,55	2,57

Source : chancellerie

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

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, cela 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 atteste les taux d'exécution respectifs

<sup>15</sup> 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.

de la LOPJ en matière de création d'emplois : 76 % pour les magistrats et 32,6 % pour les fonctionnaires.

Comme en 2006, **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'accélérera à partir de 2008, ne peut, en effet, que contribuer à aggraver la situation, **la pyramide des âges** des personnels des juridictions judiciaires étant particulièrement défavorable. En 2008, ce sont ainsi 230 greffiers qui partiront à la retraite, alors qu'une promotion de 200 élèves seulement sortira de l'ENG.

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

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

**Votre rapporteur spécial souhaite une nouvelle fois souligner l'insuffisance des effectifs des greffiers et l'hypothèque qu'elle fait peser sur le bon fonctionnement de l'ensemble du système judiciaire.**

**Le recours accru aux nouvelles technologies de l'information et de la communication**, en 2008, devrait néanmoins améliorer sensiblement les conditions de travail des greffiers.

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

La croissance annuelle des frais de justice a enregistré **une très forte hausse au début des années 2000**. Elle connaît, depuis 2002, une progression importante surtout en matière pénale (+ 13,3 % en 2002, + 2,1 % en 2003, + 27,3 % en 2004, + 17,2 % en 2005) en grande partie liée au recours aux nouvelles technologies pour l'administration de la preuve, qui fait échapper au domaine des prestations tarifées un bon nombre de prestations réalisées à la demande ou sous le contrôle des magistrats.

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

Dans son rapport d'information *« La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion »*<sup>16</sup>,

<sup>16</sup> Sénat, rapport d'information n° 478 (2004-2005).

**votre rapporteur spécial avait d'ailleurs décrit cette dérive inquiétante et identifié les marges de manœuvre** en la matière. Votre commission avait, à la suite de ce rapport, demandé à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2 de la LOLF, une enquête sur les frais de justice, dont votre rapporteur spécial avait analysé les conclusions dans son rapport « *Frais de justice : l'impératif d'une meilleure maîtrise* »<sup>1</sup>.

En 2006, la maîtrise des frais de justice constituait donc **un des enjeux budgétaires majeurs du ministère de la justice**, à double titre :

- 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 ;

- surtout, alors que les dépenses avaient augmenté massivement au cours des trois dernières années (68 % entre 2002 et 2005), la loi de finances pour 2006 limitait à 370 millions d'euros les crédits affectés au paiement des frais de justice, soit une diminution de 24 % par rapport au niveau de la dépense en 2005.

Les efforts conjugués de l'administration centrale et des juridictions ont permis de relever ces deux défis. **Au cours de la seule année 2006, la consommation des frais de justice a ainsi diminué de 22 %** (- 28,6 % pour les frais de justice en matière pénale), passant d'un total de 487 millions d'euros à **379,4 millions d'euros**.

A la suite de cette **année de césure** ayant permis un retournement de tendance dans la dynamique de cette dépense, l'enveloppe dédiée aux frais de justice en 2007 s'est élevée à 397,9 millions d'euros.

En 2008, une dotation de **405 millions d'euros** est prévue pour couvrir les frais de justice, soit une hausse de seulement 1,7 % par rapport à 2007.

Dans le projet de loi de finances pour 2008, 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* » : **49,4 millions d'euros** ;

- Action 2 « *Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales* » : **279,7 millions d'euros** ;

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

- Action 6 « *Soutien* » : **75,6 millions d'euros**<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Sénat, rapport d'information n° 216 (2005-2006).

<sup>2</sup> Il s'agit des frais postaux, de l'indemnisation des victimes, de celles ayant bénéficié d'une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement, ainsi que des frais liés aux révisions et erreurs judiciaires. **On peut se demander si ces dépenses sont vraiment de même nature que celles liées aux procédures civiles et pénales (enquêtes...) et si elles ne devraient pas être disjointes de ces frais de justice, qui font l'objet d'une problématique particulière.**

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 chancellerie<sup>1</sup>, dont les effets n'ont pas tardé à se faire sentir.

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, les économies réalisées devant en effet, pour partie, permettre la revalorisation de certains tarifs devenus obsolètes au regard de la qualification requise.

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* », pourra servir de base à 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). La prévision actualisée en 2007 se monte, pour sa part, à **216 euros**, tandis qu'une légère inflexion à la hausse se dessine pour 2008 avec une prévision de 225 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. LES ENJEUX BUDGÉTAIRES DE LA RÉVISION DE LA CARTE JUDICIAIRE***

La réforme de la carte judiciaire, engagée le 27 juin 2007 par l'ouverture d'une **concertation** avec les représentants nationaux des professions juridiques et judiciaires, a été déclinée au plan local par les chefs des cours d'appel, d'une part, s'agissant des acteurs judiciaires et des professions juridiques et judiciaires, et par les préfets, d'autre part, s'agissant des élus et des diverses administrations déconcentrées de l'Etat.

Depuis le 12 octobre 2007, le projet de nouveau schéma d'organisation de la carte judiciaire est présenté régionalement.

Votre rapporteur spécial rappelle qu'aucune réforme de structure de fond de l'institution judiciaire n'a été entreprise depuis 1958 et adhère pleinement à la volonté de rationaliser les moyens de la justice sur l'ensemble du territoire.

---

<sup>1</sup> 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.

La réforme s'appuie sur deux principes essentiels : **la qualité de la justice et la réalité du territoire.**

**Le regroupement et la mutualisation des moyens sont des conditions d'une justice plus rapide et plus efficace.** En particulier, ils permettent :

- **la spécialisation des juges**, qu'ils soient ou non des magistrats professionnels, rendue indispensable par l'évolution des contentieux, de plus en plus techniques, et des procédures, de plus en plus contraignantes ;

- **de lutter contre l'isolement du juge** résultant de l'éparpillement actuel des juridictions, en facilitant les échanges avec des magistrats plus expérimentés ;

- de garantir la continuité du service public de la justice ;

- de respecter le principe de l'impartialité objective pour les contentieux traités par des pairs (contentieux commercial et social) ;

- d'assurer une égalité de traitement entre tous les justiciables ;

- d'assurer une meilleure sécurisation des juridictions et d'améliorer les conditions d'accueil des justiciables.

Les critères retenus pour dessiner la nouvelle carte judiciaire doivent tenir compte tant des réalités judiciaires actuelles, bien différentes de celles qui prévalaient en 1958 lorsque la carte judiciaire a été fixée de manière générale pour la dernière fois, que **des réalités humaines et sociales inhérentes à la demande de justice et à l'accès au droit.**

La réforme engagée est tout d'abord fondée sur le critère de l'activité judiciaire, qui conduit à **regrouper les juridictions dont le niveau d'activité est inférieur au seuil critique** en deçà duquel la bonne marche du service public de la justice n'apparaît pas optimale.

**Les autres critères** pris en considération sont :

- le développement démographique et économique ;

- la situation géographique et les conditions d'accès ;

- les spécificités de certaines régions ;

- les équilibres entre les territoires ;

- l'organisation administrative.

De ce point de vue, **votre rapporteur spécial considère qu'un équilibre doit effectivement être recherché entre différents impératifs : la modernisation de la carte judiciaire, le renforcement de la qualité de la justice au service des justiciables et la prise en compte de la réalité des territoires.**

### **Réforme de la carte judiciaire : le cas de la Haute-Garonne**

Dans sa **configuration actuelle**, la carte judiciaire de la Haute-Garonne comprend :

- une CA, à Toulouse ;
- deux TGI, à Toulouse et Saint-Gaudens ;
- quatre tribunaux d'instance (TI), à Toulouse, Muret, Villefranche-de-Lauragais et Saint-Gaudens ;
- deux tribunaux de commerce (TC), à Toulouse et Saint-Gaudens ;
- deux conseils de prud'hommes, à Toulouse et Saint-Gaudens.

Alors que la contribution des chefs de la CA de Toulouse proposait le maintien du TGI de Saint-Gaudens avec une extension de son ressort territorial ainsi que la création d'un tribunal pour enfants également à Saint-Gaudens, le garde des sceaux, ministre de la justice, a annoncé, le 10 novembre 2007, **la suppression du TGI et du TC de Saint-Gaudens** ainsi que du TI de Villefranche-de-Lauragais.

Etant donnée **la spécificité du département de la Haute-Garonne** (un des plus étendus de France, sur 193 kilomètres) et son dynamisme démographique (l'agglomération toulousaine devant atteindre 1,3 million d'habitants à l'horizon 2030 selon l'INSEE et la population de Saint-Gaudens étant passée de 85.351 habitants en 1995 à 108.101 habitants en 2005), **votre rapporteur spécial s'interroge sur l'opportunité de la suppression du TGI de Saint-Gaudens**. En effet, un justiciable de Portet de Luchon se retrouverait ainsi, dans la nouvelle configuration de la carte judiciaire, à 152 kilomètres du TGI de Toulouse avec, au surplus, les contraintes liées aux déplacements en zone de montagne et aux encombrements quotidiens sur les voies d'accès à Toulouse.

Selon les réponses fournies par la chancellerie aux questionnaires budgétaires de votre rapporteur spécial, la réforme de la carte judiciaire sera progressive et étalée sur trois ans. Elle commencera **en 2008 avec la mise en place des pôles de l'instruction et la réorganisation des conseils de prud'hommes**, puis se poursuivra en 2009 avec les tribunaux d'instance (TI) et les tribunaux de commerce et s'achèvera en 2010 avec les TGI.

**Votre rapporteur spécial estime que cette réforme de la carte judiciaire ne peut être envisagée à moyens constants et que, si on peut en espérer des sources d'économies à terme, elle nécessitera d'abord une importante « mise de fonds » initiale.**

Plus précisément, les regroupements envisagés auront assurément **un coût immobilier**. Lors de son audition par votre commission, le 14 novembre 2007, Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice, a ainsi évoqué **un programme immobilier portant sur un montant total de 800 millions d'euros sur six ans (hors projet relatif au TGI de Paris)**.

Par ailleurs, les déplacements des personnels comporteront **un coût social**.

Toutefois, les contours exacts du schéma d'organisation de toutes les cours d'appel (CA) n'étant pas parfaitement appréhendés, **le coût total de la réforme ne peut être définitivement évalué.**

Il en est d'ailleurs de même des **économies attendues**. Celles-ci seront toutefois relativement limitées, si l'on considère que les juridictions concernées par la réforme de la carte judiciaire sont, dans la grande majorité des cas, hébergées dans des bâtiments mis à disposition par les collectivités territoriales, départements ou communes.

Le projet de loi de finances pour 2008 intègre l'impact de cette réforme à hauteur de **1,5 million d'euros, cette enveloppe visant à couvrir les mesures d'accompagnement social de la première année de la réforme.**

Tel qu'il se présente aujourd'hui, **le programme mettant en œuvre la révision de la carte judiciaire n'aura de véritable impact sur les crédits de la mission « Justice » qu'à partir de 2009.**

#### **G. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE EN ÉVOLUTION**

Avec la création d'un nouvel objectif en 2008 et d'un indicateur associé, le programme « Justice judiciaire » comporte **un nombre conséquent d'objectifs et d'indicateurs**, puisqu'il renvoie à 7 objectifs et à 22 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 2008 tient compte de la nécessité pour l'institution judiciaire de tirer le mieux profit des nouvelles technologies, avec l'apparition de l'objectif « **Développer les modes de communication électronique modernes** ». L'indicateur 7.1 « **Taux d'équipement des services judiciaires en visioconférence** » lui est associé. Il est décliné au niveau des CA, des cours d'assises, des TGI et des chambres de l'instruction.

Alors qu'en 2007 seulement 34,3 % des CA et 10,5 % des TGI sont équipés en visioconférence, **l'objectif est de parvenir à un taux d'équipement de 100 % en 2008**. Il paraît souhaitable, comme le précise le projet annuel de performances, que « *lorsque l'équipement des juridictions sera bien avancé, un indicateur relatif au taux d'utilisation de cet équipement pourra se substituer à celui relatif au taux d'équipement* ».

Parmi les évolutions substantielles dans le cadre de la mesure de la performance de ce programme, il convient également de souligner

**la suppression de l'indicateur relatif au « Nombre d'affaires pénales traitées par magistrat à l'instruction (TGI) ».**

Cette disparition s'explique par le fait que le nombre d'affaires traitées par magistrat à l'instruction n'est pas pertinent en tant qu'indicateur de performances. **La hausse ou la baisse du volume d'affaires traitées ne constitue pas un indicateur de qualité ou d'efficacité de l'instruction.** La complexité des affaires soumises à l'instruction, la création de juridictions interrégionales spécialisées ou encore le nombre d'ouvertures d'informations par les parquets, représentent autant d'éléments susceptibles de faire évoluer cet indicateur, sans aucun lien avec la performance.

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 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 2007 et les objectifs pour 2008.** Ainsi, pour les TGI par exemple, le délai moyen de traitement des procédures prévu pour 2008 est de 6 mois, délai identique à celui qui sera probablement enregistré en 2007.

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 2007 et en cible pour 2008 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 en matière criminelle (hors Cour de cassation) : 35 mois en 2007 (prévision actualisée) et un même temps d'attente prévu pour 2008 et 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 de résultats encourageants.** Par exemple, le taux de mise à exécution d'une condamnation à un travail d'intérêt général (TIG) devrait atteindre 95 % en 2007 et demeurer à ce niveau en 2008.

A cet égard, la mise en place de **bureaux d'exécution des peines (BEX)<sup>1</sup>** 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.

---

<sup>1</sup> Expérimentaux dans huit juridictions en 2004, ils ont été généralisés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007.

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

- L'année 2008 doit permettre de poursuivre l'acclimatation à la culture de performance induite par la LOLF et de **pérenniser les bonnes habitudes prises par les gestionnaires.**

- Le programme « Justice judiciaire » compte 2,73 milliards d'euros en crédits de paiement, soit **une hausse, très notable dans le contexte budgétaire actuel, de 5,1 %.**

- Au regard des objectifs fixés par **la LOPJ** sur la période 2003-2007, on constate **un déficit en termes de créations d'emploi** avec un taux de réalisation de 76 % pour les magistrats et de seulement 32,6 % pour les fonctionnaires.

- Le présent projet de loi de finances prévoit **une création nette de 400 emplois, correspondant à 101 ETPT.**

- **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, 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 2008, devrait néanmoins améliorer sensiblement les conditions de travail des greffiers.**

- En 2008, une dotation de **405 millions d'euros est prévue pour couvrir les frais de justice**, soit une hausse de seulement 1,7 % par rapport à 2007.

- 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 chancellerie.

- Concernant la révision de **la carte judiciaire**, votre rapporteur spécial rappelle qu'aucune réforme de structure de fond de l'institution judiciaire n'a été entreprise depuis 1958 et adhère pleinement à la volonté de rationaliser les moyens de la justice sur l'ensemble du territoire.

- Votre rapporteur spécial estime toutefois que **cette réforme de la carte judiciaire ne peut être envisagée à moyens constants.** Si on peut en espérer des sources d'économies à terme, comme pour toute réforme de structures, elle nécessitera d'abord une importante « mise de fonds » initiale.

- En particulier, les regroupements envisagés auront assurément un coût immobilier. Lors de son audition par votre commission, le 14 novembre 2007, Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice, a évoqué un programme immobilier (hors Paris) portant sur un montant total de **800 millions d'euros sur six ans.**

### 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 pénitentiaires<sup>1</sup>, ainsi que le placement sous surveillance électronique (PSE) et le placement sous surveillance électronique mobile (PSEM)<sup>2</sup>, le placement extérieur et la semi-liberté.

**La population détenue en France présente un taux de 95,3 pour 100.000 habitants**, soit un taux comparable à celui de l'Allemagne par exemple (95,7). Le taux d'encadrement correspondant s'établit à 2,6, soit à un niveau supérieur à celui constaté en Italie (1,4) ou au Royaume-Uni (2,4) 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, mais aussi les transfèrements, transports et escortes de détenus), ainsi que les soins et les mesures prises pour le maintien des liens familiaux.

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

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

En 2006, 39 % des personnes écrouées exerçaient une activité rémunérée. Elles étaient réparties entre la production<sup>3</sup> (10.000 détenus),

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

<sup>2</sup> 6,4 millions d'euros en 2008, tant pour les autorisations de programme que pour les crédits de paiement.

<sup>3</sup> Au sein des ateliers de la régie industrielle des établissements pénitentiaires. A son sujet, voir le rapport d'information de notre ancien collègue Paul Loridant « Prisons : le travail à la

le service général (6.600 détenus) et la formation professionnelle (3.400 détenus).

**L'action 4 « Soutien et formation »** regroupe les personnels relevant de l'administration centrale et des directions régionales de l'administration pénitentiaire, ainsi que les personnels en fonction à l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) participant à la réalisation de cette action dans les domaines suivants : gestion administrative et financière, gestion des ressources humaines, informatique et formation continue des personnels.

**B. LE POIDS DE L'ACTION « GARDE ET CONTRÔLE DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE » (58,5 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT)**

Plus de la moitié (58,5 %) 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 2008	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2008	Part dans le programme
1 - Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	1 395,4	58,5%	1 735,0	70,2%
2 - Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice	645,9	27,1%	737,1	29,8%
4 - Soutien et formation	342,5	14,4%	0,0	0,0%
Ensemble	2 383,8	100,0%	2 472,1	100,0%

+ 88,2 millions d'euros \*

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

L'ENAP, opérateur du programme, est financée par une subvention pour charge de service public s'imputant sur l'action 4 « Soutien et formation ». Le montant de cette subvention s'élève, comme en 2007, à **22 millions d'euros, ces crédits ayant été ajustés à la baisse (- 17,8 %) en loi de finances pour 2007 grâce à un effort substantiel porté sur la réduction du fonds de roulement de l'école**. Ce fonds de roulement a ainsi été ramené, entre 2006 et 2007, de 8 mois à 2 mois de fonctionnement.

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

### **C. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE 6,4 %**

Le présent programme comporte 3,101 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et **2,383 milliards d'euros de crédits de paiement, en progression** respectivement de + 8,3 % et de + **6,4 %**.

**Les crédits en personnel (titre 2)** augmentent de 90,9 millions d'euros (soit + 6,4 %). Cet accroissement s'explique notamment par **la création, en 2008, de 772 ETPT afin de répondre à l'ouverture de nouveaux établissements** au cours de l'exercice. Ces créations représentent un coût de 19 millions d'euros. En outre, des crédits ont également été obtenus dans le cadre du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » pour un montant total de 59 millions d'euros.

Au total, le programme « Administration pénitentiaire » comptera ainsi **32.139 ETPT**.

**Les dépenses de fonctionnement (titre 3)** baissent de 22,2 millions d'euros (soit - 4,3 %). Cette réduction des crédits de paiement s'explique par la réduction de l'enveloppe consacrée à l'action 2 « *Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice* » (- 14,6 %).

**Les crédits d'investissements (titre 5)** augmentent, en revanche, de 10,5 millions d'euros (soit + 3,5 %). Cette évolution est liée à la poursuite du programme de rénovation et de construction de places en établissement pénitentiaire.

Enfin, **la très forte hausse des crédits d'intervention (titre 6)**, de 63,5 millions d'euros (soit + 450,3 %), est liée à l'augmentation des crédits de l'action 2 « *Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice* » (+ 837,3 %).

### **D. LES EFFECTIFS : 32.139 ETPT DONT 23.156 ETPT CONSACRÉS AU PERSONNEL DE SURVEILLANCE**

Le programme « Administration pénitentiaire » est doté de **32.139 ETPT<sup>1</sup>**, en progression de + 842 ETPT.

**Le personnel de surveillance (catégorie C) constitue l'essentiel des effectifs avec 23.156 ETPT**, en hausse de + 691 ETPT.

**Les métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif sont dotés, pour leur part, de 3.724 ETPT (+ 27 ETPT).**

---

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

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

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 121 % au 1<sup>er</sup> août 2007<sup>1</sup>.**

D'une part, **l'exécution d'une peine préventive de liberté ne devrait pas conduire à des conditions parfois inhumaines de détention.** D'autre part, **les conditions mêmes de détention, notamment la promiscuité, sont un facteur de « contagion » de la délinquance, contraire à l'objectif premier de la peine, à savoir l'amendement du condamné<sup>2</sup>.**

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

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

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

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

Ainsi, 60 millions d'euros en autorisations d'engagement et **229 millions d'euros en crédits de paiement** sont destinés à financer ou à poursuivre le financement des opérations suivantes pilotées par l'AMOTMJ :

- établissement pénitentiaire à la Réunion ;
- construction de deux maisons centrales ;
- réhabilitation des établissements pénitentiaires de Marseille-Baumettes et Fleury-Mérogis ;

<sup>1</sup> *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 %...*

<sup>2</sup> *Voir le rapport de la commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires : « Prisons : une humiliation pour la République ». Document Sénat n° 449 (1999-2000).*

- réalisation de centres de semi-liberté et de quartiers courtes peines ;
- construction de quatre établissements pour détenus majeurs en conception-réalisation (2.360 places) ;
- réalisation du centre pénitentiaire de Ducos ;
- fin du paiement de sept établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), dont six ont été livrés en 2007 ;
- acquisitions foncières.

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

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

A ce titre, 32,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et **52 millions d'euros en crédits de paiement** permettront la réalisation des opérations suivantes :

- dispositif d'accroissement des capacités afin d'obtenir environ 1.900 places supplémentaires ;
- poursuite des opérations de rénovation et de maintenance lourde des établissements pénitentiaires ;
- réalisation de parloirs sans surveillance directe, en priorité dans les établissements pour longues peines ;
- opérations permettant le maintien des liens familiaux en détention ;
- mise en œuvre de régimes différenciés dans les établissements pour peines, et plus particulièrement les centres de détention, adaptés aux profils des condamnés ;
- mise en œuvre d'un schéma de restructuration de certains établissements ;
- mise aux normes des règles pénitentiaires européennes.

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

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

En effet, la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (**LOPSI**) permet à l'Etat de conclure, avec le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT)

de son domaine public, un bail portant sur des bâtiments à construire pour les besoins de la justice<sup>1</sup>.

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

**746 millions d'euros sont ouverts à cette fin en autorisations d'engagement** pour 2008.

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

- centre de détention de 600 places à Roanne (livraison au troisième trimestre 2008) ;
- maison d'arrêt de 690 places à Lyon (livraison au premier semestre 2009) ;
- centre pénitentiaire de 690 places à Nancy (livraison au premier semestre 2009) ;
- centre pénitentiaire de 810 places à Béziers (livraison au premier semestre 2009).

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

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

**Un deuxième lot** de construction en AOT-LOA d'établissements pénitentiaires pour majeurs (EPM) permettra la réalisation de 1.690 places réparties sur trois établissements (livraison en 2009) :

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

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

---

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

- centre de détention de 800 places en Ile-de-France ;
- centre pénitentiaire de 690 places à Lille Annœullin ;
- maison d'arrêt de 500 places à Nantes.

Un quatrième lot portant sur la rénovation de la maison d'arrêt de **la Santé** à Paris est également envisagé.

#### **F. LE BILAN DE LA LOPJ**

Comme il a été rappelé précédemment, **la LOPJ a prévu la création de 13.200 places supplémentaires de détention** : 10.800 places réservées à la réalisation de nouveaux établissements pénitentiaires, et 2.400 places dédiées à l'application de nouveaux concepts pénitentiaires adaptés à la diversité de la population pénale, en particulier pour éviter le risque de « contamination par la promiscuité » (2.000 pour les détenus majeurs et 400 dans les structures exclusivement réservées aux mineurs).

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

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

Comme l'indique le tableau ci-dessous, **les efforts consentis au titre de la LOPJ ont produit leurs effets essentiellement à partir de 2007**. Au cours de cette année, en effet, ont commencé à être livrées les premières grandes tranches du programme immobilier de l'administration pénitentiaire. Les projections pour 2008 et 2009 font apparaître, ensuite, des créations nettes de, respectivement, 2.519 et 3.965 places. **Le scénario retenu actuellement repousse la réalisation des objectifs fixés par la LOPJ à un horizon situé au-delà de 2010**.

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

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

*Source : chancellerie*

Ces estimations doivent être mises en relation avec le nombre de détenus et le nombre de places actuels : 61.289 détenus pour 50.637 places au 1<sup>er</sup> août 2007. **Ainsi, à supposer que le nombre de détenus reste à ce niveau et que les prévisions en matière de création de places de détention soient respectées, le nombre de places n'égalera pas le nombre de personnes détenues.**

### ***G. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE RÉNOVÉE***

Après deux exercices de « rodage » en mode LOLF, le programme « Administration pénitentiaire » est entré dans **une phase de « création » et de « consolidation »** au regard de la mesure de la performance.

Avec **12 indicateurs nouveaux sur 18**, le projet annuel de performances se caractérise par une profonde rénovation du cadre du pilotage du présent programme. L'objectif recherché vise à capitaliser sur l'expérience acquise depuis 2006 quant aux conditions de mesurabilité de la performance.

**Votre rapporteur spécial ne peut bien évidemment que souscrire à cette ambition. Toutefois, il en regrette la contrepartie de court terme : plusieurs de ces indicateurs ne sont pas renseignés dans le présent projet annuel de performances.**

**Deux illustrations** de la capitalisation en cours peuvent être retenues dans le projet annuel de performances pour 2008.

Dans le champ de la politique d'insertion et de préparation à la sortie, l'indicateur 3.1 « *Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine* », déjà présent dans les deux premiers projets annuels de performances en 2006 et en 2007, est devenu un outil de pilotage de la performance nationale, avec une cible croissant de façon ambitieuse d'une année sur l'autre (10 % en 2007, 12 % en 2008, contre 8,2 % en réalisation 2006). Il fait l'objet d'un suivi mensuel dans le cadre du tableau de bord national de performance de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP).

Cet indicateur est aussi le support de **la mesure des performances respectives des directions interrégionales des services pénitentiaires**, puisqu'il est décliné pour chacune d'entre elles dans le cadre des conférences d'objectifs tenues annuellement. Il fait, enfin, partie de la batterie des indicateurs servant de fondement à l'évaluation des directions interrégionales.

L'indicateur 2.4 « *Taux de performance de la production immobilière* » représente, quant à lui, une nouveauté du projet annuel de performances pour 2008. Il doit permettre de mettre sous observation l'évolution d'un des postes de dépense les plus dynamiques au sein du programme : la dépense d'investissement immobilier. Il vise principalement à permettre d'évaluer, à l'échelle nationale et par opérateur de construction

(AMOTMJ et directions interrégionales), les performances respectives en terme de coût à la place et de délai de production.

Au-delà de ces deux exemples, **d'autres évolutions** sont à noter.

Ainsi, **l'indicateur relatif au coût d'une journée de détention est supprimé car son interprétation était ambiguë**<sup>1</sup>. En effet, une baisse du coût peut signifier soit un gain de productivité, soit une baisse de la qualité.

Cet indicateur est **remplacé**, d'une part, par le suivi des nouvelles places créées pour mesurer la marge de manœuvre dont dispose l'administration pénitentiaire par rapport au taux d'occupation (indicateurs 2.1, 2.2 et 2.3) et, d'autre part, par le taux de performance de la production immobilière qui mesure le coût de la place des constructions nouvelles et leur délai de construction (indicateur 2.4, précédemment analysé).

La mesure de l'objectif de **maintien des liens familiaux** est complétée par deux indicateurs mesurant le suivi des structures d'accueil nouvelles : les parloirs familiaux et les unités de visite familiale (indicateurs 4.1, 4.2 et 4.3).

Afin de permettre une vraie mesure de la performance des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), un indicateur du suivi des conventions partenariales (indicateur 6.3) est mis en place pour fixer un cadre plus formalisé des relations entre les SPIP et leurs partenaires sociaux.

L'indicateur (7.1) relatif à **la prise en charge du condamné en milieu ouvert** est modifié quant à l'obligation prise en compte. Celle de soins est remplacée par l'obligation d'indemniser les victimes.

Enfin, l'administration pénitentiaire entend **suivre l'activité de son opérateur, l'ENAP**, à travers la création d'un nouvel objectif de suivi de la qualité des formations dispensées à ses personnels (indicateur 8.1).

---

<sup>1</sup> Les informations relatives au coût de la journée de détention sont toutefois conservées : elles figurent désormais dans la « justification au premier euro ».

**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 121 %** au 1<sup>er</sup> août 2007 et qui peut même aller jusqu'à plus de 200 % dans certains établissements...

- Le programme « Administration pénitentiaire » comporte 2,383 milliards d'euros de crédits de paiement, soit **une progression de 6,4 % par rapport à 2007**.

- Les crédits en personnel (titre 2) augmentent de 90,9 millions d'euros (soit + 6,4 %). Cet accroissement s'explique notamment par **la création, en 2008, de 772 ETPT afin de répondre à l'ouverture de nouveaux établissements** au cours de l'exercice.

- Le montant de la subvention à **l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP)** s'élève, comme en 2007, à **22 millions d'euros**, ces crédits ayant été ajustés à la baisse (- 17,8 %) en loi de finances pour 2007 grâce à un effort substantiel porté sur la réduction du fonds de roulement de l'école.

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

- Toutefois, à supposer que le nombre de détenus reste au niveau actuel et que les prévisions en matière de création de places de détention soient respectées, **le nombre de places ne pourra pas égaler à terme le nombre de personnes détenues**.

- Après deux exercices de « rodage » en mode LOLF, le programme « Administration pénitentiaire » est entré dans **une phase de « création » et de « consolidation »** au regard de la mesure de la performance (**12 indicateurs nouveaux sur 18**).

- Votre rapporteur spécial ne peut bien évidemment que souscrire à cette ambition. Toutefois, il en regrette **la contrepartie de court terme** : plusieurs de ces indicateurs ne sont pas renseignés dans le présent projet annuel de performances.

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

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

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

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

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

**L'action 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 (Centre national de formation et d'études) »** se rapporte à celle assurée par le Centre national de formation et d'études (CNFE) et ses neuf pôles territoriaux de formation.

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

L'action 1 relative aux mesures à l'égard des mineurs délinquants absorbe plus de la moitié (51,8 %) des moyens du programme et l'action 2, ayant trait aux mineurs en danger et aux jeunes majeurs, en consomme près du tiers (30,5 %).

**Crédits de paiement par action**

*(en millions d'euros)*

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2008	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2008	Part dans le programme
1 - Mise en oeuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants	419,6	51,8%	525,0	63,0%
2 - Mise en oeuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs	246,5	30,5%	308,4	37,0%
3 - Soutien	103,3	12,8%	0,3	0,0%
4 - Formation (Centre national de formation et d'études)	40,0	4,9%	0,0	0,0%
Ensemble	809,4	100,0%	833,7	100,0%

+ 24,4 millions d'euros \*

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

**C. DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN HAUSSE DE 1,6 %**

Le présent programme comporte, hors fonds de concours<sup>1</sup>, 870,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et **809,4 millions d'euros en crédits de paiement, en progression** respectivement de + 6,4 % et de + 1,6 %.

**Les dépenses de personnel (titre 2)** augmentent de 15,6 millions d'euros, soit + 4 %. Cette évolution correspond à un renforcement significatif des moyens humains de ce programme.

Avec **9.027 ETPT contre 8.806 en 2007**, la PJJ sera en mesure d'**assurer le fonctionnement à pleine capacité des sept EPM** tout en maintenant son action éducative pour l'ensemble des 80.000 mineurs dont elle a la charge. En effet, l'augmentation du plafond d'emploi accompagne en 2008 l'ouverture de trois nouveaux EPM et autorise le renforcement de la

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

présence de la PJJ dans les quatre EPM déjà ouverts ou à ouvrir d'ici la fin de l'année 2007.

Au total, cette priorité se traduit par la création de 147 ETPT, soit le recrutement net de 165 agents.

Les moyens mis en œuvre au profit de l'action éducative de la PJJ se traduisent par **des effectifs sur le terrain atteignant un niveau jamais atteint** : 8.906 ETPT prévus en moyenne annuelle en 2008.

**Les dépenses de fonctionnement (titre 3)** reculent de 7,3 millions d'euros (soit - 1,9 %), tandis que **les crédits d'investissement (titre 5)** restent stables à 22 millions d'euros.

En 2008, le chantier de **la mise aux normes des établissements d'hébergement** (2 millions d'euros), lancé en 2005, sera achevé.

Parallèlement, avec le concours de l'AMOTMJ, la PJJ lancera une formule innovante pour financer ses constructions : la location avec option d'achat (LOA). **La construction de huit hébergements neufs** sera ainsi engagée (37 millions d'autorisations d'engagement).

En outre, des **cessions de sites anciens inadaptés** permettront le financement, à hauteur de 7 millions d'euros, d'opérations non inscrites en crédits budgétaires.

**La livraison de l'école nationale de la PJJ (ENPJJ) à Roubaix** (7 millions d'euros) permettra aux fonctionnaires stagiaires de la PJJ d'effectuer leur formation dans un bâtiment moderne et adapté, à compter de l'automne 2008, et contribuera au renforcement des capacités de formation au sein du présent programme.

**Les dépenses d'intervention (titre 6)** progressent de 4,5 millions d'euros, soit une hausse de 150 %. Ces dépenses correspondent aux subventions aux associations qui accompagnent l'action de la PJJ, particulièrement en matière d'insertion.

#### ***D. LA NETTE AMÉLIORATION DU FINANCEMENT DU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ (SAH)***

A l'occasion de l'examen du présent projet de loi de finances, **votre rapporteur spécial se félicite de la nette amélioration de la situation du financement des prises en charge du secteur associatif (SAH).**

Cette question, qui représentait l'un des « points noirs » du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » depuis plusieurs années, est en effet **en cours de régularisation.**

En 2006, **le report de charges** de 2005 lié à l'action du SAH représentait 62 millions d'euros. Grâce notamment à l'obtention d'un abondement en gestion (report de crédits et dégel de régulation) visant à réduire la dette envers le SAH et à une meilleure maîtrise des dépenses de ce

secteur en particulier dans le cadre de l'activité de l'hébergement des jeunes majeurs (- 30% par rapport à 2005), les reports de charges de 2006 sur 2007 ne représentaient plus que **36 millions d'euros**.

**La politique de maîtrise des dépenses du SAH** est restée très volontariste en 2007 et amène à prévoir la poursuite de la baisse relative à la charge du SAH, notamment concernant l'hébergement des jeunes majeurs (- 20 % par rapport à 2006). Ainsi, sous réserve d'exercer une possibilité limitée de fongibilité asymétrique (à hauteur d'environ 2 millions d'euros), le report de charges de 2007 sur 2008 correspondrait à un report normal d'une année sur l'autre, c'est-à-dire au paiement des charges relevant du mois de décembre 2007<sup>1</sup>.

Par ailleurs, en 2007, **les associations ont pu bénéficier d'une linéarisation des paiements d'une partie de leurs prestations** grâce à la mise en place du « paiement par douzième » des investigations d'orientations éducatives (IOE), qui constituent l'un des principaux postes de dépense du SAH avec l'activité des jeunes majeurs.

L'apurement du passif des charges de financement du SAH permet ainsi de mettre fin à une situation particulièrement anormale qui caractérisait pourtant ce champ d'action depuis plusieurs années : **la charge de la trésorerie de l'Etat ne pèse plus sur le SAH**.

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

Comme indiqué précédemment, le programme dispose de **9.027 ETPT, en progression de 221 ETPT**.

**L'action 1 « Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants »** est dotée de 4.774 ETPT, constituant plus de la moitié des effectifs du présent programme (52,9 %).

**L'action 2 « Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs »** fonctionne avec 2.051 ETPT (22,7 % du programme).

**Les actions 3 et 4 (« Soutien » et « Formation (Centre national de formation et d'études) »)** totalisent 2.202 ETPT, soit 24,4 % du programme.

L'augmentation des effectifs est particulièrement significative concernant **les emplois du greffe, de l'insertion et de l'éducatif : + 407 ETPT**.

---

<sup>1</sup> L'avancée de la date de fin gestion fixée par la comptabilité publique au début du mois de décembre 2007 risque néanmoins d'augmenter sensiblement le montant de la prévision des reports de charges de 2007 sur 2008.

## **F. DES PERFORMANCES EN PROGRÈS**

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** (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.

La stratégie exposée dans le projet annuel de performances pour 2008 s'inscrit dans la continuité de celle conduite en 2007 et fait de **la mise en place de la mesure d'activité de jour**, issue de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, l'une des priorités pour 2008. Cette mesure renforce la mission d'insertion assignée à la PJJ.

Parmi les modifications à souligner dans le présent projet annuel de performances, il convient de noter que **l'indicateur relatif à la couverture des quartiers pour mineurs en éducateurs a été supprimé, l'objectif de 100 % ayant été atteint en 2006**.

En revanche, **l'ouverture en 2007 et en 2008 des EPM implique de tenir compte de ce nouveau mode de prise en charge**. Aussi, selon les informations communiquées par la chancellerie à votre rapporteur spécial, un indicateur mesurant de manière plus qualitative l'intervention éducative auprès des mineurs incarcérés (quartiers pour mineurs et EPM) devrait donc voir le jour dans le projet annuel de performances pour 2009. Il pourra s'appuyer sur les tableaux de bord renseignés périodiquement par les principaux quartiers pour mineurs et les EPM, qui permettront de suivre la population incarcérée et son mode de prise en charge.

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'enquête sociale**, par exemple, s'élève à **1.772,48 euros** en prévision actualisée pour 2007 (contre 1.781,97 euros en 2006), avec une cible de 1.921,02 euros pour 2008.

**Le coût d'une journée en centre éducatif fermé (CEF)** est de **627,86 euros** en prévision actualisée pour 2007 et enregistre une baisse régulière depuis 2005 (731,30 euros) avec une cible de 616,40 euros en 2008. 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 67,8 % **pour les CEF gérés par le secteur public** en 2005, à 72,4 % en 2006 et à **75 %** en prévisions actualisée en 2007, avec une cible de 78 % pour 2008. Ce résultat satisfaisant a, par ailleurs, été obtenu en dépit d'un fort taux de rotation des publics concernés par ce type d'hébergement.

L'analyse des coûts des mesures judiciaires fait toutefois ressortir **des montants unitaires par journée ou par mesure souvent plus élevés dans le secteur public que dans le SAH.** Pour réduire ce différentiel, la direction de la PJJ a mis en œuvre des actions volontaristes ainsi que des réformes structurelles qui passent, notamment, par des objectifs d'augmentation d'activité par travailleur social et d'augmentation du taux moyen d'occupation des structures, la définition d'une carte des emplois, la déconcentration de la gestion des ressources humaines et du recrutement, et, surtout, une plus grande complémentarité entre le secteur public et le SAH afin d'optimiser le recours à ces deux secteurs. **Votre rapporteur spécial sera attentif aux résultats obtenus par cette politique en vue d'une meilleure maîtrise des coûts.**

Enfin, 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 2006, une performance relativement satisfaisante : **64,1 % 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.** Votre rapporteur spécial regrette donc d'autant plus que cet indicateur ne soit pas renseigné pour 2007 et en cible pour 2008. Il souhaite, en outre, que **le panel des mineurs** sur lequel s'appuie cette mesure, et qui est aujourd'hui de 4 % de la population étudiée, puisse être élargi pour conforter la solidité de la statistique obtenue et permettre une analyse encore plus fine des trajectoires des jeunes concernés.

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

- Le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » comporte 809,1 millions d'euros en crédits de paiement, **en progression de 1,6 %** par rapport à 2007.

- Il bénéficie d'**un renforcement significatif de ses moyens humains**. Ainsi, avec 9.027 ETPT (contre 8.806 en 2007), la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) sera en mesure d'assurer **le fonctionnement à pleine capacité de sept établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM)**, tout en maintenant son action éducative pour l'ensemble des 80.000 mineurs dont elle a la charge. En effet, l'augmentation du plafond d'emploi permet l'ouverture en 2008 de trois nouveaux EPM et le renforcement de la présence de la PJJ dans les quatre EPM déjà ouverts ou à ouvrir d'ici la fin de l'année 2007.

- En 2008, la PJJ lancera **la construction de huit hébergements neufs** (37 millions d'autorisations d'engagement).

- **La livraison de l'école nationale de la PJJ (ENPJJ) à Roubaix** (7 millions d'euros) permettra aux fonctionnaires stagiaires de la PJJ d'effectuer leur formation dans un bâtiment moderne et adapté, à compter de l'automne 2008, et de renforcer les capacités de formation au sein du présent programme.

- **Votre rapporteur spécial se félicite de la nette amélioration de la situation du financement des prises en charge du secteur associatif (SAH)**. L'apurement du passif des charges de financement du SAH permet ainsi de mettre fin à une situation particulièrement anormale qui caractérisait pourtant ce champ d'action depuis plusieurs années : la charge de la trésorerie de l'Etat ne pèse plus sur le SAH.

- **Le coût d'une journée en centre éducatif fermé (CEF) est de 627,86 euros** en 2007. Il enregistre une baisse régulière depuis 2005, avec une cible de 616,40 euros en 2008.

- **Les taux d'occupation des établissements enregistrent des progrès significatifs**. Ainsi, ce taux est-il passé de 67,8 % pour les CEF gérés par le secteur public en 2005 à 75 % en 2007 (prévision actualisée), avec une cible de 78 % pour 2008.

- **L'ouverture en 2007 et en 2008 des EPM implique de tenir compte de ce nouveau mode de prise en charge dans l'évaluation de la performance du programme**.

- **64,1 % 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 5,1 % des moyens de la mission « Justice » (crédits de paiement), le programme « Accès au droit et à la justice » revêt une importance singulière, car il correspond, précisément, à **l'aspiration croissante de la population à mieux connaître ses droits et à agir en justice.**

**L'aide juridictionnelle** constitue la première action du présent programme, avec 95 % de ses moyens. Le « **passage en limitatif** » des crédits d'aide juridictionnelle, à compter du 1<sup>er</sup> 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'aide juridictionnelle est un droit pour ceux qui répondent aux conditions légales.**

L'aide juridictionnelle (totale ou partielle) **concerne les personnes dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice**, en matière gracieuse ou contentieuse, en demande ou en défense, devant toute juridiction, et s'applique aux procédures, actes ou mesures d'exécution. Les prestations sont versées aux avocats par l'intermédiaire des caisses de règlement pécuniaires des avocats (CARPA) 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 86 et dont l'implantation sur l'ensemble du territoire se poursuit. Ces groupements d'intérêt public sont des opérateurs de l'Etat chargés, notamment, de coordonner les activités des « Maisons de la justice et du droit » (MJD), implantées principalement dans les zones urbaines sensibles (ZUS) ainsi que les « Points d'accès au droit ». Cette action dispose de 1,1 % des moyens du programme.

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

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 civile<sup>1</sup> 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. DES CRÉDITS D'INTERVENTION À 99,9 %***

Les moyens du programme « Accès au droit et à la justice » diminuent en autorisations d'engagement de - 1,3 %, en passant de 373 millions d'euros à 368 millions d'euros, et de - 2 % en **crédits de paiement**, en passant de 342 millions d'euros à 335 millions d'euros.

Etant donnée la nature des différentes actions composant le programme, il apparaît logique que **99,9 %** des moyens du programme soient constitués de **crédits d'intervention (aide juridictionnelle, subventions aux associations d'aide aux victimes, associations de médiation familiale...)**.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et afin d'assurer une meilleure gestion des personnels des services judiciaires, il a été décidé de transférer les ETPT servant le présent programme au programme « Justice judiciaire »<sup>2</sup>. En conséquence, le programme « Accès au droit et à la justice » ne comprend **aucune dépense de personnel** (titre 2).

Seules les dotations de premier équipement allouées à six MJD créées en 2008 viennent abonder le titre 3 des dépenses de fonctionnement (68.730 euros pour 2008).

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

### ***C. LA RÉFORME DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE EST URGENTE***

L'action 1 « Aide juridictionnelle » voit passer sa dotation de 326,9 millions d'euros en 2007 à **318,2 millions d'euros** dans le présent projet de loi de finances.

**Cette baisse de 2,7 %** pourrait susciter l'inquiétude au vu de la dynamique de ce poste de dépense au cours des dernières années et des

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

<sup>2</sup> Sénat, rapport spécial n° 78 (2006-2007) – tome III – annexe 15.

revendications récurrentes de la profession d'avocat à propos de l'insuffisance de la rétribution attachée aux missions d'aide juridictionnelle (AJ).

Pour autant, **les hypothèses retenues par la chancellerie** pour établir le budget de cette action permettent *a priori* de dissiper d'éventuelles craintes. Ainsi, le nombre de bénéficiaires de l'AJ prévu en 2008 est-il stable par rapport à 2007 et s'élève à **905.000 admissions**. Ce total se décompose en 390.000 admissions pour des affaires au pénal et 515.000 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).

En outre, **la chancellerie anticipe un rétablissement de crédits à hauteur de 8,9 millions d'euros au titre d'un meilleur recouvrement des dépenses d'AJ<sup>1</sup>**. Cette prévision est conforme à **l'estimation théorique** réalisée par l'audit de modernisation sur le recouvrement de l'AJ, paru en février 2007, **à condition d'améliorer l'efficacité dudit recouvrement**.

**Les principales recommandations de l'audit de modernisation sur le recouvrement de l'AJ  
(février 2007)**

Les principales conclusions de l'audit de modernisation sur le recouvrement de l'AJ tendent à préconiser de :

- finaliser une circulaire commune au garde des Sceaux et au ministre des finances donnant des instructions précises sur les conditions requises pour un recouvrement efficace ;
- s'appuyer sur des comités de pilotage locaux constitués entre les SAR et les services du Trésor ;
- prévoir un **doublement des montants de recouvrement** émis par les SAR aux trésoreries ;
- focaliser la politique de recette sur les cours d'appel, dans la mesure où leur rendement potentiel en euros est le plus important parmi l'ensemble des juridictions ;
- **inciter tous les TGI à procéder à l'émission de titres** ;
- faire des SAR le pivot de l'organisation de la chaîne de recette de recouvrement dans sa phase relevant des juridictions ;
- conduire une expérimentation permettant d'apprécier le dispositif centralisé faisant intervenir le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) attaché au ministère de la justice ;
- mettre en place un dispositif permettant de corriger l'insuffisance ou l'inexactitude des renseignements identifiant le redevable ;
- **sensibiliser les acteurs** à l'importance du processus de recette ;

<sup>1</sup> 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.

- **introduire des objectifs et des indicateurs mobilisateurs** pour la recette dans les programmes 101 « Accès au droit et à la justice » et 156 « Gestion fiscale » ;
- diffuser auprès des juridictions un guide pratique de la recette établi avec le concours de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) ;
- renforcer la formation des greffiers et des magistrats sur le processus de recette de l'AJ ;
- **développer une approche client auprès des redevables** visant à mieux informer du caractère potentiellement remboursable de l'AJ, de son montant, de son fondement et des conditions de reversement.

Dans cette perspective, **votre rapporteur spécial se félicite de la création à l'occasion du projet annuel de performances pour 2008 d'un nouvel objectif « Améliorer le taux de recouvrement des frais de justice par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle » et de l'indicateur qui lui est associé : « Taux de mise en recouvrement des frais avancés par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle ».**

Cette innovation pour 2008 répond d'ailleurs à la recommandation de votre rapporteur spécial, formulée dans son récent rapport « L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle »<sup>1</sup>.

Dans ce même rapport, **votre rapporteur spécial préconise par ailleurs 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.

Sans revenir sur le diagnostic et les propositions présentés dans le rapport précité, votre rapporteur spécial rappelle toutefois que, confronté à un accroissement considérable du nombre des bénéficiaires depuis l'entrée en application de la loi précitée du 10 juillet 1991 (+ 159,5 %) et à une explosion de la dépense (+ 391,3 %), **le système de l'AJ appelle une réforme en profondeur.**

Au-delà de la stricte équation budgétaire, il convient en effet de préserver le « contrat social » noué autour de l'AJ et d'assurer la pérennité d'un système garantissant l'accès au droit et à la justice des plus démunis des justiciables, en redonnant tout leur sens aux **principes de transparence et de responsabilité** dans le contexte de ce dispositif d'aide.

**Devant l'urgence, votre rapporteur spécial estime que l'année 2008 doit être celle de la réforme de l'AJ.**

---

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

**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.

Concernant **le fonctionnement système de l'AJ**, la mesure de la performance s'articule autour trois objectifs :

- « *Améliorer le délai de traitement des demandes d'AJ* » ;
- « *Maîtriser les coûts de gestion d'un dossier de demande d'AJ* » ;
- « *Améliorer le taux de recouvrement des frais avancés par l'Etat au titre de l'AJ* ».

Il convient, tout d'abord, de relever **une certaine stabilité du délai moyen de traitement des demandes d'AJ**. De 60 jours en 2005 et de 63 jours en 2006, il est à nouveau estimé à 60 jours en prévision pour 2007 et 2008.

**Votre rapporteur spécial déplore, par ailleurs, que les indicateurs mesurant le « coût de traitement d'une décision d'AJ » (16,43 euros en 2006) et le « taux de recouvrement des frais avancés par l'Etat au titre de l'AJ » (8 % en cible pour 2008) ne présentent que des séries statistiques très partiellement renseignées, ce qui empêche toute comparaison dans le temps.** Il souhaite qu'à l'avenir ces informations soient disponibles dans le projet annuel de performances.

Concernant l'aide apportée aux victimes, **l'indice de satisfaction des victimes d'infraction progresse entre 2006 et 2007**, passant de 46 % à 50 % (prévision actualisée). **Votre rapporteur spécial note toutefois qu'en la matière des marges de progrès doivent encore être exploitées.**

**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 **2 % en crédits de paiement**, en passant de 342 millions d'euros à 335 millions d'euros.

- 99,9 % 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 « Aide juridictionnelle » voit passer sa dotation de 326,9 millions d'euros en 2007 à **318,2 millions d'euros** dans le présent projet de loi de finances, soit une baisse de 2,7 %.

- Cette baisse pourrait susciter l'inquiétude au vu de la dynamique de ce poste de dépense au cours des dernières années et des revendications récurrentes de la profession d'avocat à propos de l'insuffisance de la rétribution attachée aux missions d'aide juridictionnelle (AJ). Pour autant, **les hypothèses retenues par la chancellerie** pour établir le budget de cette action permettent *a priori* de dissiper d'éventuelles craintes. Ainsi, le nombre de bénéficiaires de l'AJ prévu en 2008 est-il stable par rapport à 2007 et s'élève à **905.000 admissions**. En outre, **la chancellerie anticipe un rétablissement de crédits à hauteur de 8,9 millions d'euros au titre d'un meilleur recouvrement des dépenses d'AJ**. Cette prévision est conforme à **l'estimation théorique** réalisée par l'audit de modernisation sur le recouvrement de l'AJ, paru en février 2007, à **condition d'améliorer l'efficacité dudit recouvrement**.

- **Votre rapporteur spécial se félicite de la création d'un nouvel objectif « Améliorer le taux de recouvrement des frais de justice par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle »** et de l'indicateur qui lui est associé.

- **Il préconise par ailleurs 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.**

- **Prolongeant les conclusions de son rapport d'information précité « L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle », votre rapporteur spécial estime que l'année 2008 doit être celle de la réforme de l'AJ.**

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

### A. UN PROGRAMME À DOUBLE VISAGE

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

D'une part, il contient **les moyens nécessaires à la gestion administrative commune de la mission « Justice »**, qui correspond à celle de la chancellerie.

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

**L'action 4 « Gestion administrative commune »**, à elle seule, représente **77 % des moyens du présent programme**. Elle concerne principalement la politique immobilière et la logistique de l'administration centrale, la politique informatique (maintien de l'existant, renouvellement des matériels, conduite de projet) et l'action sociale du ministère de la justice.

D'autre part, le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés » inclut **les crédits consacrés au fonctionnement deux organismes rattaché : la commission nationale informatique et libertés (CNIL) et le Haut conseil au commissariat aux comptes**<sup>2</sup>.

Dans ce cadre, le présent programme connaît une modification de son périmètre pour 2008. **Les actions relatives à la Grande chancellerie de l'Ordre de la Légion d'Honneur et à la Chancellerie de l'ordre de la Libération relèvent désormais, à leur demande, de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »**<sup>3</sup>.

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

Cela peut **soulever une question de principe, singulièrement pour la CNIL**, dont l'importance n'a pas à être soulignée. En effet, la fongibilité

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

- Action 1 « Etat major » : 4,9 % ;
- Action 2 « Activité normative » : 8,2 % ;
- Action 3 « Evaluation, contrôle, études et recherche » : 5,2 % ;
- Action 4 « Gestion administrative commune » : 77 %.

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

- Action 5 « Commission nationale informatique et libertés » : 4,3 % ;
- Action 6 « Haut conseil au commissariat aux comptes » : 0,4 %.

<sup>3</sup> L'action « Ordre de la Légion d'Honneur » représentait en loi de finances pour 2007 7,4 % des crédits de paiement du programme, tandis que l'action « Ordre de la Libération » représentait 0,3 % de ces crédits.

asymétrique autorise, en principe, le responsable de programme, en l'occurrence le directeur de l'administration générale et de l'équipement (DAGE) à la chancellerie, à prélever, en cours d'exercice, des crédits de la CNIL, par exemple, pour alimenter des projets informatiques pris en charge financièrement par l'action 4 du présent programme.

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

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

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

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

Tout en rappelant qu'il n'entre pas dans la compétence du Parlement de redéfinir la « maquette budgétaire » présentée en loi de finances, **votre rapporteur spécial considère que la création d'un tel programme « Autorités administratives indépendantes » demeure une piste à explorer**, et cela d'autant plus que les actions relatives à la Grande chancellerie de l'Ordre de la Légion d'Honneur et à la Chancellerie de l'ordre de la Libération viennent elles-mêmes d'être transférées sur un autre programme.

---

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

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

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

Le présent programme comporte, hors fonds de concours<sup>1</sup>, 273,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement (montant en baisse de 0,6 million d'euro par rapport à 2007) et **261,8 millions d'euros de crédits de paiement, en progression de + 3 %**.

En outre, le programme s'appuie sur **1.579 ETPT**, en recul de 40 ETPT par rapport à 2007.

Les crédits correspondants à la « **logistique de la chancellerie** » (actions 1 à 4) constituent **95,1 % du programme**, dont 76,8 % pour l'action 4.

Les moyens des « **Organismes rattachés** » (actions 5 et 6) représentent **4,9 % de ce programme**.

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2008	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2008	Part dans le programme
1 - Etat major	12,9	4,9%	21,4	39,6%
2 - Activité normative	21,5	8,2%	0,0	0,0%
3 - Evaluation, contrôle, études et recherche	13,5	5,1%	19,8	36,6%
4 - Gestion administrative commune	201,5	76,8%	0,0	0,0%
5 - Commission nationale informatique et libertés	11,9	4,5%	11,9	22,0%
6 - Haut conseil au commissariat aux comptes	1,0	0,4%	1,0	1,8%
Ensemble	262,3	100,0%	54,1	100,0%

- 208,2 millions d'euros \*

- \* + 94,2 millions d'euros vers le programme « Justice judiciaire »  
 + 88,2 millions d'euros vers le programme « Administration pénitentiaire »  
 + 24,4 millions d'euros vers le programme « Protection judiciaire de la jeunesse »  
 + 1,4 million d'euros vers le programme « Accès au droit et à la justice »

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

<sup>1</sup> 0,6 million d'euros sont inscrits au titre de fonds de concours relevant de l'action 5 « Commission nationale informatique et libertés ».

• **Action 1 « *Etat major* »**

Cette action dispose de 12,9 millions d'euros, dont 3,5 millions d'euros hors crédits de personnel, ainsi que de 183 ETPT.

Ces 3,5 millions d'euros de crédits de fonctionnement sont destinés à **la politique de communication de la mission « Justice »**. Outre les activités traditionnelles de communication (création, réalisation et diffusion de supports de communication, suivi des médias et gestion des relations presse, suivi de l'opinion publique), deux grands événements seront organisés en 2008 : la Présidence française de l'Union européenne et la réunion des ministres francophones de la justice.

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

Cette action ne comporte que des crédits de personnel : 21,5 millions d'euros de crédits de paiement pour 339 ETPT, dont 112 magistrats, cette enveloppe incluant les rémunérations, les cotisations sociales, vieillesse y compris, et les prestations sociales.

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

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

Cette action est dotée de 13,5 millions d'euros, dont 2,4 millions d'euros hors crédits de personnel, ainsi que de 170 ETPT (dont 32 ETPT de magistrat).

Elle supporte les dépenses relatives à la statistique et à la documentation de la chancellerie, ainsi que celles du service central de prévention de la corruption (SCPC). Elle comporte également des subventions pour la mission « Droit et justice » (0,8 million d'euros) et pour le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), en faveur notamment de son unité de recherche dans le domaine de la justice : 0,2 million d'euros.

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

Il s'agit de l'action principale de la branche « soutien » du présent programme. Elle est dotée de 201,5 millions d'euros de crédits de paiement, dont 148,3 millions d'euros en dehors des crédits de personnel.

Cette action, qui s'appuie sur **762 ETPT**, comporte en particulier les moyens nécessaires à la politique informatique de la chancellerie.

Parmi les grands projets informatiques du ministère de la justice, **le projet Cassiopée<sup>1</sup> (10,7 millions d'euros en crédits de paiement pour 2007)**, notamment, a pour objet de fournir **un système complet d'automatisation de la chaîne de traitement des affaires pénales dans les TGI**.

---

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

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

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

La dépense prévisionnelle totale, répartie entre 2004 et 2009 / 2010, s'élève à 21,1 millions d'euros<sup>2</sup>.

Les crédits de paiement pour 2007 se chiffrent à 3,9 millions d'euros.

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

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

La CNIL est dotée de 11,3 millions d'euros de crédits de paiement, dont 4,6 millions d'euros hors dépenses de personnel. Elle dispose de 113 ETPT (+ 13 ETPT par rapport à 2007).

**Avec 570 % d'augmentation de son activité en trois ans et plus de 70.000 fichiers déclarés chaque année, la CNIL connaît un développement très fort de son champ d'action.**

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

Face à cette montée en puissance, votre rapporteur spécial souligne que, même si un effort significatif est réalisé à l'occasion du présent projet de loi de finances pour renforcer les moyens humains (+ 13 ETPT) et financiers (augmentation du budget de la CNIL de + 14,1 % des crédits de paiement de l'action), **le budget de fonctionnement par agent de cette institution (36.773,23 euros) reste inférieur en 2008 à celui d'autres autorités administratives indépendantes** telles que la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) ou le médiateur de la République,

---

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

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

dont le budget de fonctionnement par agent s'élève, respectivement, à 67.500 euros et 55.190,11 euros<sup>1</sup>.

• **Action 6 « Haut conseil au commissariat aux comptes »**

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

Il disposera en 2008 de 1 million d'euros, dont 0,3 million d'euros hors dépenses de personnel, ainsi que de 12 ETPT.

**C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE EN COURS D'AMÉLIORATION**

Le projet annuel de performances pour 2008 du présent fait l'objet d'**évolutions sensibles** en matière d'évaluation de la performance.

Certains indicateurs, présentant peu d'intérêt, ont ainsi été **supprimés**, comme par exemple celui portant sur le « *délai moyen d'affectation d'un agent par type de recrutement* ».

D'autres ont été **perfectionnés** afin de proposer une analyse plus fine de la performance. Ainsi, notamment, l'indicateur relatif au coût du m<sup>2</sup> construit et rénové a été dédoublé afin de mesurer distinctement le coût du m<sup>2</sup> rénové et construit des bâtiments judiciaires et pénitentiaires.

Enfin, **un nouvel objectif, associé à un nouvel indicateur**, fait son apparition au sein du programme et porte sur l'activité de la CNIL. Ainsi, l'objectif 7 « *Améliorer la communication sur les principes de la loi informatique et libertés pour permettre aux citoyens une meilleure connaissance de leurs droits en matière de protection des données personnelles* », mesuré par l'indicateur 7.1 « *Pourcentage de citoyens qui s'estiment suffisamment informés de leurs droits en matière de protection des informations personnelles les concernant* », permet **une première approche de l'efficience de la CNIL**.

Pour autant, comme le souligne d'ailleurs le projet annuel de performances pour 2008, **cet unique indicateur ne saurait être suffisant** pour parfaitement appréhender la performance de cette institution.

Dès lors, **votre rapporteur spécial estime nécessaire de le compléter à l'avenir par d'autres éléments permettant d'apprécier la qualité de la gestion de la CNIL**.

Enfin, il apparaît **difficile de porter un jugement sur la gestion des grands projets informatiques** menés par le ministère de la justice. En effet, l'un des deux indicateurs s'y rapportant dans le projet annuel de performances pour 2007 (« *Pourcentage de respect de la durée de livraison des opérations* »

---

<sup>1</sup> Calcul réalisé par votre rapporteur spécial d'après le projet annuel de performances de la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

*(supérieures à 1 million d'euros) pour les opérations livrées dans l'année ») a disparu du projet annuel de performances pour 2008, tandis que l'autre (« Pourcentage de dépassement du coût contractuel pour les projets d'un montant supérieur à 3 millions d'euros ») ne présente de données significatives que sur 2007 et ne porte que sur un seul projet (Cassiopée).*

Eu égard à l'importance des systèmes d'information dans la politique de modernisation de la justice et aux coûts de ces opérations, **votre rapporteur spécial regrette qu'aucun indicateur ne porte sur le respect des délais dans le cadre de ces projets.**

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

- Le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés » connaît une modification de son périmètre pour 2008. **Les actions relatives à la Grande chancellerie de l'Ordre de la Légion d'Honneur et à la Chancellerie de l'ordre de la Libération** relèvent désormais, **à leur demande**, de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

- Votre rapporteur spécial rappelle la suggestion avancée, en 2004, par votre commission de créer **un programme regroupant l'ensemble des autorités administratives indépendantes** au sein de la mission « Transparence et régulation de l'action publique » et intégrant notamment la CNIL.

- Face à **la montée en puissance de l'activité de la CNIL**, votre rapporteur spécial souligne que, même si un effort significatif est réalisé à l'occasion du présent projet de loi de finances pour renforcer les moyens humains (+ 13 ETPT) et financiers (augmentation du budget de la CNIL de 14,1 %) de cette institution, le budget de fonctionnement par agent de la CNIL (36.773,23 euros) reste inférieur en 2008 à celui d'autres autorités administratives indépendantes.

- Un nouvel objectif, associé à un nouvel indicateur, fait son apparition au sein du programme et porte sur l'activité de la CNIL. Ainsi, l'objectif 7 « *Améliorer la communication sur les principes de la loi informatique et libertés pour permettre aux citoyens une meilleure connaissance de leurs droits en matière de protection des données personnelles* », mesuré par l'indicateur « *Pourcentage de citoyens qui s'estiment suffisamment informés de leurs droits en matière de protection des informations personnelles les concernant* », permet une première approche de l'efficacité de la CNIL.

- Pour autant, cet unique indicateur ne saurait être suffisant pour parfaitement appréhender la performance de cette institution. Votre rapporteur spécial estime nécessaire de le compléter à l'avenir par d'autres éléments permettant d'**apprécier la qualité de la gestion de la CNIL**.

- Il apparaît **difficile de porter un jugement sur la gestion des grands projets informatiques** menés par le ministère de la justice. En particulier, votre rapporteur spécial regrette qu'**aucun indicateur ne porte sur le respect des délais dans le cadre de ces projets**.

## **LES 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 370.700 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 100.000 euros du titre 6 de l'action n° 3 « Cassation » du programme « Justice judiciaire » ;

- une majoration de 6.500 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 262.900 euros du titre 6 de l'action n° 3 « Aides aux victimes » du programme « Accès au droit et à la justice » ;

- une majoration de 1.300 euros du titre 6 de l'action n° 4 « Gestion administrative commune » du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés ».

### **II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE**

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

**1-** En **première délibération**, l'Assemblée nationale, à l'initiative de nos collègues Marc Le Fur et Michel Hunault, et avec l'avis favorable du gouvernement, a adopté un amendement **majorant de 3 millions d'euros** les crédits du programme « Accès au droit et à la justice », en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Symétriquement, l'amendement **mineur de 3 millions d'euros**, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, les crédits du programme « Justice judiciaire ».

Cet amendement vise à financer la **création de maisons de la justice et du droit** ayant vocation à assurer l'égal accès des justiciables à la justice.

**2-** En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **minoré** les crédits du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés » de **0,3 million d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, au titre des ouvertures de crédits, prévues en première délibération, au profit de la dotation « Présidence de la République » de la mission « Pouvoirs publics ».

**3- En seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **minoré** les crédits du programme « Administration pénitentiaire » de **1,6 million d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre des ouvertures de crédits, prévues en première délibération, au profit du contrôleur général des lieux de privation de liberté sur le programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

**4- Enfin, en seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **minoré** les crédits de la mission « Justice » de **20,8 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre des ouvertures de crédits prévues en seconde délibération.

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

- programme « Administration pénitentiaire », minoré de 10,3 millions d'euros ;

- programme « Protection judiciaire de la jeunesse », minoré de 4,7 millions d'euros ;

- programme « Accès au droit et à la justice », minoré de 3,9 millions d'euros ;

- programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés », minoré de 1,9 million d'euros.

**PROPOSITION : VOTRE COMMISSION DES FINANCES VOUS PROPOSE DE CONFIRMER L'ADOPTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AINSI MODIFIÉS**

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mardi 20 novembre 2007, 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 indiqué que la mission « Justice » était dotée de 6,519 milliards d'euros de crédits de paiement, soit une augmentation, d'un exercice à l'autre, de 4,5 %, et que, dans un contexte budgétaire globalement tendu, cette progression des crédits de la mission était particulièrement remarquable, témoignant de l'importance attachée à la justice et de la priorité accordée à ses moyens.

Il a rappelé que l'année 2008 devait en particulier permettre de poursuivre l'acclimatation à la culture de performance induite par la LOLF et être l'occasion de pérenniser les bonnes habitudes prises par les gestionnaires.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial,** a souligné que le programme « Justice judiciaire » comptait 2,73 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 5,1 % très notable dans le contexte budgétaire actuel. Il a indiqué qu'au terme de la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ), tous les objectifs n'avaient pas été atteints et qu'un déficit en termes de création d'emplois était constaté avec un taux de réalisation de 76 % pour les magistrats, mais de seulement 32,6 % pour les fonctionnaires de greffe.

Il a, toutefois, souligné que le projet de loi de finances pour 2008 ne rompait pas avec le renforcement nécessaire des effectifs des juridictions, prévoyant la création nette de 400 emplois, correspondant à 101 emplois équivalents temps plein (ETPT). Il a rappelé que le ratio actuel de 2,57 fonctionnaires de greffe par magistrat traduisait 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. M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a insisté sur l'effort devant plus particulièrement être porté, désormais, sur les greffiers. A cet égard, il a estimé que le recours accru aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, en 2008, devait améliorer sensiblement les conditions de travail de ces derniers.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial,** a indiqué qu'en 2008, une dotation de 405 millions d'euros était prévue pour couvrir les frais de justice, soit une hausse de seulement 1,7 % par rapport à 2007. Il a estimé que ce poste de dépenses devait encore rester sous observation, mais que les résultats obtenus dans ce domaine par les magistrats, ainsi que la politique volontariste de maîtrise des frais de justice engagée par la chancellerie, devaient être salués. Il s'est félicité de ce que cette maîtrise ait, en outre, été réalisée sans porter atteinte au principe d'indépendance de l'autorité judiciaire.

Concernant la révision de la carte judiciaire, il a rappelé qu'aucune réforme de structure de fond de l'institution judiciaire n'avait été entreprise depuis 1958. Il a jugé que l'objectif de rationaliser les moyens de la justice sur l'ensemble du territoire ne pouvait être que soutenu, dès lors qu'il tenait compte de la réalité humaine des territoires.

Il a souligné que la lucidité devait toutefois être de mise et que cette réforme ne pouvait être envisagée à moyens constants. Il a précisé que si des économies pouvaient être espérées à terme, la révision nécessiterait d'abord, comme toute réforme de structures, une importante « mise de fonds » initiale. En particulier, il a indiqué que les regroupements envisagés auraient un coût immobilier. Il a rappelé que, lors de son audition par la commission, le 14 novembre 2007, Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice, avait d'ailleurs évoqué un programme immobilier (hors Palais de justice de Paris) portant sur un montant total de 800 millions d'euros sur six ans.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a insisté sur le caractère inacceptable des conditions de détention aujourd'hui en France. Il a rappelé que beaucoup de prisons souffraient de vétusté et que le taux de surpopulation carcérale y atteignait 121 % au 1er août 2007, ce taux pouvant même aller jusqu'à plus de 200 % dans certains établissements. Il a indiqué que, pour 2008, le programme « Administration pénitentiaire » comportait 2,383 milliards d'euros de crédits de paiement, soit une progression de 6,4 % par rapport à 2007. Il a, en outre, précisé que les crédits en personnel augmentaient de 90,9 millions d'euros, soit + 6,4 %, cet accroissement s'expliquant notamment par la création de 772 ETPT, afin de répondre à l'ouverture de nouveaux établissements.

Etant donnée la spécificité des programmes immobiliers pénitentiaires et les délais incompressibles qu'ils imposent (validation de projet, études, conception, réalisation, passation des marchés), **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il était particulièrement difficile de distinguer, parmi les créations de places, celles qui relevaient de la mise en œuvre de la LOPJ et celles qui correspondaient à des projets déjà en cours au moment de l'adoption de ce texte.

Au regard de la mesure de la performance, il a observé qu'après deux exercices de « rodage » en mode LOLF, le programme « Administration pénitentiaire » était entré dans une phase de « création » et de « consolidation » avec 12 indicateurs nouveaux sur 18.

Il a précisé que, si cette volonté de perfectionnement devait être encouragée, elle comportait aussi une contrepartie de court terme regrettable, dans la mesure où plusieurs de ces indicateurs n'étaient pas renseignés dans le projet annuel de performance.

Par ailleurs, il a indiqué que le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » comportait 809,1 millions d'euros en crédits de paiement, en progression d'1,6 % par rapport à 2007. Il a souligné que ce dernier bénéficiait

d'un renforcement significatif de ses moyens humains. Il a estimé qu'avec 9.027 ETPT (contre 8.806 en 2007), la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) serait en mesure d'assurer le fonctionnement à pleine capacité de sept établissements pénitentiaires pour mineurs, tout en maintenant son action éducative pour l'ensemble des 80.000 mineurs dont elle avait la charge. Il a ajouté qu'en 2008, la PJJ lancerait la construction de huit hébergements neufs, pour un montant de 37 millions d'autorisations d'engagement.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a relevé que la livraison de l'école nationale de la PJJ, à Roubaix, permettrait aux fonctionnaires stagiaires de la PJJ d'effectuer leur formation dans un bâtiment moderne et adapté, à compter de l'automne 2008.

S'agissant de ce programme, il s'est félicité de la nette amélioration de la situation du financement du secteur associatif habilité (SAH) et de l'apurement du passif des charges de financement de ce secteur.

En matière de performance, il a observé que le coût d'une journée en centre éducatif fermé était de 627,86 euros en 2007 et enregistrait une baisse régulière depuis 2005, avec une cible de 616,40 euros en 2008.

De même, il a souligné que les taux d'occupation des établissements enregistraient des progrès significatifs. Il a indiqué que ce taux était passé de 67,8 % pour les centres éducatifs fermés gérés par le secteur public en 2005 à 75 % en 2007, avec une cible de 78 % pour 2008.

Enfin, il a souligné que 64,1 % 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 », il a précisé que les crédits de paiement diminuaient de 2 %, en revenant de 342 millions d'euros à 335 millions d'euros, et que l'action « Aide juridictionnelle » avait vu régresser sa dotation de 326,9 millions d'euros en 2007 à 318,2 millions d'euros, soit une baisse de 2,7 %.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a relevé que cette baisse pouvait susciter l'inquiétude, au vu de la dynamique de ce poste de dépenses au cours des dernières années et des revendications récurrentes des avocats à propos de l'insuffisance de la rétribution attachée aux missions d'aide juridictionnelle (AJ).

Il a observé que les hypothèses retenues par la chancellerie pour établir le budget de cette action permettaient a priori de dissiper d'éventuelles craintes. Il a indiqué que la prévision était fondée sur un nombre stable de bénéficiaires de l'aide par rapport à 2007, soit 905.000 admissions. En outre, il a précisé que le ministère de la justice prévoyait un rétablissement de crédits à hauteur de 8,9 millions d'euros, au titre d'un meilleur recouvrement des dépenses d'AJ. Il a rappelé que cette prévision était conforme à l'estimation théorique réalisée par l'audit de modernisation sur le recouvrement de l'AJ, paru en février 2007, à condition d'améliorer l'efficacité du recouvrement.

Dans cette perspective, il a indiqué que la création d'un nouvel objectif « Améliorer le taux de recouvrement des frais de justice par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle » paraissait fort utile. Toutefois, il a précisé qu'il fallait l'enrichir par un indicateur mesurant le délai de délivrance de l'attestation de fin de mission à l'avocat, cette attestation conditionnant le règlement de la mission à l'avocat par la caisse autonome de règlement pécuniaire des avocats (CARPA).

S'appuyant sur les conclusions de son récent rapport d'information, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a considéré que l'année 2008 devait être celle de la réforme de l'AJ.

Enfin, il a indiqué que le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés » connaissait une modification de son périmètre en 2008, les actions relatives à la Grande chancellerie de l'Ordre de la Légion d'Honneur et à la Chancellerie de l'Ordre de la Libération relevant désormais, à leur demande, de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

Dans le prolongement de cette évolution, il a rappelé la suggestion, avancée en 2004 par la commission, de créer un programme regroupant l'ensemble des autorités administratives indépendantes au sein d'une mission « Transparence et régulation de l'action publique » et intégrant notamment la CNIL.

En outre, face à la montée en puissance de l'activité de la CNIL, il a souligné que, même si un effort significatif était réalisé à l'occasion du projet de loi de finances pour renforcer les moyens humains de cette institution, le budget de fonctionnement par agent de la CNIL s'élevait à 36.773,23 euros et restait inférieur, en 2008, à celui de beaucoup d'autres autorités administratives indépendantes.

Alors que le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés » porte également une large part des crédits informatiques du ministère de la justice, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a estimé difficile de juger de la gestion des grands projets menés par le ministère en la matière. Il a remarqué, en particulier, qu'il était regrettable qu'aucun indicateur n'évalue le respect des délais dans le cadre de ces projets.

Après que **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, eut proposé à la commission d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Justice », un large débat s'est instauré.

**M. Jean Arthuis, président**, a insisté sur deux réformes ayant vocation à nourrir le débat parlementaire au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2008 : l'AJ et la carte judiciaire. Revenant sur la constitution des pôles d'instruction prévus par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance et visant à assurer la collégialité du travail des magistrats, il s'est interrogé sur la possibilité de ne pas former de tels pôles

uniquement en regroupant des juges d'instruction, mais en y réunissant au contraire d'autres magistrats du siège.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a indiqué que la garde des sceaux n'avait jamais évoqué cette éventualité.

**M. François Trucy** a regretté que les précédents gouvernements aient procédé à des augmentations d'effectifs sans avoir de véritable ligne directrice. Il a, par ailleurs, estimé que la nature des économies recherchées grâce à la réforme de la carte judiciaire n'était pas clairement identifiée.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a confirmé que les économies attendues n'avaient pas encore été évaluées, mais qu'elles correspondaient néanmoins à l'objectif essentiel de cette réforme. Il a ajouté que, si les créations d'emplois pour les magistrats étaient satisfaisantes, elles devaient s'accompagner de créations d'emplois pour les greffiers dans des proportions supérieures. Il a estimé que, comme l'avait indiqué la garde des sceaux, la diffusion au sein de l'institution judiciaire des nouvelles technologies de l'information et de la communication pouvait remédier, au moins en partie, au déficit relatif de greffiers dont souffrent les juridictions. Il a, toutefois, précisé que la pyramide des âges des greffiers, leurs départs en retraite prévisibles et l'allongement de la durée de scolarité à l'ENG devaient être mieux anticipés que par le passé.

**M. Henri de Raincourt** s'est interrogé sur la prise en compte éventuelle, dans le calcul des économies recherchées par la réforme de la carte judiciaire, du financement de maisons de justice et du droit (MJD) par les départements.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a estimé que la justice de proximité serait assurée notamment par des audiences foraines.

**M. Paul Girod** a considéré que la révision de la carte judiciaire devait s'accompagner d'une réflexion sur la constitution de tribunaux d'instance renforcés.

Concernant la réforme annoncée par la garde des sceaux, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a indiqué que les suppressions portaient sur 23 tribunaux de grande instance, 178 tribunaux d'instance, 63 conseils de prud'hommes, 55 tribunaux de commerce et 84 greffes détachés.

Il a ajouté que ces suppressions s'accompagnaient de la création de 7 tribunaux d'instance, 7 juridictions de proximité, 6 tribunaux de commerce et 1 conseil de prud'homme. Il a précisé que la réforme concernait 370 magistrats, 1.300 fonctionnaires et un peu plus de 510 avocats. Il a estimé que la question des tribunaux d'instance renforcés serait vraisemblablement évoquée en séance publique lors de l'examen des crédits de la mission.

**M. Yves Fréville** s'est interrogé sur le montant des investissements à réaliser dans ce contexte.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a indiqué que cette évaluation restait, pour l'instant, approximative et a rappelé que la garde des sceaux avait évoqué des investissements immobiliers, hors Palais de justice de Paris, s'élevant à 800 millions d'euros en six ans. Il a observé que la réforme engagée était devenue indispensable, mais que la concertation avait été relativement limitée depuis le mois de juillet 2007.

S'agissant des investissements, il a rappelé que les décisions pouvaient être prises rapidement, comme en attestait la récente réactivité des présidents de tribunaux de grande instance suite aux nouvelles responsabilités qui leur ont été confiées par la garde des sceaux en matière de sécurisation des juridictions.

**M. Roger Besse** a souligné que la réforme de la carte judiciaire pouvait placer certains départements dans une situation difficile, dès lors qu'ils avaient réalisé des investissements importants dans les bâtiments mis à disposition des juridictions. Il a, par ailleurs, insisté sur la nécessité de prendre en compte la distance séparant le justiciable du tribunal, notamment dans les zones de montagne.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a rappelé que les communes propriétaires de bâtiments accueillant auparavant une juridiction pouvaient procéder à leur vente. Il a observé que la réforme s'étalerait sur trois ans et a estimé que la proximité de la justice, en matière de tutelle et de curatelle notamment, ne serait pas remise en cause.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est interrogé sur le but poursuivi par cette réforme, entre des économies à réaliser et le meilleur fonctionnement de l'institution judiciaire.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a considéré que l'objectif premier correspondait à la réalisation d'économies, même si la qualité et les délais des décisions rendus demeuraient primordiaux.

**M. Eric Doligé** s'est interrogé sur la répartition de l'enveloppe de 800 millions d'euros évoquée par la garde des sceaux pour l'investissement immobilier. Il a rappelé que, s'agissant des établissements pénitentiaires, les constructions devaient s'accompagner des moyens de fonctionnement nécessaires.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a indiqué qu'aucune information précise n'ait été communiquée, pour l'instant, par la garde des sceaux concernant la ventilation de l'enveloppe de 800 millions d'euros. Il a ajouté que le recours aux partenariats public privé serait probablement mis à profit. Il a souligné que les efforts réalisés dans le projet de loi de finances pour 2008, ainsi que ceux réalisés lors des années précédentes, avaient permis un accroissement des effectifs de l'administration pénitentiaire en phase avec le programme de construction immobilière. Il a constaté que le ratio d'encadrement des détenus en France était l'un des plus élevés en Europe.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est interrogé sur la durée du temps de travail des agents de l'administration pénitentiaire.

**M. Bertrand Auban** a rappelé que la carte judiciaire n'avait pas été réformée depuis 1958, alors que, depuis cette date, la population française avait augmenté de 20 millions d'habitants. Il a estimé que les délais de traitement des affaires constituaient un bon indicateur des besoins en effectifs supplémentaires dans les juridictions. Il a insisté sur la nécessité de prendre en compte la réalité géographique des territoires dans cette réforme.

Il s'est, en outre, élevé contre les redéploiements de personnel en faveur des zones en fort développement, dès lors qu'ils éloignent de la justice le justiciable vivant à l'écart de ces centres. Il a indiqué qu'en Haute-Garonne, le maintien du tribunal de Saint-Gaudens avait été demandé, tant par les magistrats que par les avocats, les élus et les représentants de l'Etat, mais que sa suppression avait néanmoins été décidée.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, s'est déclaré préoccupé par la situation signalée par M. Bertrand Auban et a souligné les importants déplacements de population effectivement enregistrés depuis 1958. Il a considéré que, si cette réforme avait fait l'objet d'une concertation limitée, elle n'en demeurerait pas moins nécessaire.

**M. Jean Arthuis, président**, a jugé qu'il était indispensable de parvenir à une politique pénale uniforme, quelles que soient les juridictions. Il a, par ailleurs, estimé que la chancellerie devait poursuivre ses efforts de pédagogie autour d'une réforme difficile à mener.

**M. Bertrand Auban** a observé que « l'embouteillage » des juridictions nuisait à la qualité des décisions de justice et qu'il n'était pas certain que les solutions retenues dans le cadre de cette réforme soient les bonnes.

**La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission « Justice ».**

**Réunie le jeudi 22 novembre 2007 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.**



## **AUDITION DE MME RACHIDA DATI, GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE**

**Réunie le mercredi 14 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice, sur le projet de loi de finances pour 2008.**

**M. Jean Arthuis, président**, a rappelé les travaux conduits par le rapporteur spécial, M. Roland du Luart, sur la question des frais de justice ainsi que, plus récemment, de l'aide juridictionnelle. Il a indiqué que la commission a demandé une enquête de la Cour des comptes, au titre de l'article 58-2° de la LOLF, sur le sujet de l'aide juridictionnelle et de la gestion des caisses autonomes de règlement pécuniaire des avocats (CARPA).

Après avoir repris un certain nombre de ses propos tenus la veille, lors de son audition par la commission des lois, **Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice**, a souligné sa volonté de développer des partenariats innovants au service de la justice. Elle a indiqué que le ministère de la justice avait signé, en juillet 2007, un accord de coopération avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC) en vue de la numérisation et de la dématérialisation des procédures judiciaires, et que cette institution participerait également à l'accompagnement social de la réforme de la carte judiciaire.

Elle a ajouté qu'un autre accord de partenariat avait été signé le 15 septembre 2007 avec les représentants des exploitants d'hélicoptères pour lutter contre les évasions. Elle a précisé que ces exploitants vérifieront désormais l'identité de leurs clients et feront preuve d'une vigilance renforcée au moment de l'embarquement.

Un très large débat s'est ensuite instauré.

Après que **M. Jean Arthuis, président**, eut rappelé l'importance du bon fonctionnement du service de la justice, qui est au cœur du pacte républicain, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a salué le courage nécessaire dans l'action de réforme de la carte judiciaire. Il s'est étonné de la situation inédite engendrée par les grèves déclenchées par les avocats dans certains barreaux, parfois soutenus par les magistrats, en réaction aux annonces faites par le garde des sceaux en ce domaine. Tout en rappelant son attachement au principe d'indépendance de la magistrature, il a considéré qu'une telle situation appelait une réponse de l'Etat et s'est interrogé sur un tel mode d'expression de la part de magistrats devant assurer la continuité de l'administration de la justice.

**Mme Rachida Dati** a précisé que peu de magistrats s'étaient prononcés contre la réforme de la carte judiciaire. Elle a regretté les délais

supplémentaires provoqués par ces mouvements de grève, notamment dans le cadre des cours d'assises. Elle a, en outre, indiqué que des pistes de travail étaient en cours d'examen à la chancellerie afin d'assurer une compensation aux avocats plus particulièrement touchés par cette réforme.

Elle a précisé qu'une difficulté résidait dans un problème d'organisation de la profession d'avocat et qu'il convenait, par ailleurs, de dissiper une confusion trop longtemps entretenue autour de la notion d'indépendance de la magistrature. Elle a ajouté que le statut des magistrats du parquet ne leur conférait pas l'indépendance, tandis que celui des magistrats du siège leur garantissait uniquement l'indépendance au regard des décisions de justice rendues.

**Mme Rachida Dati** a souligné qu'il convenait de rappeler chacun à ses obligations et que la réforme de la carte judiciaire avait été largement portée par les chefs de cours.

**M. Jean Arthuis, président**, a rappelé que depuis la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, l'obligation de reddition de comptes était, pour tout agent public, une obligation à caractère constitutionnel.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a estimé que la réforme en cours de la carte judiciaire devait permettre une utilisation plus rationnelle des moyens de la justice. Il a toutefois précisé que, si cette réforme pouvait déboucher sur des gains à long terme, elle aurait assurément, à court terme, un coût que n'intégrait pas le projet de loi de finances pour 2008. Il s'est interrogé sur l'estimation de ce coût en 2008 et pour les années suivantes.

Indiquant que le projet de loi de finances pour 2008 prévoyait une enveloppe budgétaire de 318,1 millions d'euros pour l'aide juridictionnelle, soit un montant identique à celui de 2007, il a considéré que les crédits consacrés à cette aide ne pouvaient pas croître indéfiniment, et qu'une réforme en profondeur était nécessaire. Il a insisté sur les pistes dégagées à l'issue de son récent rapport n° 23 (2007-2008) faisant suite à sa mission de contrôle budgétaire : la création d'un ticket modérateur justice, une répartition plus équitable de la charge du service de l'aide juridictionnelle, via un système de participation en temps ou en argent de la part des avocats, inspiré du « pro bono » américain, et la modernisation du barème servant de base pour la rémunération des avocats. Il s'est interrogé sur les orientations que souhaiterait privilégier la chancellerie dans ce domaine, ainsi que sur le calendrier retenu.

Il a ajouté que toute mesure touchant à la justice devait faire l'objet d'une évaluation préalable au regard de son impact budgétaire. A cet égard, il a regretté que, pour avoir trop souvent oublié cette règle, les gouvernements successifs avaient présenté des textes inapplicables ou dégradant gravement l'équilibre budgétaire de la mission « Justice », et que le législateur les avait adoptés. Il a demandé au garde des sceaux de s'engager, en début de

législature, à systématiser les études d'impact budgétaire préalables aux prochaines réformes.

**Mme Rachida Dati** a indiqué qu'une enveloppe budgétaire de 1,5 million d'euros était prévue en 2008 pour des mesures d'accompagnement social de la réforme de la carte judiciaire et que 121 millions d'euros, pour un total de 800 millions d'euros sur six ans, étaient budgétés en matière immobilière.

Revenant sur le déplacement effectué au printemps 2007 par la commission au tribunal de grande instance du Mans, **M. Jean Arthuis, président**, a insisté sur la nécessité d'assurer la compatibilité entre les systèmes d'information utilisés par les officiers de police judiciaire (OPJ), les greffes des juridictions et les services assurant la comptabilité publique, afin de surmonter l'allongement des délais de traitement des dossiers.

**Mme Rachida Dati** a rappelé que cette question était au cœur de la réflexion de la chancellerie depuis 1999, mais que peu de progrès avaient été, jusqu'à récemment, accomplis. Elle a indiqué qu'au sein du ressort d'une même cour d'appel, certains tribunaux de grande instance utilisaient des logiciels incompatibles entre eux et que de telles carences étaient particulièrement problématiques pour la consolidation des informations.

Elle a déclaré que certaines juridictions étaient toutefois en pointe sur ces questions, comme par exemple à Angoulême. Elle a considéré que la numérisation des procédures permettait des gains de temps et d'efficacité considérables tout au long de la procédure, et que les avocats étaient d'ailleurs très demandeurs de tels progrès.

Au regard des crédits alloués à l'aide juridictionnelle, elle a remarqué que la consommation pour cette action s'élèverait à 320 millions d'euros en 2007. Précisant qu'elle souhaitait mettre en place un véritable service public de la justice et prévenir les dérives constatées lors de la dramatique « affaire d'Outreau », elle a annoncé qu'elle engagerait la réflexion sur la réforme de l'aide juridictionnelle avant la fin de l'année 2007 et qu'elle s'appuierait sur les conclusions de la mission de contrôle budgétaire conduite par M. Roland du Luart.

Elle a, en outre, approuvé la nécessité de systématiser les études d'impact avant l'adoption d'un texte de loi concernant l'institution judiciaire. Elle s'est d'ailleurs félicitée du renforcement prochain des pôles de l'instruction qui favoriseront une meilleure exécution des courtes peines. Elle a également rappelé la création, par l'Assemblée nationale, d'une mission d'évaluation sur l'exécution des peines et a indiqué qu'elle suivrait attentivement les conclusions de cette mission.

**M. Jean Arthuis, président**, a indiqué qu'à l'avenir le Parlement pourrait refuser de délibérer sur un texte sans étude d'impact préalable.

**M. Jean-René Lecerf, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois**, a souligné l'importance accordée par la commission des

lois à l'évaluation, a posteriori, des textes votés. Il a souhaité qu'à cet égard les efforts très significatifs réalisés par l'administration pénitentiaire puissent être évalués de manière précise, notamment dans le cas des établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) et des centres éducatifs fermés (CEF), dont les prix de journée sont particulièrement élevés.

Il a ajouté que l'organisation des établissements pénitentiaires de notre pays était très variable d'un site à un autre, et qu'il convenait donc de procéder à une évaluation précise des conditions de détention et de leur incidence en matière de réinsertion et de récidive.

**Mme Rachida Dati** a reconnu qu'il était utile de mettre en place un outil statistique plus homogène permettant d'étudier la population carcérale et son taux de réinsertion. Elle a indiqué son intention de conduire une évaluation dans cette perspective sur les EPM et les quartiers pour mineurs.

**M. Eric Doligé** s'est interrogé sur les compensations pouvant être accordées dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire, et notamment sur l'éventualité de la mise en place de retraites anticipées. Il a regretté, par ailleurs, que les moyens mis à disposition pour répondre à la délinquance des mineurs ne soient pas mieux adaptés à la réalité et que des maisons de l'enfance voient leur fonctionnement perturbé par certains placements.

Il a ajouté, en matière de performances, que le recours à la visioconférence devait être accru et que la question des transfèrements de détenus devait être prise en compte dans la redéfinition de la carte judiciaire. Il s'est enfin interrogé sur la nécessité d'enregistrer tous les interrogatoires.

**M. Michel Charasse** a jugé nécessaire d'engager la réflexion sur les bâtiments pouvant être libérés dans le cadre de la révision de l'implantation des juridictions. Il a noté que ces bâtiments pouvaient être la propriété de l'Etat, de départements ou de simples locations, et qu'il convenait d'envisager d'éventuelles négociations avec les conseils généraux concernés. Il a en outre relevé que la vente de ces bâtiments serait à l'origine de recettes exceptionnelles à répartir entre les parties prenantes.

Il a estimé, par ailleurs, qu'en matière de sécurisation des palais de justice une clarification des responsabilités s'imposait, et que des inspections régulières devaient être envisagées, dès lors que ces bâtiments accueilleraient le public.

Il a demandé au garde des sceaux une liste à jour des condamnations récentes de la France par la Cour de justice des communautés européennes, afin de pouvoir estimer le montant des amendes prononcées contre notre pays.

**M. Alain Lambert** est tout d'abord revenu, pour les regretter, sur les modalités d'examen en séance publique, en l'état actuel du texte constitutionnel, du budget de la sécurité sociale et du budget de l'Etat.

Il a considéré que si la réforme de la carte judiciaire pouvait être souhaitable, il était difficile de comprendre qu'elle passe par la suppression de

juridictions ou de pôles de l'instruction, et qu'on n'ait pas tenté de créer des juridictions de première instance en fusionnant les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance. Il a, en particulier, regretté la disparition de certains pôles de l'instruction, estimant que la justice s'éloignerait, de ce fait, dangereusement du justiciable. Il a, en outre, déploré que cette révision s'appuie sur une géographie administrative ne tenant pas compte des délais de route.

Il a évoqué le manque de places offertes au sein des établissements pénitentiaires et a estimé que la raison ne pouvait en être cherchée que du côté d'une insuffisance de crédits ou d'une trop grande complexité des montages immobiliers à l'origine des lenteurs.

**M. Gérard Longuet** s'est interrogé sur les modalités d'amortissement du programme immobilier évoqué par le garde des sceaux et portant sur un montant total de 800 millions d'euros sur six ans.

Il a considéré que l'intention parfois évoquée de créer une indemnité viagère pour les avocats était incompatible avec leur statut libéral. Il a, par ailleurs, souligné le coût très élevé du traitement de la délinquance dans les établissements de l'administration pénitentiaire.

Il a enfin proposé une évaluation de la qualité juridique des décisions prises, appréciée notamment sous l'angle du taux d'appel relatif aux décisions rendues par les cours d'assises.

**M. Joël Bourdin** a observé que la réforme de la carte judiciaire devait s'accompagner d'une réflexion sur le fonctionnement des tribunaux de commerce et des conseils de prud'hommes.

**M. François Marc** s'est interrogé sur la notion de performance au sein des juridictions et sur la possibilité de s'inspirer de la réussite de la mise en réseaux des pôles de compétitivité dans le cadre de la reconfiguration de la carte judiciaire. Il s'est, en outre, inquiété de la sécurisation des informations échangées, sur internet, dans le cadre de la procédure judiciaire.

**M. Philippe Dallier** s'est étonné de ce que certains crédits, gérés par la direction interministérielle à la ville (DIV), et concernant des dispositifs tels que des services d'accès aux victimes ou des points d'accès au droit, relèvent de la mission « Ville et logement ».

**Mme Nicole Bricq** a estimé que les suppressions de juridictions, dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire, devaient avant tout profiter aux ressorts les plus chargés. Elle s'est par ailleurs interrogée sur une spécialisation accrue des magistrats, ainsi que sur d'éventuelles compensations au profit des départements subissant des suppressions de tribunaux.

**M. Jean Arthuis, président**, a déclaré que des éléments de clarification devaient être apportés sur l'avenir des pôles de l'instruction, et a rappelé qu'un mouvement de spécialisation des juridictions, notamment en matière financière, semblait être engagé.

**M. Michel Charasse** a observé que le plan actuel de restructuration de la carte des chambres régionales des comptes pouvait fournir des solutions aux problèmes immobiliers posés par la réforme de la carte judiciaire et qu'une coordination entre ces deux réformes pourrait utilement être mise en œuvre.

En réponse aux différents intervenants, **Mme Rachida Dati** a indiqué que cette réforme prenait en considération les regroupements éventuels de services publics. Elle a ajouté que la création des pôles de l'instruction, au plus tard le 1er mars 2008, et d'abord pour les affaires criminelles, visait à éviter l'isolement du juge. Elle a précisé que ces pôles concentraient moins de 5 % du total des affaires pénales et qu'ils ne pouvaient pas être considérés comme un élément moteur de la justice de proximité, mais qu'ils allaient dans le sens d'une spécialisation des juridictions.

**M. Jean Arthuis, président**, a observé que ces pôles contribuaient à un renforcement du rôle du parquet.

**Mme Rachida Dati** a précisé qu'un tel renforcement passait surtout par la création de bureaux des enquêtes et que les pôles de l'instruction ne traiterait qu'un nombre marginal d'affaires au pénal.

**M. Alain Lambert** a souligné que, dans ce contexte, le rôle de la commission serait de vérifier, à un horizon de deux à trois ans, si les choix effectués aujourd'hui étaient les bons, en analysant notamment le coût de l'instruction.

**Mme Rachida Dati** a affirmé qu'il n'avait jamais été question de proposer une retraite anticipée à certains avocats dans le cadre de l'accompagnement social de la réforme de la carte judiciaire. Elle a en revanche indiqué que la compensation pouvait passer par la création d'un poste de vice-bâtonnier au sein des barreaux, la représentation obligatoire dans le cadre de certains contentieux relativement complexes (comme ceux du droit de la consommation), la multipostulation pour les avocats et la création de passerelles de la profession d'avocat vers les métiers de la magistrature.

Elle a toutefois relevé que l'une des difficultés actuelles résidait dans l'absence de position commune au sein de la profession d'avocat.

Elle a ajouté que la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance établissait une distinction claire entre le mineur en danger et le mineur délinquant. Elle a considéré qu'il s'agissait, dès lors, d'adapter la prise en charge aux situations données et d'intervenir le plus tôt possible auprès du mineur afin d'éviter d'être ensuite contraint de mettre en œuvre des solutions lourdes et coûteuses, telles que le placement en CEF.

Elle a regretté que les magistrats eux-mêmes nourrissent une certaine ambiguïté entre l'assistance éducative et les mesures s'appliquant à un mineur délinquant.

**M. Jean Arthuis, président**, a déploré que cette ambiguïté se prolonge dans une confusion des rôles entre, d'un côté, l'Etat et, de l'autre, les départements, qui prennent en charge une part de l'assistance éducative.

**Mme Rachida Dati** a indiqué qu'elle avait demandé une expérimentation visant à dissocier le juge pénal du juge pouvant prescrire une assistance éducative. Elle s'est en outre prononcée pour la généralisation de la visioconférence, en soulignant son intérêt, par exemple dans le cas de la reconduction d'un mandat de dépôt.

Elle a ajouté que le rapprochement des tribunaux de grande instance et des établissements pénitentiaires faisait partie de l'un des objectifs de la réforme de la carte judiciaire. Elle a toutefois souligné la difficulté de trouver un site pour implanter une prison, mais a également précisé que le programme immobilier pénitentiaire s'accélérait grâce à un recours plus large aux contrats de partenariat public/privé.

S'agissant des éventuelles recettes provenant de la vente d'immeubles abritant actuellement des tribunaux, **Mme Rachida Dati** a rappelé que l'Etat n'était que rarement propriétaire de ces bâtiments.

En matière de sécurisation des palais de justice, elle a indiqué que 20 millions d'euros avaient été consacrés à cette question depuis l'agression survenue au tribunal de grande instance de Metz, en juin 2006. Elle a souligné que, d'ici à janvier 2008, tous les tribunaux de France auront fait l'objet de mesures de sécurité supplémentaires, mais qu'un certain nombre de problèmes se posaient du fait du classement de certains sites et de la nécessité de mettre aux normes certains bâtiments.

**M. Jean Arthuis, président**, a insisté sur le devoir d'exemplarité de la justice en matière de respect des normes de sécurité.

**Mme Rachida Dati** a rappelé que les questions de sécurité au sein des palais de justice relèvent de la responsabilité du président de la juridiction.

**M. Michel Charasse** a toutefois souhaité une clarification de ce régime de responsabilité.

**Mme Rachida Dati** a indiqué qu'elle transmettrait, dans les meilleurs délais, au rapporteur spécial, la liste des condamnations de la France par la Cour de justice des communautés européennes.

**M. Jean Arthuis, président**, a souligné que, depuis la LOLF, ces condamnations devaient faire l'objet, dans le bilan de l'Etat, de provisions, en application du principe de précaution.

**M. Michel Charasse** a remarqué que, s'agissant de telles condamnations, il convenait aussi de connaître la suite réservée à ces décisions de justice et leurs éventuelles retombées en droit interne.

**Mme Rachida Dati** a rappelé que la précédente réforme de structure de l'institution judiciaire remontait à 1958, et que la création d'un tribunal de

première instance par département ne faisait pas l'objet d'un consensus, en particulier auprès des élus.

Elle a souligné que, dans le cas des tribunaux de grande instance supprimés, la réforme ne concernait que la matière pénale et pas les affaires civiles. Elle a ajouté que, dans le cas des tribunaux d'instance, les critères retenus avaient été notamment ceux du nombre d'affaires traitées dans les domaines du surendettement, de la consommation et du droit des tutelles. Elle a précisé que ni le contentieux lié au surendettement, ni celui lié au droit de la consommation, ne donnaient lieu à comparution. Elle a également rappelé que, dans le cas des dossiers de tutelle, le juge devait d'ores et déjà fréquemment se déplacer, par exemple dans les maisons de retraite ou les hôpitaux.

**Mme Rachida Dati** a insisté sur la nécessité de développer des points d'accès au droit, et a souligné qu'aujourd'hui 100 tribunaux d'instance, sur les 475 existants, n'avaient aucun magistrat ni fonctionnaire à temps plein. Elle a également observé qu'actuellement 350 postes de magistrats restaient vacants.

**M. Jean Arthuis, président**, a estimé que le rôle du juge des tutelles avait vocation à se développer.

**Mme Rachida Dati** a déclaré que le nombre de places en établissements pénitentiaires allait croître de 13.000 d'ici à 2012, et qu'il convenait de rattraper le retard pris par l'exécution partielle de la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation judiciaire (LOPJ). Elle a précisé que les 800 millions d'euros prévus en six ans pour la mise en œuvre du programme immobilier dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire ne tenaient pas compte du projet de déplacement du tribunal de grande instance de Paris.

Elle a relevé que l'indemnisation des avocats concernait essentiellement 200 d'entre eux tirant majoritairement leurs ressources de l'aide juridictionnelle.

Concernant le coût des structures dédiées aux jeunes délinquants, elle a indiqué qu'une journée en CEF coûtait 600 euros et qu'une journée en établissement pour mineurs revenait à 85 euros.

Afin de garantir une meilleure stabilité des décisions de justice, **Mme Rachida Dati** a annoncé la création de pôles spécialisés dans le contentieux de l'amiante, afin d'assurer une plus grande homogénéité des décisions et des niveaux d'indemnisation.

Elle a indiqué que, s'agissant des conseils de prud'hommes, la négociation portait également sur les sections de ces tribunaux, le secteur de l'industrie perdant de son importance relative par rapport au secteur tertiaire.

En matière de performance des juridictions, elle a souligné que le regroupement des moyens et la création de pôles de compétence devaient permettre d'améliorer les délais de traitement des affaires.

En outre, elle a rappelé que, grâce à la loi précitée relative à la prévention de la délinquance, certains crédits de la justice avaient été, en quelque sorte, « sanctuarisés ».

Elle a par ailleurs observé que la réorganisation d'un service dans une commune devait s'accompagner d'une réflexion d'ensemble sur les projets pouvant être menés en relation avec d'autres services publics pour préserver les grands équilibres de la ville concernée.

**M. Jean Arthuis, président**, a estimé que l'ampleur du « chantier », représenté par la réforme de la carte judiciaire et les nombreux dysfonctionnements de l'institution judiciaire, devaient inciter à se concentrer sur les priorités plutôt qu'à chercher à faire adopter de nouvelles lois.