

Réunion du jeudi 9 novembre 2006

**Commission des finances, de l'économie générale et du plan  
Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de  
l'administration générale de la République**

(en application de l'article 117 du Règlement)

**à 9 heures 30**

S E S S I O N   O R D I N A I R E   D E   2 0 0 6 - 2 0 0 7

**Coprésidence de M. Michel Bouvard**

*Vice-Président de la commission des finances, de l'économie générale  
et du plan*

**et de M. Philippe Houillon**

*Président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation  
et de l'administration générale de la République*

Projet de loi de finances pour 2007

**. Mission Justice**

Audition de M. Pascal Clément, garde des Sceaux, ministre de la justice

La séance est ouverte à 9 heures 30.

**M. Michel Bouvard, vice-président de la commission des finances** - Je suis heureux de coprésider cette réunion avec le président Houillon. Je rappelle que la formule de la commission élargie permet souplesse et réactivité. J'invite donc chacun à privilégier les interventions courtes et les questions, et à éviter les monologues académiques...

**M. Philippe Houillon, président de la commission des lois** - Monsieur le garde des Sceaux, la commission des lois a plaisir à vous retrouver une nouvelle fois après l'audition d'hier sur le projet relatif à la prévention de la délinquance, et avant celle qui nous réunira le mercredi 29 novembre sur les projets relatifs à la réforme de la justice. La présente réunion, en formation « élargie », a trait aux crédits de la mission « Justice », qui fait l'objet de deux rapports pour avis de la commission des lois.

Ces crédits, et il convient d'emblée de s'en féliciter, sont en hausse sensible. Mais ils doivent accompagner l'indispensable mutation de la justice, attendue de nos concitoyens comme l'ont montré les travaux de notre commission d'enquête sur l'affaire d'Outreau. Vous comprendrez donc aisément que nous vous interrogeons sur les moyens nécessaires à la mise en œuvre, sinon de l'ensemble des propositions que nous avons faites, du moins de celles que vous avez reprises dans les projets de loi dont nous aurons à discuter prochainement, qu'il s'agisse des pôles de l'instruction, de l'accélération et de l'amélioration des procédures, ou encore de la formation des magistrats.

**M. Pascal Clément, garde des Sceaux, ministre de la justice** - La justice sera en 2007, une nouvelle fois, une des priorités budgétaires du gouvernement. Le budget de la Justice augmente de 5 %, après 4 % en 2005 et 4,6% en 2006. Cette nouvelle augmentation pour 2007 est à comparer à celle - 0,8 % - du budget de l'État. Le budget de la justice s'élève au total à 6,271 milliards d'euros, soit 2,34 % du budget de l'État au lieu de 1,69 % en 2002. Depuis 2002, le budget de la justice a ainsi augmenté de près de 1,8 milliard d'euros. Cette priorité continue depuis la loi d'orientation et de programmation pour la justice marque la volonté du gouvernement de renforcer les fonctions régaliennes de l'état, en donnant à la justice les moyens d'assurer efficacement ses missions.

Cette année, la justice doit relever trois défis : celui de sa modernisation, celui de son accessibilité et celui de son efficacité. J'ai l'ambition d'une justice modernisée, dans son fonctionnement et dans ses procédures. C'était le défi que nous assignait la représentation nationale l'an dernier, lorsqu'il s'agissait de mettre en place la LOLF. Ce rendez-vous, nous l'avons honoré.

Les responsables locaux des services judiciaires, de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse se sont vu attribuer une enveloppe de crédits et des objectifs, dans le cadre de « dialogues de gestion ». Ils ont été en mesure d'exercer, au plus près des besoins, les arbitrages nécessaires entre leurs crédits de fonctionnement et leurs crédits de rémunération.

Les chefs de cour sont désormais, conjointement, ordonnateurs des dépenses et responsables des marchés. Ils portent sur la gestion un regard nouveau, intéressé, responsable. Je rappelle que les ordonnateurs des dépenses des juridictions étaient auparavant les préfets. Les chefs de cour exercent désormais pleinement leurs responsabilités juridiques et financières. Ils sont de véritables « managers » du service public de la justice, comme en témoigne la gestion décentralisée des budgets des juridictions, réalisée avec le souci de l'économie et de la performance.

Avec mon collègue en charge du budget et de la réforme de l'État, nous avons souhaité approfondir cette démarche de modernisation. J'ai ainsi voulu que la Justice joue un rôle moteur dans les audits de modernisation de l'État. A la lumière d'un audit sur ce sujet, je souhaite que la visioconférence soit utilisée chaque fois que l'acte à accomplir pourra se satisfaire de cette technique, sans présentation physique de la personne devant le juge ou la juridiction. L'ensemble des juridictions et les principaux établissements pénitentiaires devraient être équipés en visioconférence d'ici la fin de cette année. Cette modernisation sera source d'économies importantes sur les déplacements d'experts et de magistrats, notamment dans les DOM-TOM, mais également en matière de transfèrement de détenus. Son utilisation dans le fonctionnement courant des services permet déjà des économies significatives de temps et de crédits, tout en favorisant une plus grande proximité entre des services répartis sur l'ensemble du territoire.

Dans la continuité de cette démarche de modernisation, je souhaite que la Justice s'appuie, sur les nouvelles technologies pour être plus performante. J'ai ouvert, pour l'année qui vient, un chantier important : celui de la numérisation des procédures pénales. Il s'agit en effet de profiter de l'évolution des technologies pour assurer une plus grande fluidité dans le déroulement de ces procédures et l'accès en temps réel aux dossiers, tant pour les magistrats que pour les auxiliaires de justice. Le rapport de la mission d'audit de modernisation vient de m'être remis. D'ici la fin d'année, plus de la moitié des TGI mettront en œuvre la première vague de cette numérisation.

Le ministère de la justice a relevé un autre défi. Le cinquième des crédits du ministère est passé du statut de crédits évaluatifs, à celui de crédits limitatifs. Ces crédits concernaient les frais de justice, l'aide juridictionnelle, le financement du secteur associatif de la protection judiciaire de la jeunesse et la prise en charge de la santé des détenus. Dans chacun de ces cas, il convient à présent de rester dans l'enveloppe des crédits votés.

Il y a un an, je vous présentais un programme de maîtrise des frais de justice. J'ai rencontré un certain scepticisme, avant que chacun ne constate que la justice s'était effectivement donné les moyens de mieux maîtriser son budget. Cette démarche a produit des résultats concrets. Alors que les frais de justice connaissaient une augmentation de 15 à 20 % par an jusqu'à atteindre 487 millions d'euros en 2005, ils seront en 2006 conformes aux prévisions, soit environ 420 millions d'euros. J'avais assuré que cette maîtrise ne se ferait pas au détriment de la liberté d'initiative des magistrats et de la recherche de la vérité. Je crois pouvoir affirmer que nous y sommes arrivés. Nous poursuivrons donc nos efforts en 2007, pour contenir la progression de ces dépenses, en nous assurant notamment que les tarifs de nos fournisseurs sont compétitifs et que l'attention des prescripteurs, magistrats et officiers de police judiciaire, reste mobilisée. Ce sont donc 423 millions d'euros en autorisations d'engagement que nous avons pu inscrire en loi de finances pour 2007, pour les frais de justice. Si l'enveloppe de ces crédits est donc limitativement définie, elle l'est de façon réaliste et raisonnable.

Je souhaite ensuite que la Justice soit plus accessible pour tous les citoyens. C'était un des objectifs que vous nous aviez assignés en 2002, en votant la LOPJ.

L'accessibilité, c'est avant tout donner aux citoyens une réponse rapide lorsqu'il s'adresse à la justice. Entre 2002 et 2005, les délais moyens de traitement ont baissé pour toutes les affaires, même si des délais anormalement longs peuvent encore constatés. Ainsi, les délais moyens de traitement dans les juridictions du premier degré ont été réduits de 28 %, passant en moyenne de 9,4 à 6,7 mois. Pour prendre un exemple plus précis, en matière de divorce, les délais étaient de 12 mois en 2004, de 10 mois en 2005 et devraient être réduits à 9 mois en 2006. Ces efforts doivent bien sûr être poursuivis, afin de parvenir à des délais de jugement acceptables par nos concitoyens.

Le ministère de la justice doit également s'assurer que chacun puisse connaître et exercer ses droits. L'accès au droit doit être favorisé et, tout particulièrement, le droit à disposer d'un avocat pour les plus démunis. Ainsi, j'ai décidé, en accord avec le Premier ministre, d'une augmentation des crédits consacrés à l'aide juridictionnelle de 6,6 %. Cette mesure représente 20 millions d'euros, dont plus de 16 millions consacrés à la revalorisation de l'unité de valeur, qui permet de fixer la rétribution des avocats. Le budget total de l'aide juridictionnelle sera ainsi de 323 millions d'euros en 2007. Il s'agit là d'un effort financier important, dans un contexte budgétaire toujours contraint. Cette mesure ambitieuse est néanmoins nécessaire et témoigne de la volonté du gouvernement d'assurer une juste rétribution des avocats, conforme à l'exigence d'une défense de qualité.

L'accessibilité de la justice doit aussi concerner les victimes, en leur garantissant une prise en charge concrète. Ainsi, la forte progression des crédits destinés aux associations d'aide aux victimes depuis 2002 a permis d'augmenter de 38% le nombre de victimes suivies, soit plus de 100 000 en 2005. L'effort budgétaire consacré à l'aide aux victimes est maintenu en 2007, à hauteur de 9,7 millions d'euros. Près de 3,7 millions d'euros seront consacrés au développement de l'accès au droit, par l'intermédiaire des maisons de la justice et du droit et des conseils départementaux de l'accès au droit. Ces structures sont en effet désormais présentes dans quasiment tous les départements. Les maisons de la justice et du droit ont vu leur nombre passer de 43 en 2002 à 118 en 2005.

Enfin, la Commission nationale de l'informatique et des libertés disposera d'un budget fortement renforcé. Près de 10 millions d'euros lui sont attribués, soit une hausse de 13 % en 2007, après celle de 26 % l'an dernier.

Je souhaite enfin que l'année judiciaire 2007 soit placée sous le signe de l'efficacité. Cette efficacité s'appuie tout d'abord sur de nouveaux recrutements et l'aboutissement du programme immobilier lancé il y a quatre ans.

Les crédits inscrits dans le PLF pour 2007 nous permettront de procéder à 1 548 recrutements supplémentaires. Sur la législature, 7 700 emplois nouveaux auront ainsi été créés. Cet effort considérable permettra aux juridictions d'accueillir 160 magistrats, 160 greffiers et 200 fonctionnaires de greffe supplémentaires, afin de rendre notre système judiciaire plus efficace.

La protection judiciaire de la jeunesse sera renforcée par le recrutement supplémentaire de 290 agents spécialisés dans les métiers de l'éducation et de l'insertion. Ils auront à cœur de répondre aux nouvelles formes de délinquance des mineurs sur l'ensemble du territoire national. L'installation, en 2008, de l'école nationale de la PJJ à Roubaix permettra, en outre, de renouveler la formation de ses personnels, dans la fidélité à ses principes fondateurs.

L'administration pénitentiaire bénéficiera de 703 emplois supplémentaires en 2007. Cela lui permettra notamment de recruter les 458 agents nécessaires à l'ouverture des nouveaux établissements pénitentiaires.

En effet, les années 2002 à 2006 ont été des années de construction et de réhabilitation. En 2007, commencera la mise en service des nouveaux établissements pénitentiaires et palais de justice, tandis que les opérations de rénovation se poursuivront. L'investissement du ministère dans ce programme immobilier représentera 1,1 milliard d'euros en autorisations d'engagement. Parmi ces crédits, 890 millions permettront à l'administration pénitentiaire de respecter l'objectif de la LOPJ, en créant 13 200 places réparties sur trente établissements afin de faire face à la surpopulation carcérale et à la vétusté de certains établissements.

Notre pays disposera ainsi d'environ 60 000 places conformes à nos besoins quantitatifs et adaptés aux nouvelles normes pénitentiaires du Conseil de l'Europe. Sept établissements pénitentiaires pour mineurs seront livrés en 2007 et deux début 2008. Dix établissements pour détenus majeurs sont d'ores et déjà lancés dans le cadre de partenariats public-privé. L'ensemble des établissements prévus par la LOPJ seront construits d'ici 2010.

L'effort immobilier se poursuivra également pour les juridictions grâce à un programme de construction-rénovation de 190 millions d'euros. Dès 2007, les palais de justice de Thonon-les-Bains, Avesnes-sur-Helpe et la cour d'appel de Bordeaux seront livrés. Les travaux se poursuivront ou commenceront à Annecy, Bobigny, Dijon, Le Havre, Nanterre ou Pointe-à-Pitre. Deux opérations seront réalisées en partenariat public-privé : le palais de justice de Bourgoin-Jallieu et l'extension de celui de Toulon. Plusieurs centaines de juridictions bénéficieront, elles aussi, d'améliorations ou de rénovations de leur patrimoine immobilier.

Enfin, pour la PJJ, l'ouverture de vingt centres éducatifs fermés supplémentaires est programmée, portant le nombre de places disponibles dans ces établissements à 465 à la fin de 2007.

Ces recrutements et ces constructions nous permettront d'assurer la bonne exécution des décisions de justice. En quatre ans, le taux de réponse pénale a déjà augmenté de plus de 10 %, la justice apportant une réponse pénale dans 79 % des dossiers qui lui sont transmis – et pour les mineurs, ce taux est même de 87 %. J'ajoute que notre politique active de diversification de la réponse pénale a permis d'accroître le nombre de mesures alternatives aux poursuites de 45 %, rendant la justice plus effective.

J'avais fait, l'an dernier, de la mise en place des bureaux d'exécution des peines, l'une de mes priorités pour 2006. Aujourd'hui, 67 ont été créés dans les tribunaux de grande instance. Cette mesure sera généralisée à tous les TGI d'ici la fin de l'année. Ils seront dotés des moyens humains et matériels nécessaires à leur mission. Leur implantation sera étendue aux tribunaux pour enfants afin d'assurer une réponse pénale plus efficace à l'égard des mineurs.

Je souhaite aussi poursuivre la politique de sécurisation des établissements pénitentiaires engagée depuis 2002. La France dispose désormais d'un des taux d'évasion les plus faibles d'Europe. Conforter ce résultat nécessite une adaptation permanente des dispositifs de sécurité. Le programme d'équipement des prisons en moyens de protection contre les intrusions par voie aérienne, tout comme l'installation de brouilleurs de portables, seront poursuivis. L'équipement de protection des personnels pénitentiaires sera, par ailleurs, renforcé.

La sûreté des juridictions est également une de mes priorités. Ainsi, 18 millions d'euros sont consacrés à ce programme dans le budget 2007. Dans les juridictions les plus sensibles, j'ai décidé de faire appel, en complément du gardiennage, à des professionnels particulièrement adaptés. Aussi, nous déploierons, aux côtés de réservistes de la police nationale, d'anciens surveillants de l'administration pénitentiaire. Les expériences menées à Rouen, Aix ou Toulouse ont montré combien leur savoir faire permettait de pacifier les juridictions. Ils seront 260 sur le terrain, à partir du début 2007. Par ailleurs, nous équipons progressivement les juridictions qui ne l'étaient pas, de portiques de détection, de vidéosurveillance et d'alarmes afin de réduire les risques d'agression.

Si la justice doit être ferme avec ceux qui se croient au-dessus d'elle, elle a également vocation à réinsérer dans la société les mineurs suivis par la PJJ et les détenus ayant purgé leur peine.

La PJJ voit ses crédits augmenter de +8,6% cette année. L'effort en faveur des centres éducatifs fermés ne se fera pas au détriment des prises en charge classiques. Les crédits du secteur associatif progressent de 43 millions d'euros, au bénéfice de l'ensemble des structures de prise en charge des mineurs.

Je souhaite également tout mettre en œuvre pour éviter les « sorties sèches » de prison, c'est-à-dire les sorties sans suivi ni soutien adapté. Ainsi, nous devons poursuivre nos efforts en faveur des mesures d'aménagements de peine, qui ont augmenté à 27 % entre 2003 et 2005. Aucune mesure ne doit être négligée, mais je souhaite insister cette année sur le bracelet électronique mobile. Nombre d'observateurs étaient sceptiques lorsque nous nous étions fixé l'objectif de 3 000 placements simultanés pour la fin de l'année 2007, mais nous sommes en train de gagner ce pari. L'expérimentation du bracelet électronique offre au juge la possibilité de concilier protection de la société, respect des victimes et réinsertion des condamnés à de longues peines ou présentant un risque de récidive.

Nous devons avoir, enfin, l'ambition de la réforme. Le débat sur la réforme de la justice a été un des temps forts de cette année. Je souhaite que l'année 2007 soit l'année des premières réponses à l'affaire dite d'Outreau. A la suite de ce drame, l'équilibre entre les droits de la défense et l'efficacité de la procédure nécessitait d'être repensé.

La justice est confrontée aujourd'hui à trois enjeux : lutter contre les détentions provisoires injustifiées, renforcer les droits de la défense, moderniser le régime de la responsabilité des magistrats. Mes propositions ont été adoptées il y a deux semaines par le conseil des ministres.

Cette réforme nécessitera en particulier la création de 70 emplois de magistrats et de 102 emplois de fonctionnaires de greffes. Les postes de magistrats seront pourvus par redéploiement et un recrutement de fonctionnaires devra être organisé. Ce projet comporte, comme pour tous les projets de loi. Une étude d'impact financier qui est estimé pour le ministère de la justice à 30 millions d'euros. Ce financement ne figure pas dans le PLF 2007 puisque le chiffre précis de cette réforme en 2007 dépend du périmètre définitif de la loi et de son calendrier de mise en œuvre, mais, dès que la loi sera promulguée, le Gouvernement abondera en tant que de besoin les crédits du ministère.

**M. Michel Bouvard, vice-président de la commission des finances** – J'aimerais que tous les projets de lois soient assortis d'une étude d'impact financier !

**M. le Garde des Sceaux** – Nous sommes exemplaires !

**M. Jean-Paul Garraud, rapporteur pour avis de la commission des lois pour les programmes « Justice judiciaire » et « Accès au droit et à la justice »** – Le budget de la justice, qui s'élève à 6,271 milliards d'euros, connaît, comme cela a été dit, une progression notable : 5 % en 2007, et 38 % depuis 2002. La réforme de la procédure pénale, qui fait suite aux travaux de la commission parlementaire d'Outreau, a dégagé des objectifs clairs : assurer la cohérence de l'organisation territoriale de l'instruction, favoriser le travail en équipe, améliorer le contrôle de la chambre de l'instruction sur le déroulement des informations et sur la détention provisoire, et enfin renforcer le caractère contradictoire des expertises.

Un certain nombre de dispositions budgétaires ont déjà été prises pour répondre à ces préoccupations, notamment en faveur de la mise en place des pôles de l'instruction – sans revenir sur la présence d'un juge d'instruction par tribunal de grande instance. L'objectif est de créer 125 pôles et de développer la co-saisine. Dans ce schéma, la place du juge des libertés et de la détention peut susciter des interrogations – certains membres de la commission d'enquête en avaient d'ailleurs préconisé la suppression pure et simple. Le pôle de l'instruction pourrait avoir compétence pour l'ensemble de ce qui concerne la détention provisoire et donc remplacer le JLD, juge unique – et peut-être inique, selon l'adage. Beaucoup de députés s'intéressent à cette question et une évolution est peut-être envisageable. Quant au renforcement du contrôle par la chambre de l'instruction et à la réforme de l'expertise, en particulier psychiatrique, ce sont deux sujets primordiaux.

L'année dernière, nous étions très inquiets de l'évolution des frais de justice, qui augmentaient de 15 à 20 % chaque année. À la suite des travaux de la mission que vous avez instituée, sous l'autorité de secrétaire général de la Chancellerie, des efforts importants ont été réalisés. Un nouvel article du code de procédure pénale a notamment permis d'encadrer les tarifs des réquisitions des opérateurs téléphoniques, qui ont baissé de 40 % depuis. C'était une mesure indispensable à la maîtrise des frais de justice et le sujet semble réglé. Quant aux juges de proximité, leur nombre augmente – 530 étaient en activité au 30 juin – et il faut souligner que seules huit de leurs décisions ont été annulées par la Cour de cassation. Leurs compétences ont été accrues, aussi bien au civil qu'au pénal. En revanche, un problème semble se poser au sujet du remboursement de leurs frais de déplacement.

L'accès au droit et à la justice regroupe l'aide juridictionnelle, l'accès au droit et l'aide aux victimes. Ses crédits connaissent une progression notable, de 6,2 %. L'aide juridictionnelle, notamment, passe de 303 à 323 millions d'euros, avec une augmentation de six points de l'unité de valeur de référence pour la rétribution des avocats.

J'en viens à mes questions. La première concerne la dégradation du ratio entre le nombre des magistrats et celui des fonctionnaires des services judiciaires, qui était de 2,87 en 1992 et de 2,63 en 2005 alors que les missions confiées à la justice ont été alourdies. Il y a certes eu des créations de postes de magistrats, mais qui n'ont pas été accompagnées de postes de fonctionnaires. Or, un magistrat n'est rien sans son greffier ! Il est important de maintenir la corrélation entre les deux. Ma seconde question porte sur les juges d'application des peines : toutes les réflexions qui ont été conduites montrent qu'il est absolument indispensable d'augmenter leurs moyens, alors que les peines d'emprisonnement assorties d'un sursis avec mise à l'épreuve ont progressé de 20 % en quatre ans et que nous souhaitons développer les mesures de sûreté, telles que le bracelet électronique. Il convient donc de faire un effort dans ce domaine.

Les primes au mérite ont fait couler beaucoup d'encre, mais elles sont maintenant parfaitement entrées dans les mœurs. En revanche, il me semble tout à fait anormal que seuls les magistrats puissent en bénéficier, et pas les greffiers, alors qu'ils travaillent en équipe. Enfin, il me semble qu'il faut consacrer des moyens à l'amélioration de la gestion des ressources humaines du ministère. C'était une des grandes préoccupations de la commission parlementaire : sans vouloir en aucune façon mettre en cause le travail des agents, il faut parvenir à placer la bonne personne au bon endroit. Avant d'élaborer de nouvelles lois, il faut améliorer l'application de celles qui existe. Cette préoccupation rejoint celle de nombreux agents du ministère.

**M. le Garde des Sceaux** – La réforme qui a été présentée au conseil des ministres vise en particulier à améliorer le contrôle des chambres de l'instruction sur l'activité des juges d'instruction. En clair, dans toute la France, les assesseurs des chambres d'instruction seront des juges à plein temps. Les 42 postes que cela implique sont inscrits dès à présent dans la loi de finances. Cela devrait permettre de grands progrès dans le suivi des juges d'instruction. Avec ces moyens supplémentaires, les chambres de l'instruction vont perdre leur réputation, au demeurant injustifiée, de « chambres des évêques » et prendre toute leur place.

S'agissant de la présence d'un juge d'instruction dans chaque tribunal de grande instance à chambre unique, il va de soi qu'il est tout à fait inutile de prévoir une co-saisine dans les affaires simples. En revanche, les affaires criminelles ou complexes seront adressées aux pôles d'instruction – qui seront le plus souvent départementaux. La co-saisine est l'annonce de la collégialité : celle-ci est extrêmement difficile à mettre en place, sauf à accepter que les recrutements soient d'une qualité moindre qu'aujourd'hui. La mise en place de cette collégialité supposerait en effet le recrutement, d'un seul coup, de 250 magistrats supplémentaires. C'est une véritable difficulté pratique, pas seulement budgétaire, et toute suggestion sera la bienvenue.

Le problème de la proportion entre magistrats et fonctionnaires des greffes s'est surtout posé en 2005, pour la raison que la scolarité, cette année là, est passée de douze à dix-huit mois. L'année 2005 a donc été une année très inconfortable pour beaucoup de juridictions qui n'ont reçu aucun greffier pour compenser les départs à la retraite, alors qu'elles connaissaient déjà un déficit. Aujourd'hui, les choses s'améliorent. Plus de 360 greffiers auront pris leurs fonctions cette année et 260 en 2007 – soit 160 de plus que de départs à la retraite. La situation sera parfaitement normale d'ici deux à trois ans, mais le pire est déjà derrière nous. Le ratio était en 1990 de 2,8 fonctionnaires des greffes pour un magistrat et il est de 2,6 aujourd'hui, mais nous arriverons très vite à trois pour un.

En ce qui concerne les juges d'application des peines, en 2002, il en manquait dans toute la France et tout le monde ne parlait que de ça. À l'époque, il y en avait 176. Aujourd'hui, ils sont 352 ! Il me semble que le nécessaire a été fait. Quant à l'extension des primes au mérite aux fonctionnaires, une première enveloppe d'un million a été inscrite en loi de finances à cet effet. Dans un premier temps, le directeur des services judiciaires en arrêtera la répartition, après consultation des organisations professionnelles.

Vous avez aussi évoqué la fusion des grands corps de fonctionnaires. Le ministère est divisé en quatre directions : administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse, direction des services judiciaires et administration centrale. La fusion des corps de catégorie A, qui ne comptent qu'un nombre limité d'agents, est engagée et celle des corps de catégorie B est à l'étude. Elle devrait aboutir en 2007. Le problème est plus difficile pour la catégorie C, qui regroupe 33 000 agents. Il ne paraît pas possible de réaliser la fusion dans les délais prévus par le protocole sur la fonction publique de janvier dernier. Une dérogation a été accordée au ministère pour réaliser la fusion en deux temps : il faudra parvenir à un maximum de deux corps de catégorie C par direction avant la fin de cette année, puis à deux corps pour l'ensemble du ministère d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2009.

**Mme Michèle Tabarot, rapporteure pour avis de la commission des lois pour les programmes « Administration pénitentiaire » et « Politique judiciaire de la jeunesse »** – L'examen des programmes « Administration pénitentiaire » et « Protection judiciaire de la jeunesse » permet de constater les efforts sérieux que le Gouvernement a consentis dans ces domaines. Des inquiétudes s'étaient exprimées l'année dernière quant aux renforts en personnel rendus nécessaires par la montée en puissance des programmes immobiliers. Elles semblent dissipées aujourd'hui. Ce budget, conforme aux objectifs de la LOPJ, fait montre en effet d'ambition en matière de recrutement et de créations et réhabilitations d'établissements.

En ce qui concerne l'administration pénitentiaire, les crédits de paiement progressent de 5 %. Avec la création de 277 équivalents temps plein, le plafond de recrutement est porté à près de 2 000 emplois, ce qui permettra de doter premiers établissements du « programme 13 200 », qui seront livrés en 2007. Il est évident que les conditions de détention pourraient être meilleures mais je tiens très sincèrement à souligner, à la veille de la parution de l'enquête très médiatique de l'Observatoire international des prisons, l'effort mené par le garde des Sceaux pour la création et la réhabilitation d'établissements. C'est en effet la première réponse à apporter pour améliorer la situation des détenus. Mais on peut aussi saluer d'autres décisions, telles que la généralisation des unités de visite familiale, qui montre un effort important pour le maintien du lien familial, si important, le renforcement de la médiation, le développement des solutions alternatives ou la création d'établissements de courtes peines. Dans le contexte de l'après-Outreau, il faut aussi porter une attention toute particulière à la cohabitation entre condamnés et présumés innocents, à la mise en contacts de prévenus soupçonnés de faits lourds avec des détenus condamnés à de courtes peines. Il est essentiel de limiter au maximum cette mixité. Quelles mesures comptez-vous prendre dans ce domaine ?

Ma seconde question concerne la formation professionnelle en détention, qui est un élément essentiel de la réinsertion, mais aussi d'occupation des détenus. Des dysfonctionnements se sont produits cette année. Le ministère de la cohésion sociale a-t-il pris des engagements pour qu'ils ne se reproduisent pas ? Par ailleurs, la religion occupe une place importante dans l'univers carcéral : beaucoup de détenus y trouvent un espace de dialogue et d'échange. Or, il ressort des entretiens que j'ai eus avec les aumôniers nationaux que le maillage territorial est insuffisant. Face à la montée des intégrismes, qui est encore plus inquiétant à l'intérieur des prisons, et étant convaincue que les prosélytes ne peuvent occuper que le terrain laissé libre par les ministres officiels des cultes, il me semble que les aumôniers sont les meilleurs garants de nos valeurs républicaines. Qu'envisagez-vous de faire pour garantir la modération du discours religieux en prison ?

Le budget de la protection judiciaire de la jeunesse traduit lui aussi un effort conséquent de la part du Gouvernement, avec des renforts en personnel et l'ouverture de 28 centres éducatifs fermés. La direction de la PJJ a entrepris des efforts depuis 2003, aidée en cela par la mise en place de la LOLF, pour rationaliser son organisation et la gestion de ses effectifs, établir des outils de suivi statistique performants et diversifier ses modes d'intervention. Mais les délais de prise en charge des mineurs, malgré des progrès, restent trop longs. La part imputable à la PJJ dans ce retard diminue, et celle imputable aux magistrats augmente. Quoi qu'il en soit, 18 mois après le prononcer de la peine, un pourcentage élevé de mineurs ne l'ont toujours pas effectuée. Comment comptez-vous améliorer ce délai ?

Il apparaît, ensuite, que la très belle initiative que constitue le parrainage mérite d'être largement développée. Mais le dispositif souffre d'un manque de notoriété, et les éducateurs ne sont pas toujours en mesure de répondre aux interrogations des chefs d'entreprise. Est-il possible d'envisager l'intervention du service public de l'emploi ou des missions locales ? Enfin, je répète qu'il est très néfaste de mélanger des catégories de personnes très différentes, comme des enfants victimes et de jeunes délinquants. Comment faire pour les séparer et donner une réponse adaptée à chacun ?

**M. le Garde des Sceaux :** Les travaux lancés pour l'exécution de la LOPJ sont sans précédent. Ils permettront de créer 13 200 places en plus des 50 000 existantes. Par ailleurs, 5000 places devraient être totalement réhabilitées, notamment aux Baumettes, à la Santé, à Fleury-Mérogis. Les crédits de réhabilitation s'élèvent à 120 millions d'euros pour 2007 et représentent annuellement, sur la période 2002-2006, le double de ceux votés sous la précédente législature.

Nous disposerons donc d'un peu plus de 60 000 places, pour 56 000 détenus environ. Notre pays, avec 91 détenus pour 100 000 habitants, figure parmi ceux où la proportion de détenus est la plus faible – l'Allemagne compte 95 détenus pour 100 000 habitants, l'Italie et l'Espagne 97 et 98, l'Angleterre et le Portugal 134. Les proportions sont plus faibles dans les pays du Nord, mais il est difficile de nous comparer avec ces pays plus petits. Pouvons-nous éradiquer cette idée reçue selon laquelle la France détiendrait un nombre record de détenus !

Par ailleurs, je suis favorable à ce que la presse fasse le point sur la situation dans les prisons, mais lorsqu'un metteur en scène se vante à la radio d'être « de parti pris », où est l'information ? Cette intervention était d'autant plus malheureuse qu'elle était très critique à l'égard de la France, ignorant l'apport des programmes Chalandon et Méhaignerie qu'il convient de saluer.

Je souhaite que soit mené, quelle que soit la couleur politique des prochaines majorités, un programme continu de réhabilitation et de construction, sans lequel les émissions de télévision et les discours tenus la main sur le cœur ne serviront guère. Beaucoup plus qu'en de beaux discours, je crois en une dépense budgétaire concrète qui nous permette de nous conformer aux réglementations du Conseil de l'Europe. À ce propos, je rappelle que M. Gil Robles, dont j'ai critiqué le rapport, ne représentait que lui-même, et non pas le Conseil de l'Europe, pour lequel il ne travaille d'ailleurs plus.

En tout cas, nul ne peut plus prétendre aujourd'hui que le budget de la justice soit ridicule. Nous avons fait beaucoup d'efforts ces cinq dernières années, et nous devons poursuivre sur la même voie, en évitant les coups d'accordéon, quand bien même la conjoncture économique ne permet pas toujours de se montrer très généreux. Pour la première fois, c'est le budget de la justice qui a bénéficié de la plus forte progression.

Par ailleurs, il n'est plus question de mélanger les courtes peines et les longues. Les primo-délinquants exécutant une courte peine seront hébergés dans des quartiers réservés, où des programmes de réinsertion en lien avec leur délit leur seront proposés. Deux de ces quartiers courte peine ouvriront dès 2007 à Fleury-Mérogis et à Toulouse. De surcroît, l'ambitieux programme immobilier en cours permettra de séparer les prévenus des condamnés.

S'agissant de la rémunération de la formation professionnelle en prison, qui dépend du ministère des affaires sociales, les crédits étaient passés de 13 à 10 millions entre 2005 et 2006. Je me suis battu pour retrouver 3 millions en 2006, et j'espère que cette décision permettra un ajustement pérenne. M. Borloo m'a assuré que les crédits nécessaires seraient dégagés cette année.

Pour ce qui est du prosélytisme, les 900 aumôniers sont en grande majorité catholiques, avec une importante minorité protestante, et seulement quelques rabbins et aumôniers musulmans. Je me réjouis que le Conseil français du culte musulman ait nommé un aumônier national des prisons, en la personne de M. Talabi. Je croyais, à mon arrivée au ministère, que les aumôniers étaient des prêtres ou des imams. Il n'en est rien – ce sont des laïques pour la plupart. Les choses se passent bien en général, même s'il existe une centaine de détenus islamistes à tendance dangereuse, dont le bureau du renseignement créé au sein de l'administration pénitentiaire, connaît très bien le passé, l'histoire, les relations, ce qui permet de ne pas commettre d'erreur lors des placements en prison. De surcroît, les personnels pénitentiaires sont formés à la pratique des cultes et à la lutte contre les prosélytismes en établissement.

Le délai de prise en charge des mineurs par la PJJ est resté quasi constant depuis 2001, alors que le nombre de mesures a augmenté de 25 %. Le nombre de mesures en attente de plus de quinze jours a diminué de 30 %. Le délai moyen de prise en charge des investigations est de onze jours. Selon une enquête lancée auprès des magistrats des six cours d'appel, 71 % des magistrats sont satisfaits, voire très satisfaits des conditions de prise en charge pour l'ensemble des investigations. Les délais de placement dans un foyer ou une famille d'accueil sont inférieurs à trois jours en moyenne. La réduction des délais est au cœur des préoccupations de la direction de la PJJ. Cet objectif assigné à ses services figure du reste parmi les indicateurs de performance. La prochaine création de bureaux d'exécution « mineurs » devrait permettre de prendre en charge immédiatement les mineurs qui le nécessitent. Les moyens inscrits au projet de loi de finances permettront à la PJJ de réduire de 150 le nombre des emplois vacants, notamment dans les services de milieux ouverts.

Je vous remercie d'avoir abordé la question du parrainage, qui me tient particulièrement à cœur, puisque c'est un projet que j'ai lancé à partir d'une expérience que j'ai menée dans la Loire. Nous comptons aujourd'hui 700 parrains. Le Premier ministre a réuni cette semaine, sur ma suggestion, l'ensemble des préfets, des recteurs, des procureurs généraux, des procureurs, qui ont beaucoup applaudi le PDG du groupe La Revue fiduciaire, M. de Lavilleguérin, venu leur présenter le dispositif. M. Guy Geoffroy m'a appris hier que le jeune qu'il parrainait venait de décrocher un contrat d'embauche. Nous pouvons faire des merveilles ! Ainsi, Pierre Gagnaire, grand chef qui s'est illustré dans mon département, a écrit à tous les chefs des Relais et Châteaux, de sorte que c'est ce réseau qui, contre toute attente, recrute le plus de jeunes sous main de justice ! Le jeune filleul de Pierre Gagnaire est aujourd'hui en apprentissage chez Gagnaire et y fait ses preuves !

Quant à la séparation des mineurs délinquants et des mineurs victimes au sein des établissements, je rappelle que les centres éducatifs fermés, tant critiqués à leur création, sont un véritable succès. Imaginez que plus de cinquante jeunes passent environ six mois, renouvelables une fois, dans un milieu fermé, sous l'autorité de pédagogues, d'éducateurs de la PJJ, de surveillants, et que les juges des enfants n'en revoient pas plus d'un sur deux à la sortie. Ce résultat est sans précédent ! Le séjour en établissement doit avoir la vertu de permettre à un jeune de faire le point, de faire retraite, se calmer. Une fois apaisé, il peut enfin trouver avec ses éducateurs le moyen d'être heureux, de trouver un métier. Il est alors envoyé faire des stages – rémunérés.

Les centres d'éducatifs renforcés complètent la palette du dispositif, avec les établissements pour mineurs qui fonctionneront dès cet été. Par ailleurs, les mineures des foyers de l'école Le Nôtre et de Saint-Quentin, qui ont commis des viols et des actes de barbarie sur d'autres mineures de ces foyers, étaient toutes placées au titre de l'assistance éducative. Elles sont donc à la fois victimes et délinquantes.

Afin de prendre en compte cette complexité, le projet de loi sur la protection de l'enfance prévoit que les mineurs et les jeunes majeurs doivent être accueillis dans des unités de vie distincts « en fonction du projet individualisé éducatif de chacun d'eux » et que les établissements doivent garantir leur « sécurité ».

**M. Pierre Albertini, rapporteur spécial de la commission des finances :** Je ne reviens pas sur les chiffres : je rappellerai simplement que l'effort de rattrapage se poursuit. Cette action publique a été trop longtemps négligée, et nous souhaitons tous que cet effort soit poursuivi.

Permettez-moi tout d'abord d'aborder la question de l'exécution de la loi d'orientation et de programmation pour la justice. Selon le rapport rendu en octobre 2006, « l'exécution est globalement respectée pour les crédits et dans une moindre mesure pour les créations d'emploi ». Ce rapport extrapole les données arrêtées à 2005 pour les projeter sur 2006 et 2007.

Le taux d'exécution sera donc satisfaisant pour les crédits d'investissement, notamment grâce à la montée en puissance des contrats de partenariat public-privé. Il en ira de même des autres crédits.

En revanche, l'exécution sera insuffisante en matière de créations d'emplois. L'objectif initial ne sera notamment pas atteint pour les fonctionnaires des services judiciaires puisque le taux d'exécution prévisible de cette catégorie sera de 58 %.

Au-delà des chiffres, la justice s'apprécie aussi sur un plan qualitatif. En l'espèce, les délais de traitement des affaires n'ont cessé de s'améliorer, de même que l'effectivité de la réponse pénale, grâce notamment à la généralisation des bureaux d'exécution.

Cela étant, les objectifs sur le nombre de places en centres éducatifs fermés ou en centres d'éducation renforcée ne seront pas atteints.

Quant aux juges de proximité, nous devons revoir l'objectif. Alors que 3300 juges de proximité avaient été annoncés, 530 sont en fonction aujourd'hui. Nous serons donc très loin de l'objectif initial, qui avait du reste été fixé de manière assez pifométrique, et très au-delà des besoins des juridictions. Mieux vaudrait se concentrer sur l'amélioration de la formation des juges de proximité déjà en place.

Concernant la mise en œuvre de la LOLF, sans revenir sur le rapport que j'ai présenté à la commission des finances le 5 juillet dernier, je voudrais signaler quelques améliorations, et quelques difficultés persistantes.

Il convient tout d'abord de saluer, au sein du ministère de la justice, la création du secrétariat général, ainsi que l'instauration d'un dialogue de gestion assez fructueux avec les contrôleurs financiers. Enfin, la quasi-maîtrise de l'évolution des frais de justice est à mettre à l'actif des efforts de l'administration centrale et des chefs de cour.

Certaines difficultés subsistent cependant.

Tout d'abord, la charge de travail des services administratifs régionaux a considérablement augmenté, sans que leurs moyens en personnels ne suivent. Nous devons mener une réflexion approfondie sur les moyens et le statut de ces services. La gestion déconcentrée du personnel reste problématique, ce qui ruine l'idée de fongibilité des crédits.

Enfin, les services du ministère de l'économie et des finances devraient à leur tour s'imposer une petite révolution culturelle. La justice a fait beaucoup d'effort pour s'imprégner des règles de gestion de la LOLF, mais je n'en dirai pas autant des services du ministère de l'économie et des finances.

Dès lors qu'un budget opérationnel de programme est validé, un véritable contrat de confiance doit s'établir entre le ministère de l'économie et des finances et les gestionnaires responsables du programme. Or, en dépit de cette validation, les verrous se maintiennent, certains aspects de gestion sont recentralisés, ce qui est contraire à l'esprit de la LOLF.

Je terminerai par quelques observations, à commencer par l'évolution des dépenses de l'aide juridictionnelle. Nous sommes tous attachés à ce que l'aide juridictionnelle permette aux plus modestes d'accéder au droit, mais 886 000 admissions à l'aide juridictionnelle ont été enregistrées en 2005, et nous ne pourrions faire l'économie d'une réflexion sur un éventuel filtrage des demandes déposées au titre de l'aide juridictionnelle.

Par ailleurs, le secteur associatif habilité au sein de la PJJ souffre d'une sous-budgétisation récurrente.

Concernant les prisons, la situation devrait s'améliorer dans les prochaines années. J'ai été très sensible à la baisse de la détention provisoire ces derniers mois, mais je crains que la réforme envisagée ne soit homéopathique. Il faudrait aller plus loin en matière de santé, de travail dans les prisons et de lutte contre les sorties sèches.

Je salue la mission confiée au médiateur de la République sur le contrôle des prisons, et la généralisation des délégués du médiateur. Le respect des normes adoptées par le Conseil de l'Europe en janvier 2006 est un vrai défi à relever.

Il est enfin nécessaire de faire évoluer de manière concomitante les primes des magistrats de la cour de cassation et celles des magistrats du Conseil d'État et de la Cour des comptes. Je sais que le Conseil d'État et la Cour des comptes, indûment soustraits à la mission « Justice », bénéficient d'une proximité singulière avec le Premier ministre, les cabinets ministériels et les directeurs d'administration centrale, mais je pense que les magistrats de la Cour de cassation n'ont pas moins de mérite que les autres et que leurs primes doivent évoluer au même rythme. Je sais que vous y êtes sensibles, mais je tenais à le répéter, dans un souci qui, je le souligne, est d'équité et non de corporatisme.

**M. Michel Bouvard, vice-président de la commission des finances :** Je poserai quatre questions complémentaires au nom de la commission des finances.

S'agissant tout d'abord de la LOLF, nous nous interrogeons sur le caractère opérationnel de la fongibilité asymétrique, notamment pour les chefs de cour qui sont nombreux à ne pas jouer de cette faculté ouverte par la loi.

Par ailleurs, les indicateurs du programme 166, qui est le programme principal, sont plutôt quantitativistes – délais, nombre de dossiers traités etc. Serait-il possible d'y introduire du qualitatif ? L'exercice semble difficile, mais les chefs de cour que nous avons rencontrés y sont prêts.

Pour ce qui est des moyens, ne pourrait-on profiter des nouvelles technologies, notamment la visioconférence, pour éviter les transferts de détenus, particulièrement lourds et coûteux ?

Enfin, la commission des finances s'est obligée à un droit de suite sur les travaux réalisés par les missions d'évaluation et de contrôle. Marie-Hélène des Esgaulx, sous l'autorité de Yves Deniaud et Augustin Bonrepaux, a conduit un travail sur la prise en charge des demandeurs d'asile. A cette occasion est apparu le problème de la salle d'audience de Roissy. Le président de la commission des finances a interrogé le Premier ministre le 12 avril, mais nous n'avons pas eu de réponse. Nous avons répété en vain notre question le 5 juillet. La commission, en examinant les crédits de la mission concernée, il y a quelques jours, a adopté une observation en la matière. Quand la salle d'audience de Roissy sera-t-elle mise en service ? Le rapport de la MEC sur ce même sujet a par ailleurs conclu à la nécessité d'améliorer l'indemnisation des médecins et interprètes requis d'office. Qu'en sera-t-il ?

**M. le Garde des Sceaux :** Vous êtes très aimable de me poser des questions qui relèvent du Ministre de l'Intérieur... (*Sourires*)

S'agissant de l'exécution de la LOLF, nous atteignons presque les 80 %, soit 2,8 milliards d'euros et 7 700 emplois dont 776 de magistrats. Peu de lois de programmation ont été respectées dans ces proportions.

Par ailleurs, des délais anormalement longs de traitement des affaires sont toujours constatés, mais les délais moyens ont été réduits de 28 % dans les juridictions du premier degré.

Le taux de réponse pénale a augmenté de dix points, et les mesures alternatives aux poursuites de 45 %. Les 13 200 nouvelles places de prison permettront de réduire l'encombrement carcéral, et le calendrier est tenu.

Pour ce qui est des normes pénitentiaires européennes, que nous avons adoptées ainsi que les 45 autres États membres du conseil de l'Europe en janvier 2006, je rappelle qu'elles n'ont pas de valeur impérative, mais nous les faisons nôtres, et nous avons distribué à nos personnels une charte d'action de l'administration pénitentiaire qui en rappelle les orientations, concernant notamment le principe de l'encellulement individuel et des 10 % de cellules à trois pour les détenus qui ne pourraient supporter la solitude absolue. J'ai visité à Fleury-Mérogis une cellule réhabilitée – les toilettes et la douche sont à l'intérieur de la cellule, et une croix en guise de fenêtre permet de ne plus donner cette impression de soupirail.

J'en viens au problème de l'admission à l'aide juridictionnelle. J'ai annoncé dernièrement aux bâtonniers 6,6 % d'augmentation. Ils ont salué cette avancée par rapport aux années précédentes, mais je n'ai pas reçu le même accueil en province ! Il est vrai que le chiffre de 886 000 admissions est énorme par rapport aux autres pays, surtout si l'on considère que cela rend d'autant plus faible la rémunération pour chaque affaire. Mais une progression annuelle de 15 à 20 % des crédits ne sera pas tenable très longtemps. C'est pourquoi nous devons poursuivre le dialogue avec les avocats, ainsi qu'avec les assureurs dans le cadre de l'assurance protection juridique. Mais ces derniers veulent faire travailler leurs propres avocats, alors que nous prônons la liberté de choix du défenseur. J'espère avoir gain de cause, d'autant plus que cette solution ne coûterait pas plus cher aux assureurs, qui octroieraient une somme forfaitaire à leurs assurés.

À propos des sorties sèches, je veux insister sur le rôle des centres de visites familiales, qui va bien au-delà de l'aspect humain, car il n'est pas possible de réinsérer quelqu'un qui a perdu tout contact avec sa famille. Oui, la réinsertion sociale et humaine passe par la réinsertion familiale. Il est donc essentiel, pour les personnes condamnées à de longues peines, de pouvoir passer deux à trois jours dans une petite maison, certes au sein de l'établissement pénitentiaire, mais avec sa femme et ses enfants. Chacun reconnaît que les détenus s'en trouvent changés psychologiquement, que leur désir le plus cher est de revivre cette scène au plus vite, que leur réinsertion ultérieure en est grandement facilitée. C'est pourquoi de tels centres ont été créés dans toutes les nouvelles prisons, et qu'un système moins perfectionné mais équivalent a été institué dans les vieux bâtiments des centrales.

Dans la mesure où les règles du Conseil de l'Europe imposent un contrôle externe sur les prisons il appartiendra désormais, en plus des nombreuses commissions existantes et du parquet, au médiateur de la République, autorité indépendante, de vérifier si les choses se passent comme les textes le prévoient.

Même si elle relève surtout du ministère de l'intérieur, j'en viens à la question de Roissy. Le projet a un peu tardé pour deux raisons. Le ministère de l'intérieur a dû régler une situation financière et immobilière complexe liée à la zone d'attente de Roissy, avant de pouvoir lancer la construction de cette annexe dédiée à la justice. Je rappelle qu'il doit s'agir d'une véritable annexe du palais de justice de Bobigny respectant à ce titre toutes les caractéristiques d'un lieu de justice : ouverture au public et accueil de ce public avec possibilité de tenir des audiences en parallèle, visioconférence, liaison informatique adéquate avec le TGI de Bobigny.

Aujourd'hui, ces problèmes de principes sont réglés. Le ministère de l'intérieur prévoit de notifier le marché de conception-réalisation en juillet 2007 et de livrer les locaux fin 2008. Le coût de l'investissement, intégralement à sa charge, est de 1,5 million d'euros.

**M. Michel Bouvard, vice-président de la commission des finances** – Les transfèrements coûtent 1,3 million...

**M. le Garde des sceaux** – Je vous répète que tous les tribunaux seront équipés de systèmes de visioconférence, de même qu'une quarantaine d'établissements pénitentiaires. Ce dispositif va être généralisé, et nous allons ainsi réaliser des économies importantes. Je suis tout à fait prêt à ce que mon ministère assume la charge de ces transfèrements. Encore faudrait-il prévoir, avec l'accord de Bercy, de répartir sur quelques années la charge budgétaire que représenteraient les 2000 surveillants supplémentaires nécessaires au remplacement des policiers et gendarmes.

**M. Michel Vaxès** – Dans votre réponse sur la loi de programmation, vous avez en fait confirmé qu'il manquera 2 milliards sur les 8 milliards d'euros annoncés et près de 3000 emplois sur les 10 000 promis.

Par ailleurs, lors de la présentation de votre projet à la presse, vous vous êtes félicité du programme de maîtrise des frais de justice. Pourtant, il y a six mois, les journaux faisaient état de retards considérables dans le paiement des jurés, des experts et de centaines de milliers de factures. Votre satisfaction tient-elle au fait que les retards dans ses dépenses sont désormais rattrapés ?

Dans son rapport de janvier dernier sur la gestion des prisons, la Cour des comptes a souligné que les dysfonctionnements dans la prise en charge par les services pénitentiaires d'insertion et de probation des personnes qui leur sont confiées, en milieu tant ouvert que fermé, s'expliquaient principalement par les problèmes d'effectifs de ces services. En effet, la priorité donnée à la sécurité et l'insuffisance des moyens ont des répercussions sur les résultats de la mission d'aide à la réinsertion. La plus grande partie des crédits sera de la sorte absorbée par la garde et le contrôle des personnes placées sous main de justice. N'est-il pas dommageable ce que votre budget ne prenne pas en compte des observations de la Cour des comptes ?

Enfin, on annonce pour le mois de décembre prochain un certain nombre de mouvements d'avocats à propos de l'aide juridictionnelle. Mais, au-delà de la demande de réévaluation des prestations dont vous avez reconnu la légitimité, c'est une véritable réforme en profondeur de l'aide juridictionnelle qui apparaît nécessaire. Êtes-vous prêt à la faire figurer dans le projet de loi que vous nous présenterez dans les prochaines semaines ?

**M. Christophe Caresche** – Ce budget intervient quelques mois après les travaux de notre commission d'enquête sur l'affaire d'Outreau, au sein de laquelle un consensus assez fort s'est dégagé sur la nécessité de donner davantage de moyens à la justice. Or, même si je reconnais qu'un effort est accompli, on est encore loin du compte et les objectifs de la loi d'orientation ne sont que partiellement atteints.

Il est vrai que 160 emplois supplémentaires de magistrats sont prévus, dans la continuité des créations des deux années antérieures, mais nous aimerions savoir s'il s'agit effectivement de postes supplémentaires ou de la simple compensation des nombreux départs en retraite prévus.

S'agissant des greffiers, je rappelle qu'il n'y a pas eu de concours en 2006 et qu'il n'y aura pas de créations de postes en 2007. Ceux dont vous avez parlé correspondent donc simplement à des fins attendues de scolarités.

Pour la justice de proximité, j'ai noté comme M. Albertini que l'objectif des 3 300 recrutements d'ici 2007 ne sera pas atteint, puisque 585 seulement étaient intervenus au 15 octobre dernier. L'écart est important.

On le voit, beaucoup reste à faire pour donner à la justice des moyens correspondants à ses besoins et aux préoccupations mises en exergue par l'affaire d'Outreau.

En ce qui concerne les prisons et l'administration pénitentiaire, ne faisant pas partie de ceux qui mènent un combat idéologique contre la prison, il me semble que le débat porte moins sur le nombre de places de détention que sur les conditions d'accueil des détenus. L'enquête intéressante menée par l'Observatoire international des prisons confirme les conclusions d'une précédente commission d'enquête parlementaire. On observe que l'essentiel des crédits va à la sécurisation. On peut le comprendre dans la mesure où le taux de 158 agressions contre les personnels pour 10 000 détenus reste particulièrement élevé, l'objectif de la loi de programmation de passer en 2005 à moins de 100 agressions pour 10 000 détenus étant loin d'être atteint. Mais la dégradation des conditions de sécurité est sans conteste liée aux mauvaises conditions d'incarcération, qui favorisent l'agressivité et la violence. Aussi, plus on incarcère, plus les difficultés augmentent.

Bien sûr, il est nécessaire de moderniser un certain nombre d'établissements et de créer des places nouvelles qui se substituent à celle des établissements dégradés, mais il faut aussi développer considérablement les alternatives à la prison et tous les moyens qui permettent de faire en sorte que l'incarcération ne soit plus l'unique voie de la sanction. Nous avons sur ce point une divergence avec la majorité, car le dispositif de peine-plancher que le ministre de l'intérieur veut introduire dans son projet sur la prévention de la délinquance se traduira à l'évidence par une inflation carcérale.

La situation préoccupante des détenus en prison apparaît clairement dans les indicateurs du document budgétaire. L'indicateur 3-1, page 80, montre ainsi une prévision de dégradation du pourcentage des personnes condamnées placées sous écrou bénéficiant d'un aménagement de peine.

**M. le Garde des Sceaux** – Je ne sais pas quel savant a rédigé cette partie du document, qui est absolument incompréhensible. Ce qui compte, ce n'est pas la prévision mais ce qui est effectivement réalisé. Retenez donc plutôt ce chiffre : 15 000 aménagements de peine en 2002, 20 000 aujourd'hui.

**M. Christophe Caresche** – Que je sache, c'est bien votre ministère qui affiche des prévisions en retrait par rapport aux réalisations de l'année antérieure et cet indicateur montre quand même que la situation se dégrade. C'est aussi le cas de l'indicateur 6-1, page 82, puisque le pourcentage des détenus bénéficiant d'une formation générale et professionnelle – ce qui est quand même un élément important de la réinsertion – passe d'une réalisation de 29,7 % en 2005 à une prévision de 27,4 % en 2006.

Plus accablant encore, l'indicateur 6-3 sur le pourcentage de détenus bénéficiant d'un projet de préparation à la sortie, qui permet en fait de mesurer le taux de sorties sèches, passe de 31,7 % en 2005 – ce qui marquait un effort important par rapport à une prévision de 21 % - à 22 % en prévision en 2006.

M. Warsmann a fait un rapport intéressant sur cette question et nous nous accordons tous sur la nécessité qu'il y ait moins de sorties sèches. Ce recul est donc préoccupant. Et si l'on accompagne moins les détenus à l'intérieur comme en dehors des prisons, cela s'explique bien par le fait que les moyens sont concentrés sur les constructions et sur la sécurisation.

**M. Étienne Pinte** – Au printemps dernier, après le séisme provoqué par l'affaire dite d'Outreau, j'ai pris la décision de m'immerger plusieurs jours dans le fonctionnement du tribunal de grande instance de Versailles. Ce fut une expérience enrichissante et instructive.

De tous mes échanges avec les magistrats et les personnels, je tire d'abord la conclusion que nous pourrions débattre sans fin du bien-fondé d'une réforme de la justice. En effet, pour certains magistrats, une remise à plat de notre système judiciaire s'impose ; pour d'autres appliquer les textes existants serait amplement suffisant ; d'autres encore se demandent si une telle réforme serait bien opportune à quelques mois d'échéances électorales importantes. Il me semble aussi que nous devons garder à l'esprit que l'inflation législative entraîne une grande insécurité juridique et un risque élevé d'erreur.

Surtout, une réformette comme un toilettage de fond de notre institution judiciaire n'aurait aucun sens si les moyens budgétaires nécessaires n'étaient pas engagés. En effet, il m'apparaît clairement, après ce que j'ai vu et entendu, que ce dont souffre le plus notre justice pénale, c'est du manque de moyens, tant humains que matériels.

Les efforts de ce projet de loi de finances en faveur de la justice ne m'ont pas échappé. Mais le retard est important et notre pays occupe un rang très médiocre en Europe au regard de la dépense par habitant en faveur de la justice.

Si les magistrats sont en nombre insuffisant, ce sont surtout les personnels de greffe qui manquent cruellement, et chaque magistrat a ainsi un nombre très élevé de dossiers à traiter – plus de 100 à Versailles. Les locaux sont si exigus que les dossiers s'entassent dans les bureaux et les couloirs. De ce point de vue, j'ai observé que dans la présentation de votre programme patrimonial pour 2007, vous n'aviez pas, monsieur le garde des Sceaux, cité le commencement des travaux pour la cour d'appel et la cour d'assises de Versailles, que vous aviez pourtant promis l'an dernier. Le matériel fait également défaut : comment photocopier des dossiers de plusieurs centaines de pages quand on ne dispose pas d'assez de photocopieurs ?

Cette insuffisance des moyens a des conséquences redoutables : une justice pénale lente – quel sens à un jugement rendu des mois, voire des années après les faits ? –, une inexécution trop fréquente des peines – quelle est alors la valeur de la peine prononcée ?

Face à ce constat, je m'interroge sur les priorités de notre société : quelle place accordons-nous aux victimes d'infraction ? Quels moyens consacrons-nous à la réinsertion des délinquants ? Quel regard portons-nous sur les détenus ? Il est préoccupant que la justice ne soit pas encore l'une de nos préoccupations principales alors que la France est considérée comme un État de droit plutôt exemplaire. Or, lorsque la crédibilité de notre justice est entachée, c'est l'une des fondations de notre démocratie qui vacille.

**M. Émile Blessig** – Si la LOLF a été à l'origine d'une nouvelle approche budgétaire, il m'apparaît que la culture des indicateurs peut-être la meilleure comme la pire des choses et qu'il est impératif de faire la différence entre les indicateurs de situations et les indicateurs d'évolution.

Ainsi, si l'on parle souvent du nombre des personnes détenues, j'aimerais pour ma part connaître le nombre de celles qui entrent et qui sortent de prison chaque année, ce qui permettrait une analyse des flux.

Nous avons voté en 2000 une loi assez générale instituant un mécanisme de sas de sortie par le biais d'une nouvelle procédure d'aménagement de peine. J'aimerais savoir comment a évolué la situation, quelles ont été les mesures prises et quelle est la mobilisation des services à la suite du rapport Warsmann du 15 juin 2005 et du rapport thématique de la Cour des comptes de janvier 2006.

Je souhaite également témoigner, à propos de la mission justice judiciaire, d'une évolution culturelle intéressante dans le ressort de la cour d'appel de Colmar où l'ensemble des parlementaires ont rencontré le procureur général, le premier président et tous les bâtonniers pour faire le point sur la prise de conscience de la nécessité de la maîtrise budgétaire mais aussi sur les problèmes auxquels sont confrontés les auxiliaires de justice et les magistrats.

Je souhaite aussi insister sur la nécessité pour le service public de la justice en Alsace-Moselle de tenir compte de la mise en œuvre du droit local – livre foncier, registre du commerce, registre de nantissements – dont on estime qu'elle mobilise 25 % des effectifs. Dans ces conditions, le déficit en fonctionnaires est estimé à 20 postes équivalents temps plein, ce qui pose un véritable problème de gestion du personnel. Or cela n'a pas été pris en considération dans votre budget.

Afin de pérenniser les postes de fonctionnaires de catégorie C et d'éviter une rotation préjudiciable au bon fonctionnement des juridictions, il serait utile d'organiser rapidement des recrutements locaux.

J'en viens enfin aux frais liés aux dépenses de sécurité des bâtiments judiciaires et à l'organisation des procès exceptionnels. Dans le ressort de la cour d'appel de Colmar, il faudra ainsi organiser en 2007 trois grands procès en dehors des locaux judiciaires traditionnels : le procès en appel du crash du mont Sainte-Odile, le procès de la catastrophe du parc de Pourtalès et le procès de l'affaire Bodein. Pour ce dernier, le seul poste des frais de gardiennage et de mise en sécurité s'élève à 166 000 euros pour le site de Strasbourg. Il me semble donc que ces frais exceptionnels devraient faire l'objet d'une démarche particulière.

**Mme Marylise Lebranchu** – Je crois que nous avons réalisé en 2000 et en 2001 un travail assez consensuel sur la façon, avant même d'en venir à l'adoption de nouveaux textes, de faire mieux fonctionner l'institution judiciaire. Il en ressortait qu'il fallait pour cela réussir d'une part à avoir, compte tenu des nombreux détachements, 8000 magistrats effectivement en poste, d'autre part à parvenir à un taux d'accompagnement de trois réfugiés les fonctionnaires pour un magistrat. Faute d'y être parvenu, on n'a pas su créer les conditions propices à d'autres réformes.

Car je crois – et c'est un reproche que nous pouvons partager - qu'à coup de petites réformes, même si elles s'accompagnent d'aujourd'hui heureusement d'études d'impact, on arrive à un empilement qui rend illisibles les conditions dans lesquelles l'institution s'adapte à ce qui lui est demandé.

En ce qui concerne la situation dans les prisons, si, compte tenu des programmes de construction-réhabilitation, le taux d'occupation est de près de 99 % dans les centres de détention, il est inférieur à 80 % dans les centres de peines aménagées et il atteint 144 % dans les maisons d'arrêt, cinq ou six d'entre elles dépassant même les 200 %. Comment s'étonner dans ces conditions que notre volonté de réduire le nombre des sorties sèches ne soit pas suivie d'effet, puisque c'est dans les maisons d'arrêt que s'effectue la très grande majorité des petites peines, que c'est aussi là que la grande criminalité recrute et que nous sommes bien incapables d'y prévoir un quelconque accompagnement. Dans ces conditions, parvenir à 10 000 détenus de moins permettrait une meilleure prise en charge et des sorties de qualité, comme dans les centres de détention.

En ce qui concerne les mineurs et les jeunes majeurs criminels, je pense qu'il faudrait que la sanction conduise à une reconnaissance de la citoyenneté et de la responsabilité. Les centres éducatifs, fermés ou non, peuvent jouer un rôle important. Nous manquons de centres de placement immédiat. Si nous sommes tous poussés à adopter les peines plancher pour les jeunes récidivistes, c'est aussi parce qu'on ne sait pas comment prendre en charge ceux qui ne vont heureusement pas en détention provisoire et qui sont aussi dangereux pour eux-mêmes que pour les autres.

Pour toutes ces raisons que je suis très attaché à ce que nous ayons un grand débat pénitentiaire.

**M. Jérôme Lambert** – Comme Étienne Pinte, je me suis immergé dans un TGI – à Angoulême pour ma part - et je veux ici marquer ma confiance envers les magistrats qui font, dans des conditions difficiles, un travail de qualité. Je ne reviendrai pas à ce propos sur la question des moyens, que mes collègues ont abondamment traitée.

Je souhaite plutôt savoir, monsieur le garde des Sceaux, si vous poursuivez la réflexion sur la réorganisation de la carte judiciaire et sur la disparition de certains petits tribunaux. Je ne vous entends plus en parler, tant mieux, mais j'aimerais être définitivement rassuré...

Par ailleurs, pour m'être rendu à la prison d'Angoulême, je m'étonne que, dans ce bâtiment qui a été rénové, les détenus se trouvent encore parfois à plus de six par cellule, ce qui crée bien sûr des situations très difficiles.

J'aimerais enfin que vous soyez plus précis dans votre analyse sur la revalorisation de l'aide juridictionnelle. Dans le ressort d'Angoulême, de nombreux justiciables ne disposent que de revenus très modestes et les revendications des avocats paraissent amplement justifiées.

**M. Pierre Cardo** – Je souhaite pour ma part insister sur la nécessité d'impliquer un réseau local dans l'accompagnement des jeunes qui sont souvent rejetés par leurs parents pendant leur séjour en prison et même à leur sortie. Il paraît impératif d'organiser un maillage du territoire par de tout petits établissements, qui permettent ce travail de proximité.

S'agissant par ailleurs des CER et des CEF, je m'interroge sur l'idée que l'inspection soit menée par les services de la PJJ eux-mêmes : est-il souhaitable qu'un malade fasse lui-même le diagnostic et rédige l'ordonnance ?

Pouvez-vous à ce propos nous donner des indications sur ce qui fait que l'on envoie des jeunes plutôt en CEF, en CER ou dans le système carcéral ? Cela tient-il au projet ou au nombre de places ?

**M. Pierre Albertini, rapporteur spécial** – J'ai une toute dernière question : peut-on espérer que sera déposé avant la fin de la législature un projet de loi relatif aux majeurs sous tutelle ou curatelle, sujet sur lequel la commission des finances avait demandé un rapport à la Cour des comptes ?

**M. le Garde des Sceaux** – MM. Vaxès et Caresche ont tous deux parlé chiffres, avec toutefois une approche légèrement différente l'un de l'autre. La LOPJ est bien réalisée à 80 % : 2,8 milliards d'euros sur 3,5 milliards, ainsi qu'il ressort de tous les bons ouvrages sur le budget... Quant au SPIP, il a gagné un millier de fonctionnaires, et 186 millions d'euros sont consacrés à la réinsertion, soit une augmentation de 4 et non une diminution.

M. Caresche, après avoir porté une appréciation plutôt positive, dont je le remercie, sur le budget, a soulevé la question du remplacement des magistrats partant à la retraite. C'est un grand motif de préoccupation, car ce sont les « classes pleines » qui approchent de l'âge fatidique – et cela vaut, d'ailleurs, pour toute la fonction publique. Je m'en suis ouvert à Bercy dès l'an dernier ; nous saurons demain ou après-demain si j'ai été écouté... C'est une raison de plus pour être très circonspect sur la collégialisation, car il ne sera pas possible de recruter subitement un nombre très accru de magistrats de qualité. Au demeurant, les magistrats de la cour d'appel de Rennes, auxquels j'ai rendu visite l'autre jour, m'ont tous dit qu'ils manquaient surtout de greffiers, et j'indique à ce propos qu'il n'y a pas eu d'année sans concours : le passage de la scolarité de douze à dix-huit mois a simplement retardé l'entrée en fonction des nouvelles recrues, et le taux souhaitable sera atteint d'ici un ou deux ans.

S'agissant des alternatives à l'incarcération, je conviens à nouveau que les tableaux figurant dans le « bleu » ne sont pas clairs. S'il y a un tel écart entre les prévisions et la réalité, c'est parce que nous avons anticipé un nombre de détenus plus élevé qu'il ne l'a été : 60 000 au lieu de 56 000. Au total, ce sont 20 000 personnes qui bénéficieront de ces alternatives en 2007, contre 15 000 en 2002. Le bracelet électronique est expérimenté dans le ressort de deux cours d'appel, le sera bientôt dans une troisième, avant d'être généralisé. Quant au nombre de mineurs en détention, il est de 560, soit quelque 300 de moins qu'en 2002.

Je m'en suis tenu, concernant l'enquête de l'Observatoire international sur les prisons, à une stricte neutralité. Il faut savoir que cette association, fondée par un ancien détenu pour crime, est de quelque parti pris, ce qui explique qu'aucun surveillant n'ait accepté d'y répondre. J'ai d'ailleurs dû, pour le faire distribuer dans les établissements, recourir au Médiateur de la République, qui s'est chargé de cette mission avec le talent que chacun lui connaît.

La surpopulation dans les maisons d'arrêt, dénoncée à juste raison par Mme Lebranchu, est évidemment insupportable, mais grâce à l'effort de construction et de modernisation que nous faisons, elle devrait avoir disparu d'ici à 2008 ou 2010 – ce qui permettra à mon successeur de couper quelques rubans...

Je remercie et félicite MM. Pinte et Lambert, au nom de l'institution judiciaire, de s'être volontairement immergés un certain temps dans le fonctionnement de leurs TGI respectifs, et ne doute pas que les magistrats y auront été sensibles. Que M. Pinte se rassure : l'appel d'offres pour les travaux de la cour d'appel et la cour d'assises de Versailles sera lancé dès 2007, et la livraison est prévue pour 2010.

Je n'ai jamais vu de réforme de la justice, quelle que soit son ampleur et son contenu, qui ait été bien accueilli, et lorsque j'entends parler avec nostalgie de la réforme Peyrefitte, je m'en amuse quelque peu, pour avoir été de ceux qui, au sein de la majorité de l'époque, menaient la bataille – avec le soutien de M. Chirac, d'ailleurs – contre cette loi dite « Sécurité et liberté », qui prétendaient enfermer la décision du juge dans une « fourchette », avec une peine-plancher et une peine-plafond... Je n'ai donc pas la prétention de vous proposer une réforme parfaite, mais simplement de résoudre quelques problèmes lancinants, comme la détention provisoire, les délais d'expertise, ou encore la solitude du juge. Sur ce dernier point, je me souviens d'ailleurs que nous avons voté à l'unanimité, sous M. Badinter, à quelques mois de la fin de la législature, la généralisation de la collégialité, et qu'après l'alternance de 1986, son successeur, M. Chalandon, chef d'entreprise avisé à défaut d'être un grand juriste, avait tôt fait de constater qu'il n'en avait pas les moyens, si bien que nous avons dû revenir – pas à l'unanimité, cette fois – sur la décision prise quelques mois plus tôt.

La vision que l'on a de la carte judiciaire varie grandement selon que l'on est élu en province ou dans le « PNBC » – Paris-Nanterre-Bobigny-Créteil –, auquel cas on a tendance à considérer qu'un tribunal par département suffit. Pour ma part, la solution aux inconvénients de la carte actuelle réside dans la spécialisation – à l'instar de ce qui a été fait avec les GIRS, avec le pôle financier du parquet de Paris, ou encore avec les deux pôles de santé – plutôt que dans la suppression de juridictions. Si mes trois prédécesseurs, dont Mme Lebranchu ici présente, ont eu le courage de supprimer quelques tribunaux de commerce, je n'ai pas eu celui de continuer, car les choses devenaient plus délicates...

Le nombre de personnes qui font un séjour en prison s'élève, au cours d'une année, à 85 000, monsieur Blessig. C'est considérable, et cela donne la mesure de la difficulté de la tâche des surveillants de prison, à qui je rends ici hommage, car ce sont des personnels d'une grande qualité, notamment sur le plan humain, contrairement à l'image que certains croient parfois devoir donner d'eux. Il faut savoir que, dans l'affaire d'Outreau, ce sont des surveillants de prison qui ont aidé certains des accusés à tenir le coup, à résister à la tentation du suicide, voire qui ont tiré le signal d'alarme pour dire que l'on était en pleine erreur judiciaire.

À Colmar, les choses devraient s'arranger, grâce au « dialogue de gestion » qui s'est engagé entre les chefs de cour et la direction des services judiciaires.

Quant au recrutement local des agents de catégorie C, c'est une excellente idée, qui sera mise en pratique dès 2007 : pourquoi obliger des Alsaciens à s'expatrier à Douai ? (*Sourires*)

Pour la tenue des grands procès, une ligne spécifique de 3 millions d'euros a été inscrite.

C'est au cours de l'exécution des courtes peines, c'est vrai, que se joue souvent le basculement dans la récidive, et c'est pourquoi nous allons construire deux mille places – soit autonomes, soit dans des quartiers *ad hoc* – pour les condamnés à ces peines, afin qu'ils ne soient pas mêlés à des délinquants endurcis.

Je confirme la livraison en 2007 de sept établissements pour mineurs, d'une capacité de 60 places chacun, ainsi que la rénovation de 600 places dans des quartiers pour mineurs. Nous offrirons ainsi des réponses diversifiées à la délinquance des mineurs, et éviterons leur enfermement dans des prisons-pourrissoirs.

Je conclurai mon propos en rappelant que le nombre de créations nettes de postes atteint cette année 555 pour les services judiciaires : 160 magistrats, 160 greffiers, 200 fonctionnaires des greffes, 35 juges de proximité. Je rappelle, s'agissant de ces derniers, qu'à la suite des réserves d'interprétation faites par le Conseil constitutionnel avant la promulgation de la loi, le Conseil supérieur de la magistrature s'est montré très exigeant : il y a eu beaucoup de candidats, mais peu d'élus, et certains d'entre eux, au *curriculum vitae* pourtant impressionnant, ont dû être écartés à l'issue de leur stage – par exemple des commissaires de police trop inexperts en droit civil. Si l'on ajoute à ces créations les 290 emplois nouveaux de l'administration pénitentiaire et les 290 de la protection judiciaire de la jeunesse, on obtient un total de 1 548. Je souhaite à mon successeur d'être aussi bien loti...

**M. Michel Bouvard, vice-président de la commission des finances** – Je ferai une brève observation : pour la première fois, nos collègues ont fait référence, au cours des échanges, aux indicateurs des projets annuels de performance. Nous sommes aux débuts de l'application de la LOLF, et certains de ces indicateurs devront sans doute être affinés, mais il est à la fois légitime, utile et nécessaire qu'ils nourrissent nos débats.

Il me reste, monsieur le garde des Sceaux, à vous remercier.

La séance est levée à 12 heures 25.

La Directrice du service  
du compte rendu analytique,

**Marie-Christine CHESNAIS**