

N° 2568

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

**ANNEXE N° 18**

**JUSTICE**

Rapporteur spécial : M. PIERRE ALBERTINI

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>CHAPITRE PREMIER : LES MOYENS DE LA JUSTICE POUR 2006</b> .....	11
<b>I.– LE PERIMETRE DE LA MISSION JUSTICE MODIFIE</b> .....	11
<b>II.– LA PROGRESSION DES CREDITS</b> .....	12
<b>III.– LES RESSOURCES HUMAINES</b> .....	12
<b>IV.– LE PASSAGE A LA GESTION SELON LA LOLF</b> .....	16
<b>CHAPITRE II : L'EXECUTION DES BUDGETS 2004 ET 2005</b> .....	19
<b>CHAPITRE III.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA JUSTICE DU 9 SEPTEMBRE 2002</b> .....	23
<b>I.– LE TAUX D'EXECUTION EN DEPENSES</b> .....	24
<b>II.– LES CREATIONS D'EMPLOIS</b> .....	25
<b>CHAPITRE IV – SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE ET ORGANISMES RATTACHES</b> .....	29
<b>I.– LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE POUR 2006</b> .....	29
<b>II.– L'AGENCE DE MAITRISE D'OUVRAGE DES TRAVAUX DU MINISTERE DE LA JUSTICE</b> .....	31
<b>III.– LES ORGANISMES RATTACHES</b> .....	32
<b>CHAPITRE V – LA JUSTICE JUDICIAIRE</b> .....	33
<b>I.– L'EVOLUTION DES CREDITS ET DES EMPLOIS</b> .....	34
<b>II.– LES EFFECTIFS DE LA JUSTICE JUDICIAIRE</b> .....	35
<b>A.– UNE PROGRESSION CONTINUE DES EFFECTIFS DE MAGISTRATS</b> .....	35
<b>B.– LES EMPLOIS DE FONCTIONNAIRES : DES JURIDICTIONS EN SITUATION TRES DIFFICILE MALGRE LES CREATIONS D'EMPLOIS</b> .....	35

<b>III.– L’ACTIVITE JUDICIAIRE</b> .....	38
A.– L’ACTIVITE JUDICIAIRE CIVILE .....	38
1.– L’activité civile des cours d’appel.....	39
2.– L’activité civile des tribunaux de grande instance .....	40
3.– L’activité civile des tribunaux d’instance.....	40
4.– L’activité des conseils de prud’hommes .....	40
B.– L’ACTIVITE DES JURIDICTIONS PENALES.....	40
1.– L’augmentation de l’activité des parquets et du taux de réponse pénale .....	40
2.– La progression du nombre des poursuites et des procédures alternatives.....	41
3.– La progression de la composition pénale .....	42
4.– L’évolution des durées moyennes de la procédure encore difficilement mesurable ....	43
5.– L’activité des juridictions interrégionales spécialisées .....	44
6.– Les bureaux d’exécution des peines.....	45
<b>V.– LES FRAIS DE JUSTICE</b> .....	46
A.– LA PROGRESSION DES FRAIS DE JUSTICE ET SES RAISONS .....	46
B.– LE PLAN D’ECONOMIES DU GOUVERNEMENT .....	47
<b>CHAPITRE V – L’ADMINISTRATION PENITENTIAIRE</b> .....	49
<b>I.– LA GESTION DE LA POPULATION PENALE</b> .....	49
A.– ÉTAT DE LA POPULATION CARCERALE .....	49
B.– LE DEVELOPPEMENT DE L’ALTERNATIVE A L’INCARCERATION .....	49
C.– L’EVOLUTION DES TACHES DES SERVICES PENITENTIAIRES D’INSERTION ET DE PROBATION.....	50
<b>II.– L’EVOLUTION DES CREDITS ET DES EMPLOIS</b> .....	51
<b>III.– LE DEVELOPPEMENT DU SUIVI SOCIO-JUDICIAIRE SE HEURTE A DIFFERENTS OBSTACLES</b> .....	52
<b>IV.– LA POLITIQUE D’EQUIPEMENT</b> .....	53
A.– LA GESTION IMMOBILIERE .....	53
B.– LA REFLEXION SUR LES COUTS DE DETENTION ET SUR CEUX DES MESURES ALTERNATIVES .....	54
1.– La comparaison des coûts entre parc classique et gestion mixte encore difficile.....	54
2.– Le coût des mesures alternatives à l’incarcération.....	56
C.– LES PROGRAMMES DE CONSTRUCTION .....	57
D.– LES ETABLISSEMENTS DESTINES AUX MINEURS .....	57

<b>CHAPITRE VI – LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE</b> .....	59
<b>I.– L’ACTIVITE DE LA PJJ</b> .....	59
A.– LE NOMBRE DES MINEURS INCARCERES EN DIMINUTION .....	59
B.– UN TAUX DE REPOSE PENALE TRES ELEVE POUR LES MINEURS.....	60
C.– LE DELAI DE PRISE EN CHARGE RESTE TROP LONG.....	60
<b>II.– LES MOYENS DE LA P.J.J. POUR 2006</b> .....	61
<b>III.– LA DOTATION INSUFFISANTE DU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITE</b> .....	63
<b>IV.– LES STRUCTURES D’ACCUEIL ET LA POLITIQUE D’EQUIPEMENT</b> .....	64
A.– L’ACHEVEMENT DU PROGRAMME DE CREATION DE CENTRES EDUCATIFS RENFORCES.....	64
B.– LA POURSUITE DES CREATIONS DE CEF.....	64
<b>IV.– LA POLITIQUE DE CESSION DE BIENS IMMOBILIERS INUTILISES</b> .....	65
<b>V.– LA REALISATION DE LA STRATEGIE MINISTERIELLE DE REFORME</b> .....	66
<b>VI.– L’EXPERIMENTATION DE DECENTRALISATION</b> .....	68
<b>CHAPITRE VII – L’ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE</b> .....	69
<b>I.– L’AIDE JURIDICTIONNELLE : LA FIN DES CREDITS EVALUATIFS</b> .....	69
A.– UNE DEPENSE EN FORTE CROISSANCE DEPUIS PLUSIEURS ANNEES.....	69
B.– UNE AUGMENTATION DE LA DOTATION EN PREVISION DES NOUVELLES DEPENSES ATTENDUES .....	70
C.– LES MESURES DE SIMPLIFICATION ENGAGEES .....	71
<b>II.– L’ACTIVITE DES CONSEILS DEPARTEMENTAUX DE L’ACCES AU DROIT</b> .....	71
<b>III.– L’AIDE AUX VICTIMES</b> .....	72
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	73

L’article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires le 10 octobre.

À cette date, 24 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui a pu *in fine* travailler avec 96 % des réponses.



## INTRODUCTION

La mission « Justice » se compose de cinq programmes : « Services judiciaires », « Administration pénitentiaire » – ces deux programmes représentant ensemble plus des trois quarts du budget –, « Protection judiciaire de la jeunesse », « Accès au droit » et « Conduite et pilotage de la politique de la justice ». Ce découpage a le mérite de la clarté et facilite les comparaisons d'une année sur l'autre, à cette réserve près que le rattachement du programme « Justice administrative », à la mission « Conseil et contrôle de l'État » est plus que contestable, le Conseil d'État exerçant – et pour partie seulement – une fonction de conseil du seul Gouvernement.

Le projet de loi de finances pour 2006 prévoit un budget de 6.905 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une progression de 17,2 %. Les crédits de paiement s'élèveront à 5.959,37 millions d'euros, ce qui correspond à **une hausse de 4,6 % par rapport à 2005**, après une progression, il convient de le rappeler, de 4 % en 2005 par rapport à l'année précédente. Il convient également de rappeler que le budget de l'État ne croît que de 1,8 %.

Pour la première fois, la présentation budgétaire inclut la totalité des pensions, allocations familiales et allocations logement servies aux personnels, à hauteur de 957 millions d'euros, au lieu de 405 millions d'euros en 2005.

La comparaison de la part de la justice dans le budget de l'État est difficile cette année. En effet, ce budget représentera 2,24 % du budget de l'État en 2006 avec le changement de périmètre relatif à l'ensemble du budget, c'est-à-dire le retrait des charges sociales. **La part de la justice s'établit de façon plus juste à 2,13 % du budget de l'État à périmètre constant** ; elle représentait 1,89 % en 2005 et 1,81 % seulement en 2002.

Les priorités du ministère pour 2006, pour autant que le Rapporteur spécial ait pu en juger, semblent être la maîtrise des frais de justice, qui constituent quelque 15 % des dépenses des services judiciaires, l'amélioration des délais de jugement et, tâche sans doute la plus difficile, l'amélioration de la capacité d'accueil des prisons, grâce à la création de 7 000 places supplémentaires et à la rénovation de 4 000 autres places.

Il est à noter que 2006 sera la quatrième et avant-dernière année d'exécution de la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ). Comme votre Rapporteur spécial l'analysera dans le présent rapport, la mise en œuvre de cette loi a été plus ou moins complète selon les directions du ministère : si certaines ont été dotées des personnels promis, d'autres souffrent d'un retard qui semble difficilement rattrapable : il en est ainsi pour les services judiciaires et à un moindre titre, pour la protection judiciaire de la jeunesse.

Le tableau suivant retrace la progression des crédits de la Justice depuis 2002 :

**EVOLUTION BUDGET ETAT/BUDGET JUSTICE  
LOI DE FINANCES INITIALE DE 2002 A 2006**

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2004 (**)	2005	2006
Budget de l'État (*)	269,07	273,72	283,69	—	288,45	276,3
<b>Budget de la Justice</b>	<b>4.542,76</b>	<b>4.881,80</b>	<b>5.109,17</b>	<b>5.078,80</b>	<b>5.284</b>	<b>5.959,37</b>
Budget Justice/État (en %)	1,69	1,78	1,80	—	1,83	2,24
Accès au droit et à la justice	—	—	—	—	—	345,84
Services judiciaires	2.002,65	2.122,73	2.221,81	2.210,88	2.275,85	2.476,27
Services pénitentiaires	1.384,94	1.492,54	1.608,28	1.592,40	1.654,36	2.134,84
Services de la protection judiciaire de la jeunesse	539,67	565,61	587,13	584,48	613,18	737,74
Administration centrale	591,12	675,51	666,87	665,95	714,93	230,73
Autres (CNIL, Recherche, LH, OL)	24,38	25,40	25,08	25,08	25,67	33,96

(\*) en milliards d'euros

(\*\*) à périmètre constant, hors effet transfert des prestations familiales

L'un des principaux enjeux de l'application de la LOLF est le passage de crédits évaluatifs à des crédits limitatifs. Pour les frais de justice, le montant provisionné est de 370 millions d'euros, ce qui est notoirement insuffisant, puisque la dépense réelle de l'année 2005 est évaluée à 500 millions d'euros. Pour l'aide juridictionnelle, la prévision est délicate par essence, puisque le montant de la dépense est fonction de la nature des affaires et de la situation financière des justiciables. Quant au secteur habilité de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), qui emploie quelque 30 000 personnes, il est par nature très dépensier, et connaît depuis 2003 des reports de charges chroniques.

Des difficultés de gestion risquent donc d'apparaître au cours de l'année 2006 ; tout l'enjeu sera pour les responsables de programme de mettre à la disposition des services déconcentrés comme des chefs de cour les moyens informatiques, mais aussi humains, de développer une meilleure connaissance des coûts pour aller vers la meilleure maîtrise possible.

Votre rapporteur a constaté, à travers les réponses au questionnaire budgétaire reçues, une tendance à la reconduction des dépenses, les seules évolutions étant liées aux mesures nouvelles relatives, par exemple, aux dépenses de personnel. Il a été difficile de percevoir qu'un réel pilotage de programme s'installait, que des choix étaient faits, reflétant des priorités. Cette considération n'inclut pas la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, engagée dans de profondes réformes à la suite du rapport présenté par la Cour des Comptes en 2003, dont les résultats peuvent déjà être constatés.

Il serait souhaitable qu'après une année d'adaptation, ce pilotage fait de choix et d'évolutions, puisse être constaté.

Enfin, votre Rapporteur considère que la situation de nombreuses juridictions est très préoccupante, du fait d'une carte des emplois judiciaires devenue aujourd'hui inadaptée à la répartition réelle du travail entre juridictions. La France judiciaire est de plus en plus « à deux vitesses » : on compte beaucoup de juridictions surchargées sur un axe nord-sud qui va du Nord-Pas-de-Calais à Marseille et Perpignan en passant par l'Ile-de-France et le couloir rhodanien, tandis qu'ailleurs le travail des magistrats et des greffes est, dans l'ensemble, plus facile à programmer et à organiser.

Il ne sera pas éternellement possible de laisser cette carte inchangée. Il y a lieu d'entreprendre de façon urgente une réflexion sur ce sujet, afin d'adapter l'affectation des emplois aux caractéristiques de la criminalité et de la délinquance locale, comme à celles des données démographiques et économiques déjà prises en compte.



## CHAPITRE PREMIER : LES MOYENS DE LA JUSTICE POUR 2006

### I.- LE PERIMETRE DE LA MISSION JUSTICE MODIFIE

Le changement de périmètre le plus important est intervenu depuis la présentation par le Gouvernement de la nouvelle architecture budgétaire lors du projet de loi de finances pour 2005 : le programme « **Justice administrative** », inséré de façon logique dans la mission « Justice » a été placé dans la mission « Conseil et contrôle de l'État ». Cette modification entraîne le rattachement au Premier ministre des moyens du Conseil d'État, des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs.

Ce déplacement, effectué sans aucune consultation du Parlement, est contestable. Il a pour effet de réduire un ensemble de juridictions qui dans leur majorité participent au service public de la justice à un seul des aspects de l'activité du Conseil d'État soit le conseil au Gouvernement.

La cohérence de l'action entreprise par la LOLF – la recherche de la performance – est mise en question avec cette modification, qui ne reconnaît pas la qualité de justiciable au citoyen qui s'adresse à la justice administrative.

De plus, la justice administrative est confrontée à une difficulté majeure : les délais de jugement. La loi d'orientation et de programmation a fixé comme objectif de ramener à un an, fin 2007, les délais de jugement devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. Les objectifs et indicateurs définis par le Conseil d'État portent aussi sur la réduction des délais de jugement, la qualité des décisions juridictionnelles et l'amélioration de l'efficacité des juridictions. Il est essentiel tant pour le Gouvernement lui-même que pour le Parlement, de pouvoir rapprocher et comparer la mise en œuvre des objectifs de performance dans le domaine de la justice administrative comme de la justice judiciaire.

**Les changements de périmètre entre la loi de finances initiale pour 2005 et le projet de budget pour 2006 s'élèvent à 960 millions d'euros ; ils concernent l'un des crédits de personnel, l'autre des crédits de fonctionnement.**

*En ce qui concerne les crédits de personnel*, le plafond d'emplois retenu pour 2006 est calqué sur celui reconstitué au format LOLF pour la loi de finances pour 2005. Ainsi, outre les emplois budgétaires retenus en 2005, le plafond 2006 ajoute les agents occupant des emplois sur crédits (vacataires) et les agents de justice.

Les deux changements de périmètre, au sein du titre 2, concernent le montant des pensions civiles et celui des cotisations aux allocations familiales et au Fonds national d'aide au logement (FNAL).

Pour 2005, le montant des pensions s'élève à 504 millions d'euros. Pour 2006, ce montant, calculé conjointement avec le ministère des finances s'élève à 867 millions d'euros. Ce montant avait été sous-évalué dans la loi de finances initiale pour 2005.

Les crédits correspondants aux allocations familiales ont été transférés le 1<sup>er</sup> janvier 2005 aux CAF pour un montant de 93 millions d'euros. Pour 2006, le montant des cotisations à la CNAF a été réintégré à hauteur de 10,37 millions d'euros. En ce qui concerne le FNAL, les cotisations, inexistantes jusqu'en 2005, s'élèvent à 190.000 euros dans le projet de budget 2006.

*Les autres crédits* recouvrent quasiment le même périmètre qu'en 2005, qu'il s'agisse des crédits de fonctionnement, d'intervention ou des crédits d'équipement à l'exception des crédits informatiques (titre 3). Le financement des grands projets informatiques a été transféré sur les crédits du programme « Soutien » pour un montant de 800.000 euros.

## II.- LA PROGRESSION DES CREDITS

La répartition des crédits par programme est la suivante :

(en millions d'euros)

Crédits de paiement	LFI 2005	LFI 2006	Évolution (en %)
Accès au droit	333	345	3,75
Administration pénitentiaire	1.867	2.134	14,31
Services judiciaires	2.157	2.476	14,77
Protection judiciaire de la jeunesse	676	737	9,11
Conduite et pilotage de la politique de la justice	230	264	14,89
<b>Total</b>	<b>5.265</b>	<b>5.959</b>	13,19
– dont pensions, FNAL et CNAF	485	957	
<b>Total (hors pensions, FNAL et CAF)</b>	<b>4.779</b>	<b>5.001</b>	<b>4,64</b>
<b>Autorisations d'engagement</b>			
Accès au droit	333	345	3,75
Administration pénitentiaire	2.131	2.823	32,43
Services judiciaires	2.169	2.671	23,15
Protection judiciaire de la jeunesse	685	741	8,18
Conduite et pilotage de la politique de la justice	237	322	35,77
<b>Total</b>	<b>5.557</b>	<b>6.904</b>	24,24
– dont pensions, FNAL et CNAF	485	957	
<b>Total (hors pensions, FNAL et CNAF)</b>	<b>5.072</b>	<b>5.947</b>	<b>17,25</b>

## III.- LES RESSOURCES HUMAINES

La détermination du plafond autorisé d'emplois pour 2006 s'est basée sur le socle d'emplois 2004, auquel il a été ajouté 1.209,5 emplois pour l'année 2005 à savoir : 1.038 créations d'emplois, 47 juges de proximité, 4,5 contractuels pour

l'administration générale et 120 contractuels en faveur de l'administration pénitentiaire. Sur cette base, les créations d'emplois pour 2006 ont conduit à ajouter 250 équivalents temps pleins travaillés dont 5 pour la CNIL, ce qui correspond à **une capacité de recrutement à hauteur de 500 personnes, dont la date d'arrivée se situe à mi-année**. Ce niveau de création d'emplois est inférieur de moitié à celui de 2005, limité par les restrictions budgétaires de l'année 2006.

Le niveau total du plafond ministériel d'emplois pour 2006 s'élève donc à 71.462 équivalents temps pleins travaillés correspondant au chiffre indiqué dans la lettre plafond.

Cependant, des transferts ont été inscrits lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2006 : le transfert au profit du ministère de la justice de 19 ETPT en provenance du ministère des finances pour les emplois de l'INSEE et le transfert au profit des services généraux du Premier Ministre (Médiateur de la République) de 6 ETPT.

**Au total, le plafond autorisé d'emploi pour 2006 est de 71.475 équivalents temps pleins travaillés.**

La répartition des emplois entre les différents programmes s'effectuera de la façon suivante (y compris les transferts d'emplois) :

Affectations	LOPJ	2003	2004	2005	2006	TOTAL	Exécution (en %)
Magistrats judiciaires	950 (10 %)	180	150	100	186	616 (11 %)	<b>65</b>
Fonctionnaires DSJ	3.500 (36,4 %)	520	546	251	11	1.328 (24 %)	<b>38</b>
Personnels de la DAP	3.740 (38,9 %)	870	1.127	530	220	2.747 (49,5 %)	<b>73,5</b>
Personnels de la PJJ	1.250 (13 %)	314	234	105	60	713 (13 %)	<b>57</b>
Administration générale	180 (1,8 %)	40	48	51	7	146 (2,6 %)	<b>81</b>
<b>Total</b>	<b>9.620</b>	<b>1.924</b>	<b>2.105</b>	<b>1.037</b>	<b>484</b>	<b>5.550</b>	<b>57,7</b>

Les mesures catégorielles de la mission bénéficieront d'une enveloppe de 16,89 millions d'euros répartie comme suit :

(en millions d'euros)

Programme	Montant 2006
Services judiciaires	8,421
Administration pénitentiaire	5,838
Protection judiciaire de la jeunesse	1,761
Conduite et pilotage de la politique de la justice	0,877
<b>Total</b>	<b>16,89</b>

**PLAFOND D'AUTORISATION D'EMPLOIS MINISTERIEL**

	Catégories d'emplois						
	Nombre d'ETPT	Magistrats	Personnels encadrement	Métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif (B+)	B administratifs et techniques	Personnels de surveillance C	C administratifs et techniques
<b>Total mission Justice</b>	<b>71.475</b>	<b>7.831</b>	<b>6.235</b>	<b>16.093</b>	<b>1.588</b>	<b>22.269</b>	<b>17.459</b>
<b>Programme n° 101 : Accès au droit</b>							
Action 01 : aide juridictionnelle	390	2	18	101	0	0	269
Action 02 : accès au droit	256	2	21	107	0	0	126
Action 03 : aide aux victimes	14	4	7	0	1	0	2
<i>Sous-total</i>	<i>660</i>	<i>8</i>	<i>46</i>	<i>208</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>397</i>
<b>Programme n° 107 : Administration pénitentiaire</b>							
Action 01 : garde et contrôle	21.413	0	569	2.285	297	17.652	610
Action 02 : accueil des personnes en détention	3.853	0	205	127	284	2.169	1.068
Action 03 : accompagnement et réinsertion	3.853	0	271	1.253	85	1.734	510
Action 04 : soutien	1.699	17	255	0	274	513	640
Action 05 : formation	202	0	1	0	0	201	0
<i>Sous-total</i>	<i>31.020</i>	<i>17</i>	<i>1.301</i>	<i>3.665</i>	<i>940</i>	<i>22.269</i>	<i>2.828</i>
<b>Programme n° 166 : Justice judiciaire</b>							
Action 01 : traitement et jugement des contentieux civils	11.264	3.211	701	3.285	8	0	4.059
Action 02 : conduite de la politique pénale	12.759	3.878	781	3.569	9	0	4.522
Action 03 : cassation	522	227	51	52	0	0	192
Action 04 : conseil supérieur de la magistrature	21	8	2	5	0	0	6
Action 05 : enregistrement des décisions judiciaires	256	2	13	6	19	0	216
Action 06 : soutien	4.517	251	406	1.615	20	0	2.225
Action 07 : formation	136	23	38	30	0	0	45
<i>Sous-total</i>	<i>29.475</i>	<i>7.600</i>	<i>1.992</i>	<i>8.562</i>	<i>56</i>	<i>0</i>	<i>11.265</i>

**PLAFOND D'AUTORISATION D'EMPLOIS MINISTERIEL**

	Catégories d'emplois						
	Nombre d'ETPT	Magistrats	Personnels encadrement	Métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif (B+)	B administratifs et techniques	Personnels de surveillance C	C administratifs et techniques
<b>Programme n° 182 : Protection judiciaire de la jeunesse</b>							
Action 01 : mineurs délinquants	4.135	0	1.027	2.007	10	0	1.091
Action 02 : mineurs en danger et jeunes majeurs	2.317	0	576	1.125	5	0	611
Action 03 : soutien	1.707	12	596	118	330	0	651
Action 04 : formation	571	0	122	351	22	0	76
<i>Sous-total</i>	<i>8.730</i>	<i>12</i>	<i>2.321</i>	<i>3.601</i>	<i>367</i>	<i>0</i>	<i>2.429</i>
<b>Programme n° 213 : Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés</b>							
Action 01 : État-major	158	4	62	2	19	0	71
Action 02 : activité normative	304	110	82	2	29	0	81
Action 03 : évaluation, contrôle, étude et recherche	127	31	41	1	12	0	42
Action 04 : gestion administrative commune	901	48	329	52	143	0	329
Action 05 : CNIL	90	0	53	0	20	0	17
Action 06 : haut commissariat aux comptes	10	1	8	0	1	0	0
Action 07 : ordre légion d'honneur*	0						
Action 08 : ordre de la libération*	0						
<i>Sous-total</i>	<i>1.590</i>	<i>194</i>	<i>575</i>	<i>57</i>	<i>224</i>	<i>0</i>	<i>540</i>

\* Les deux ordres sont des opérateurs

#### IV.– LE PASSAGE A LA GESTION SELON LA LOLF

**L'un des enjeux majeurs du passage à la LOLF est la transformation des crédits évaluatifs en crédits limitatifs.** Les crédits évaluatifs étaient nombreux et concernaient les frais de justice (370 millions d'euros inscrits au budget 2006 mais 490 millions de dépense en 2005), l'aide juridictionnelle (304 millions d'euros), la santé des détenus (83 millions) et la dotation au secteur associatif de la protection judiciaire de la jeunesse (266 millions). Au total, près de 20 % des crédits de la justice seront concernés par ce changement. Le nouveau système contraint à mieux maîtriser ces dépenses.

**La déconcentration** se met en place au niveau régional. Les crédits déconcentrés seront plus librement gérés par les chefs de cour et les directeurs généraux de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. La gestion déconcentrée des effectifs semble en particulier profitable à cette dernière direction, où conjuguée avec la possibilité de recourir à des emplois contractuels, elle a permis de limiter les difficultés de recrutement et les vacances de postes.

Toutefois, la marge de manœuvre que la loi organique a voulu conférer aux chefs de cour, devenus ordonnateurs secondaires, leur semble en pratique assez faible : la majeure partie des crédits dont ils disposent étant obligatoires, cette marge de manœuvre ne peut porter que sur les dépenses non obligatoires très restreintes. **La fongibilité** leur paraît donc relativement théorique. La conception du plafond d'emplois, basé sur l'effectif réel, leur apparaît pénalisante, car les vacances de postes permettaient une réutilisation plus souple des moyens.

**La gestion dyarchique des dépenses** au titre des frais de justice au sein de chaque cour d'appel par le Premier président et le procureur général devra faire l'objet d'un examen pendant la prochaine année, car elle suscite l'inquiétude des magistrats qui craignent que cette gestion ne conduise à une recherche permanente du compromis et ne devienne un frein à la décision.

De façon générale, **beaucoup de juridictions subissent une forte tension à la fois en ce qui concerne les conditions de travail et la gestion des moyens en personnel.**

**Les lacunes dans la prise en compte de l'impact financier des réformes législatives** sont à l'origine de ces tensions. De nombreuses réformes ont été conduites sans une prise en compte suffisante des personnels nécessaires à leur application : maisons de la justice et du droit, charge du traitement du surendettement confiée aux tribunaux de première instance, transfert vers la Cour d'appel de l'enregistrement des affaires sans représentation en 1<sup>ère</sup> instance, délivrance gratuite des dossiers pénaux aux avocats, fin du recrutement des agents de justice à la fin 2006.

À cela il faut ajouter le contexte général de complexification de la procédure et un niveau d'exigence très élevé dans la présentation des documents fortement ressenti par les magistrats, et qui leur apparaît de moins en moins compatible avec le manque de fonctionnaires du greffe dans de très nombreuses juridictions. Ainsi, les juridictions de nombreuses régions constituant un arc de cercle liant le Nord-Pas-de-Calais à la région parisienne et son flanc est, allant ensuite vers la région Rhône-Alpes et le sud connaissent de très grandes difficultés de fonctionnement : les tribunaux de grande instance et les Cours d'appel de Bobigny, Melun, Meaux, CA et TGI de Paris mais aussi Evry, Aix, Valence, Perpignan sont dans une situation très difficile.

Dans tous ces tribunaux notamment le ratio magistrat/greffier est aujourd'hui insuffisant ; il devrait s'améliorer quelque peu en 2006 avec l'entrée en fonction de 600 greffiers en cours de formation, mais les efforts de remise à niveau de la justice doivent incontestablement être poursuivis.



## CHAPITRE II : L'EXECUTION DES BUDGETS 2004 ET 2005

Les données relatives à l'exécution des budgets 2004 et 2005 permettent de distinguer, au sein de l'ensemble des crédits de paiement ouverts, ceux ouverts au titre de la loi d'orientation et de programmation de 2002.

Ainsi, pour l'année 2004, 301,31 millions d'euros ont été ouverts pour le chapitre 57-60 consacré à l'équipement dont 55,5 millions d'euros dans le cadre de la loi d'orientation, et 235 millions d'euros au titre des autorisations de programmes antérieures. Les 10,8 millions d'euros restants regroupent les crédits de paiement ouverts en 2004 correspondant à des autorisations de programme hors loi de programmation et destinés aux centres de semi-liberté, à la création des ERIS et nouvelles opérations judiciaires.

S'agissant de l'année 2005, 283,67 millions d'euros ont été ouverts pour le chapitre 57-60 dont 102,7 millions d'euros dans le cadre de la loi de programmation, et 141,81 millions d'euros au titre des autorisations de programme antérieures. Les 39,1 millions d'euros restants regroupent les crédits de paiement ouverts correspondant à des autorisations de programme hors loi de programmation et destinés notamment aux programmes régionaux de maintenance des dispositifs de sécurité de la DAP, à l'accroissement de la capacité des prisons «DAC» et aux nouvelles opérations judiciaires).

Plusieurs mesures de régulation budgétaire sont intervenues en 2005 : la réserve de précaution portant sur la loi de finances initiale, le gel conservatoire des crédits de report et la mise en réserve complémentaire. Le montant des crédits rendus indisponibles au 30 septembre 2005 s'élève à 152,39 millions d'euros. Le décret d'annulation intervenu le 27 octobre dernier prévoit une annulation de crédits de 90,57 millions d'euros en ce qui concerne la justice.

Le montant total des crédits utilisables au 30 septembre 2005 s'élevait à 4.930,68 millions d'euros, dont 4.621,3 en dépenses ordinaires et 309,38 en dépenses en capital. Ces montants sont répartis de la façon suivante :

- crédits limitatifs :	4.019.068.763 euros
- crédits provisionnels :	193.154.154 euros
- crédits évaluatifs :	718.461.015 euros

Le taux global de consommation des crédits s'établit à 92,3 % de la ressource budgétaire utilisable au 30 septembre 2005.

Les mises en réserve de crédits ont eu des conséquences variables selon les directions concernées du ministère.

À la **Direction de l'administration générale et de l'équipement** :

– pour les services de l'action sociale, les crédits gelés étaient destinés à l'harmonisation des tarifs de la restauration administrative. En effet, une grande disparité existe entre les différents coûts de repas supportés par les agents. Il avait été prévu de favoriser une hausse de la participation du ministère pour aboutir à une plus grande équité. La régulation a eu pour conséquence l'annulation de cette harmonisation des tarifs, qui est régulièrement demandée par les syndicats lors des conseils nationaux d'action sociale.

– pour les services de la logistique, les différentes mesures de régulation intervenues en 2005 ont entraîné le report d'opérations de déménagement, ainsi que les travaux et aménagements liés à ces opérations, l'annulation de visites de délégations étrangères (reportées en 2006), le report de séminaires sur 2006 et enfin l'impossibilité de payer la totalité des factures de téléphonie fixe et filaire sur l'exercice 2005.

À la **Direction des services judiciaires**, la régulation n'a pas permis de déléguer aux cours d'appel l'intégralité des crédits destinés à alimenter leur dotation globale de fonctionnement d'une part, et a bloqué un certain nombre d'opérations spécifiques prévues, d'autre part.

S'agissant des dotations globales de fonctionnement des cours d'appel, initialement, c'est une somme de 12,08 millions d'euros qui a été conservée en administration centrale, voire 14,4 millions d'euros si on intègre la régulation concernant la Cour de cassation, le Conseil supérieur de la magistrature et l'École Nationale des Greffes.

La régulation a aussi porté sur des crédits destinés à des opérations ciblées, principalement : 1 million d'euros destinés à la sûreté des palais de justice, 600.000 euros concernant la mission modernisation et 500.000 euros pour la visioconférence.

Le dégel de crédits de 13,2 millions d'euros, obtenu en juillet 2005, a permis de procéder à des délégations complémentaires de la dotation globale.

Pour ce qui concerne les opérations individualisées, notamment la sûreté, les délégations sont en cours mais une dérégulation tardive ne permet pas une gestion rationnelle des crédits et, en entamant des opérations en octobre, il est difficile de s'orienter vers des opérations lourdes car il est nécessaire que les prestations soient terminées pour la fin de gestion et que les factures soient adressées avant cette même période.

En ce qui concerne les services de la **Protection judiciaire de la jeunesse**, la régulation budgétaire appliquée en 2005 a porté sur un montant total de 6,2 millions d'euros réparti entre les crédits de fonctionnement (4,14 millions sur le chapitre expérimental 37- 37-30 70 et 1.6 million sur le chapitre 34-34) et

d'intervention. Elle concerne également la totalité des crédits de report de l'exercice précédent soit 2,5 millions d'euros.

Le montant total de la réserve de précaution appliquée aux crédits de fonctionnement (5.7 millions) est à nouveau supérieur aux mesures nouvelles 2005 (3.9 millions), comme en 2003 et 2004. Les ressources disponibles sont donc inférieures à celles de 2004 alors que l'activité est en augmentation.

Dans ce contexte, les directions régionales ne peuvent faire face qu'à leurs dépenses essentielles, liées au fonctionnement courant des services prenant en charge des jeunes. Elles devront reporter leurs projets nouveaux et le renouvellement, pourtant nécessaire, de certains matériels tels que les véhicules et outils informatiques. Certaines locations de locaux sont également compromises tout comme l'entretien des bâtiments.

Par ailleurs, faute de disposer de leurs crédits de reports, les directions régionales sont contraintes d'utiliser leurs crédits 2005 pour le financement des opérations engagées en 2004 mais non mandatées cette année-là.

Enfin, outre les difficultés financières créées par la régulation budgétaire, celle-ci rend également difficile le dialogue de gestion avec les services déconcentrés, les prévisions d'actions effectuées en début d'exercice par les services déconcentrés ne pouvant être respectés.

Pour **l'administration pénitentiaire**, une réserve de précaution s'élevant à 33 millions d'euros a été portée sur le chapitre 37-98 au mois de juillet 2004, puis libérée progressivement au cours de l'exercice. Les montants des crédits annulés en loi de finances rectificatives sont indiqués dans le tableau suivant.

Ces mesures de gel et d'annulation budgétaire se sont notamment traduites par une diminution de 0,6 % euros du budget de reconduction annoncé en début d'année aux services déconcentrés.

De plus, les mesures spécifiques liées à la sécurité (installation de tunnels à rayon X, équipement en moyens de communication et d'alarmes et en gilets pare-balles) ont été réduites des deux tiers. La mesure nouvelle obtenue pour la mise en œuvre des mesures d'insertion préconisée par le rapport Warsmann a été amputée de la moitié.

Le gel des reports a eu pour conséquence de faire peser sur les crédits de l'exercice en cours des dépenses engagées l'année précédente. Leur addition avec la réserve de précaution a rendu la situation financière extrêmement tendue au début de l'été et jusqu'à la fin septembre, et ce d'autant plus que la population pénale a atteint un niveau inégalé en 2004.

Cette politique conduit les services déconcentrés à faire des mesures d'économie toute l'année, puis à devoir consommer dans la précipitation les crédits dégelés en toute fin de gestion, sous peine d'avoir des reports de crédits

importants ; reports qui font l'objet de blocages dès le début de la gestion suivante.

Cette direction a subi les mêmes difficultés en 2005 ; les services déconcentrés voient leurs budgets de reconduction diminués de 5 % pour provisionner la réserve de précaution.

Le **Service de l'accès au droit** a subi une mesure de gel budgétaire de 650.000 euros début mars 2005. Le caractère tardif de cette régulation a retardé les opérations de répartition des enveloppes «aide aux victimes et accès au droit» aux cours d'appel et a, de ce fait fragilisé des associations en attente de la réception de subventions indispensables pour leur permettre de faire face aux charges de fonctionnement des actions engagées. L'augmentation des crédits versés aux cours d'appel au titre de l'aide aux victimes n'a été que de 5,2 % en 2005, compte tenu du montant du gel : elle n'a pas permis de soutenir financièrement des associations présentant des projets intéressants de développement de permanences ou d'actions en faveur de victimes particulièrement fragilisées.

### **CHAPITRE III.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI D’ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA JUSTICE DU 9 SEPTEMBRE 2002**

La loi d’orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 comprenait trois domaines : l’augmentation des effectifs, le renforcement des moyens en fonctionnement et en investissement et l’engagement de réformes, de modernisation notamment.

Elle a en particulier fixé comme objectifs, tout en rapprochant la justice du justiciable, de ramener, à la fin 2007, les délais de traitement des procédures en matière civile à 12 mois pour les cours d’appel, 6 mois pour les tribunaux de grande instance et 3 mois pour les tribunaux d’instance. En matière pénale, les objectifs consistent à diversifier la réponse apportée et à réduire à environ 3 mois le délai d’exécution des jugements contradictoires.

On soulignera que la mise en œuvre de la loi d’orientation se traduit d’abord par **les objectifs et indicateurs de performance** prévus dans le cadre de la LOLF. Ainsi, pour le programme « Justice judiciaire », ils se déclinent ainsi :

- rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables,
- amplifier et diversifier la réponse pénale,
- améliorer l’exécution des décisions pénales,
- maîtriser la croissance des frais de justice pénale,
- garantir un enregistrement rapide des décisions judiciaires et accélérer la délivrance des bulletins.

L’objectif visant à rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables est transversal aux actions « traitement et jugement des contentieux civils », « conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales » et « cassation ». Ceux visant à diversifier la réponse pénale et à accélérer la mise à exécution des décisions pénales concernent l’action relative à la justice pénale.

L’évolution des délais de jugement constatée en 2005 par rapport à l’année 2002 servant de référence sera mentionnée dans le chapitre consacré à la justice judiciaire.

L’objectif visant à garantir un enregistrement rapide des décisions judiciaires contribue à améliorer la réponse judiciaire, en permettant à la juridiction saisie d’être informée des éventuels cas de récidive et des peines précédemment prononcées contre le prévenu.

Enfin, a été retenu un objectif d'efficience, rattaché à l'action « conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales » concernant la maîtrise de la croissance des frais de justice pénale.

Sont associés à ces objectifs des indicateurs d'efficacité finale, de qualité de service rendu à l'utilisateur et d'efficience de l'activité judiciaire.

Toutefois, pour atteindre ces objectifs, les services judiciaires devront bénéficier de la consolidation de leurs emplois et de leurs moyens, mais ils devront aussi rationaliser les procédures, recentrer le juge judiciaire sur ses missions juridictionnelles et moderniser l'administration et la gestion des ressources humaines.

La Cour de cassation est associée à certains de ces objectifs. Il est important de préciser que lorsque les indicateurs retenus s'appliquent à la haute juridiction, ceux-ci retracent sa seule activité juridictionnelle et ne restituent pas l'intégralité de ses missions liées à sa nature de juridiction normative et régulatrice. Ainsi par exemple, le rôle du Service de documentation et d'études propre à la Cour de cassation qui assure des travaux de recherche, de classement et de rapprochement nécessaires à l'instruction des pourvois et à leur jugement, n'est pas pris en compte, alors qu'il participe à la conception des bases de données mises en œuvre par la Cour pour l'accès à sa jurisprudence mais également à celle des cours d'appel, dans le cadre de son rôle unificateur et de sa contribution à l'accès au droit.

## I.- LE TAUX D'EXECUTION EN DEPENSES

**Le taux d'exécution de la LOPJ**, en dépenses ordinaires, pour les deux premières tranches, est conforme au programme.

**La programmation paraît devoir se poursuivre dans des conditions moins favorables puisque le taux d'exécution devrait atteindre, en 2006, 80,2 % pour un taux théorique de 93,33 % pour les seuls services relevant de la chancellerie.** S'agissant du Conseil d'État et des juridictions administratives, les conditions d'exécution sont globalement plus favorables (plus de 89 % pour les quatre premières tranches).

En ce qui concerne les crédits d'équipement, le taux de réalisation en autorisation de programme est de 57,28 % pour les deux premières tranches, l'incidence de la régulation étant de 13,22 % en 2003 et de 4,31 % en 2004. La programmation est normalement suivie pour les autorisations de programme, contrairement à celle des crédits de paiement. Toutefois l'exécution des deux tranches suivantes pourrait permettre d'améliorer ces taux.

Pour ce qui concerne les dépenses en capital, 968 millions d'euros d'autorisations de programme ont été ouverts par les lois de finances pour 2003 et 2004, et 719,70 millions le seront au titre de la loi de finances pour 2005 et du

projet de loi de finances pour 2006. Il s'agit donc au total de 1.687,10 millions d'euros (dont 535 millions pour le programme pénitentiaire en partenariat public/privé) pour les quatre premières années du programme. C'est ainsi 99,86% des moyens prévus pour la période de programmation qui ont été ouverts.

En crédits de paiement, 111,7 millions d'euros ont été ouverts par les lois de finances pour 2003 et 2004, et 221,47 millions le seront au titre de la loi de finances pour 2005 et du projet de loi de finances pour 2006, soit 333,17 au total sur les quatre premières années d'exécution de la loi. Cela représente 39,43% des moyens prévus en programmation.

L'impact des régulations budgétaires a été important en 2003 sur le chapitre 57-60, 50,9 millions d'euros d'autorisations de programme et 36,4 millions de crédits de paiement ayant été annulés. En 2004, seuls 0,58 million d'euros ont été annulés sur le même chapitre, la loi de finances rectificative du 31 décembre 2004 ayant rendu disponible les 101 millions d'AP gelés en cours d'année. S'agissant des crédits de paiement, l'ensemble de la ressource gelée, soit 131 millions d'euros, a été débloquée pour moitié en septembre 2004 et pour moitié en fin d'année 2004. Ces mesures ont eu pour effet de réduire de 3,05 % les autorisations de programme ouvertes et de 4,31 % les crédits de paiement ouverts.

## II.- LES CREATIONS D'EMPLOIS

En ce qui concerne le programme de création d'emplois, le taux de réalisation s'est élevé à 42 % pour les deux premières tranches pour l'ensemble du ministère. Il doit être observé qu'en ce qui concerne les services judiciaires, ce taux n'aura été que de 31 %, accusant ainsi un retard par rapport à la programmation.

Toutefois le taux de l'exécution n'est plus conforme aux prévisions lorsqu'il est calculé sur l'ensemble des quatre premières tranches, de 2003 à 2006, si l'on inclut les prévisions pour cette dernière année. **Il s'élève ainsi à environ 58 %, alors qu'il aurait dû atteindre 80 %.**

Les créations d'emplois connaissent un ralentissement en 2006. Si, pour l'année 2005, 1.100 nouveaux emplois avaient été créés, seuls 549 sont prévus pour 2006, qui se décomptent en 500 autorisations de recrutement pour la Chancellerie et 49 pour les juridictions de l'ordre administratif. Ces 500 autorisations de recrutement correspondent à 250 équivalents temps plein travaillé (ETPT) financés. L'impact de ces recrutements sera de 250 ETPT supplémentaires dans le calcul du plafond d'emploi pour 2007.

Le tableau suivant présente les créations brutes d'emplois pour les trois directions depuis 2000 :

**SERVICES JUDICIAIRES – ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE  
PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (2000–2005)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (PLF)
Services judiciaires	382	525	855	700	689	355	200
– magistrats (créations budgétaires)	212	307	320	180	150	100	186
– fonctionnaires (créations budgétaires)	170	218	535	520	539	255	14
– fonctionnaires (levée de gel)							
– magistrats temporaires							
Administration pénitentiaire	386	530	1.525	870	1.111	533	220
– dont personnel de surveillance	290	330	1.221	613	707	210	116
Protection judiciaire de la jeunesse	380	380	300	314	234	107	60
<b>Total</b>	<b>1.148</b>	<b>1.435</b>	<b>2.680</b>	<b>1.884</b>	<b>2.034</b>	<b>995</b>	<b>480</b>

Dans les juridictions, 186 postes de magistrats sont prévus mais une quinzaine seulement de postes de greffiers et de fonctionnaires de catégorie C. On rappellera qu'en 2005, 355 nouveaux postes avaient été créés dans les juridictions, dont 100 de magistrats et 255 de fonctionnaires.

Votre Rapporteur spécial considère que le fonctionnement des greffes devrait être reconsidéré en priorité dans les prochaines années : le sous-effectif des greffiers et secrétaires qui touche certains parquets risque de rendre inopérants les efforts consentis par ailleurs en accroissant le nombre des postes de magistrats. La mise en œuvre de la LOLF doit être en outre l'occasion de promouvoir de nouveaux objectifs de performance et d'efficacité pour cette catégorie de fonctionnaires.

Les créations d'emplois dans l'**administration pénitentiaire** seront également inférieures à celles de 2005 : si 533 emplois ont été créés en 2005, 220 emplois seulement sont prévus pour 2006, dont 116 pour les surveillants et 80 pour le personnel d'insertion et de probation. Il sera toutefois indispensable de poursuivre les créations d'emplois à un bon rythme dans les dernières années de la loi de programmation afin d'accompagner la réalisation progressive des places de détention.

Le tableau suivant retrace l'ensemble de l'effort de créations de postes réalisé dans le cadre de la LOPJ. Il montre le bilan de mise en œuvre pour les quatre années 2003 à 2006 incluse.

Il apparaît que seule l'administration centrale et l'administration pénitentiaire ont bénéficié de la quasi-totalité des emplois programmés, atteignant un taux d'exécution de 81 et 73,5 %. Par contre, les créations d'emplois dans les services judiciaires accusent un fort retard, le bilan de mise en œuvre se limitant à 43,7 % à la fin 2006. La protection judiciaire de la jeunesse a reçu 57 % des créations de postes prévues.

SUIVI DE LA LOPJ EN CREATION D'EMPLOIS

	Rappel Loi d'orientation et de programmation 2003 – 2007	LFI 2003		LFI 2004		LFI 2005		PLF 2006		Création cumulée LOPJ (en linéaire)	Reste à créer au titre de la dernière année de la LOPJ (en nombre d'autorisations de recrutement)	% d'exécution
	Créations d'emplois	Créations d'emplois (y compris établissements publics)	Créations d'emplois au titre de la tranche LOPJ (hors établissements publics)	Créations d'emplois (y compris établissements publics)	Créations d'emplois au titre de la tranche LOPJ (y compris établissements publics et hors H3C et Taxations)	Créations d'emplois (y compris établissements publics et hors H3C et Taxations)	Créations d'emplois (en nombre d'autorisations de recrutement)	Créations d'emplois (en nombre d'autorisations de recrutement) au titre de la tranche LOPJ (y compris établissements publics)				
Administration générale	180	53	40	53	48	54	51	20	7,0	146,0	34,0	81,11
Services judiciaires (y compris Service de l'accès au droit)	4.450	702	700	715	696	357	351	200	197,0	1.944	2.506	43,69
Administration pénitentiaire	3.740	890	870	1.128	1.127	536	530	220	220,0	2.747	993	73,45
Protection judiciaire de la jeunesse	1.250	314	314	234	234	107	105	60	60,0	713	537	57,04
Total Chancellerie seule	9.620	1.959	1.924	2.130	2.105	1.054	1.037	500	484 ;0	5.550	4.070	57,69
Conseil d'État et autres juridictions administratives	480	100	100	97	91	46	45	49	49,0	285,0	195,0	59,38



## CHAPITRE IV – SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE ET ORGANISMES RATTACHES

Ce programme « conduite et pilotage de la politique de la justice » recevra 322,71 millions d'euros en autorisations d'engagement et 264,68 millions d'euros en crédits de paiement.

Il comporte 1.500 ETPT (hors CNIL), dont la répartition s'établit comme suit : 12,93 % de magistrats de l'ordre judiciaire, 34,8 % de personnels d'encadrement, y compris 19 agents mis à disposition, 3,8 % de personnels de catégorie B métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif, 13,6 % de personnels de catégorie B administratifs et techniques et 34,87 % de personnels de catégorie C administratifs et techniques.

Le coût moyen indiciaire et indemnitaire hors charges sociales d'un agent du programme « conduite et pilotage de la politique de la justice », pour 2006, est de 40.136 euros.

Ces emplois sont répartis comme suit entre les cinq actions du programme :

Actions du programme	Répartition analytique des ETPT (en %)
État major	10
Activité normative	19
Évaluation, contrôle, études et recherches	7
Gestion administrative commune	57
CNIL	6
Haut conseil au commissariat aux comptes	1

### I.- LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE POUR 2006

Trois facteurs participent à l'évolution des **crédits de personnel** entre la loi de finances pour 2005 et le présent projet de budget :

– la progression de la valeur du point fonction publique de 1,8 % par rapport au montant prévu pour 2005 ;

– la contribution employeur intégralement intégrée au compte d'affectation des pensions, soit un montant de 18 millions d'euros ;

– la création de 10 ETPT ainsi que des mesures catégorielles.

En ce qui concerne les **crédits d'investissement**, la variation du montant des autorisations d'engagement relatives aux dépenses d'investissement – soit 10 millions d'euros supplémentaires – porte essentiellement sur le lancement, en 2006, du projet de système interministériel des ressources humaines (SIRH), avec lequel l'infocentre du ministère de la Justice sera compatible, et pour lequel un montant de 18 millions d'euros doit être mobilisé. Le besoin de crédits de paiement en 2006 sera par ailleurs en diminution de 43,47 % pour tenir compte, au plus près de la réalité des projets, des réels besoins liés aux marchés en cours.

Par ailleurs, une partie de la variation rencontrée s'explique aussi par une centralisation des crédits en faveur des grands projets informatiques sur l'action « gestion des projets immobiliers » du programme. Ces crédits dorénavant regroupés étaient auparavant répartis sur trois autres programmes de la mission justice.

**Les dépenses de fonctionnement** courant évoluent de la façon suivante.

L'augmentation de 41,1 % des besoins d'autorisation d'engagement sur les crédits de fonctionnement du Programme soutien porte essentiellement sur le lancement en 2006 du projet CASSIOPEE (projet informatique en grande partie géré sur crédits de fonctionnement) pour lequel un montant de 12.86 millions d'euros est nécessaire. Les crédits de paiement afférents s'élèvent à 9,22 millions d'euros. Ce système sera installé dans 174 TGI, afin de fournir un système d'information complet pour les activités pénales et mineurs.

Enfin, cette variation s'explique également par la prise en compte de l'augmentation des loyers de l'administration centrale (2 millions d'euros) et par l'intégration de crédits en faveur de l'expérimentation d'un loyer budgétaire. En outre, un effort en faveur de l'action sociale a été consenti notamment au titre de la réservation des logements sociaux.

L'augmentation de 15,15 % des crédits de paiements s'explique principalement par l'augmentation des besoins de loyers de l'administration centrale, de la CNIL et de l'Ordre de la Légion d'Honneur.

Les 2.080 agents de l'administration centrale du Ministère de la Justice sont logés dans 45.774 m<sup>2</sup> dont 10.400 m<sup>2</sup> en propriété et 35.300 m<sup>2</sup> en location. Le montant total des loyers payés en 2005 s'élève à 18,6 millions d'euros.

En 2005, le ministère de la Justice a relogé dans un immeuble en location dans le 15<sup>ème</sup> arrondissement (ancien siège de Canal +), une grande partie des services de l'administration centrale, soit environ 700 agents.

Le déménagement dans cet immeuble, d'une surface de 17000 m<sup>2</sup>, faisait suite à l'abandon par le ministère des locaux en location situés rue Saint-Honoré, en raison du prix élevé demandé par le propriétaire pour le renouvellement du bail.

Les opérations de déménagement et emménagement sur ce nouveau site ont été effectuées en juin 2005, mois pendant lequel les deux sites étaient en fonctionnement. Cette opération a mobilisé d'importants moyens et a conduit à la prise en charge financière sur le budget de fonctionnement de l'administration centrale du double loyer correspondant.

Votre Rapporteur considère qu'il y a lieu de rester vigilant pour contenir la charge des locations immobilières à un niveau raisonnable au sein du budget de fonctionnement du ministère.

## **II.- L'AGENCE DE MAITRISE D'OUVRAGE DES TRAVAUX DU MINISTERE DE LA JUSTICE**

L'agence est un établissement public à caractère administratif dont les modalités d'organisation et de fonctionnement sont déterminées par le décret n° 2001-798 modifié du 31 août 2001 et par l'article 205 de la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

L'agence a pour mission d'assurer directement ou à la demande et pour le compte de l'État, la maîtrise d'ouvrage des opérations de construction, d'aménagement, de maintenance, de réhabilitation, de restauration, de gros entretien, d'exploitation ou de réutilisation d'immeubles appartenant à l'État, destinés aux services pénitentiaires, aux juridictions ainsi qu'aux établissements d'enseignement relevant du ministère de la justice. Elle peut réaliser des études préalables à ces opérations ou connexes à celles-ci.

Dans le programme conduite et pilotage des politiques publiques, n'est comprise que la subvention permettant le financement des dépenses de fonctionnement de l'AMOTMJ. Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement liés à la réalisation des opérations d'investissement sont inscrits dans les programmes « services judiciaires » et « administration pénitentiaire ».

À sa création, l'Agence avait à gérer des programmes d'investissement représentant un total de 1.182 millions d'euros. Ce même montant est aujourd'hui de 2.040 millions d'euros. Les engagements de dépenses par l'Agence sur cet ensemble représentent aujourd'hui 677,89 millions d'euros.

Les effectifs budgétaires de l'Agence ont augmenté, passant de 66 en 2004 à 78 prévus en 2006.

Elle bénéficie de 8 millions d'euros de subventions pour charges de service public en 2006. Pour 2006, la majoration de la subvention est limitée à 500.000 euros.

### **III.- LES ORGANISMES RATTACHES**

La CNIL et l'Ordre de la Légion d'Honneur bénéficient respectivement d'une augmentation de 1.2 millions d'euros et de 7 millions d'euros.

Il est prévu une subvention pour charges de service public à la Grande Chancellerie de la Légion d'Honneur d'un montant de 23,11 millions d'euros.

La subvention pour charges de service public à la Chancellerie de l'Ordre de la Libération est prévue pour un montant de 810.000 euros.

## CHAPITRE V – LA JUSTICE JUDICIAIRE

Par rapport à 2005, les crédits du Programme « Justice Judiciaire » connaissent une augmentation de l'ordre de 14,7 %.

Cette augmentation s'explique principalement par l'évolution du titre 2 et de son poids. Les crédits du titre 2 représentent en effet plus des deux tiers des crédits ouverts au titre du programme justice judiciaire, et ils intègrent désormais les crédits destinés au compte d'affectation spéciale des pensions (soit 50,2 % des rémunérations brutes). Ce changement de périmètre explique pratiquement à lui seul l'augmentation de près de 20 % des crédits du titre 2.

Les crédits du programme figurent dans le tableau suivant :

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006

Actions	Total	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6
Traitement et jugement des contentieux civils	706,97	641,93	63,01	0	2,03
Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	978,42	726,67	251,75	0	0
Cassation	44,90	37,14	7,75	0	0
Conseil Supérieur de la Magistrature	2,13	1,78	0,35	0	0
Enregistrement des décisions judiciaires	11,99	10,43	1,56	0	0
Soutien	666,82	237,61	314,38	110,80	4,03
Formation	65,04	8,92	56,12	0	0
<b>Total</b>	<b>2476,27</b>	<b>1664,48</b>	<b>694,93</b>	<b>110,80</b>	<b>6,06</b>

Le budget des juridictions judiciaires représente 42 % du budget de la Justice. Il bénéficie de 2,47 milliards d'euros, soit une augmentation, à périmètre constant, de 8 %. Afin de mener à bien la réduction des délais de jugement, le renforcement des personnels en juridiction se poursuit : 279 magistrats et 651 fonctionnaires de greffe rejoindront les juridictions.

La sécurité des juridictions verra ses crédits augmenter, passant de 7 millions en 2005 à 9,5 millions d'euros en 2006. Il convient de souligner que les quinze mesures préconisées par le procureur général de Rouen, M. Hubert Montagné, pour renforcer la sécurité des tribunaux sont toutes en cours de déploiement. Le recours à la réserve de la gendarmerie et de la police est à l'étude, ainsi que la création d'une réserve pénitentiaire.

La mise en place des bureaux d'exécution des peines sera accompagnée d'une mesure de 0,5 million d'euros. Le renforcement de la sécurité des juridictions devrait recevoir 2,1 millions d'euros.

## I.- L'EVOLUTION DES CREDITS ET DES EMPLOIS

S'ajoutent ensuite les augmentations dues au glissement-vieillesse-technicité, les changements statutaires (suppression d'échelles), ainsi que l'évolution du point fonction publique (extension en année pleine des augmentations de 2005). En outre, de nouvelles mesures indemnitaires ont été obtenues pour les fonctionnaires des greffes.

Enfin, 100 ETPT seront créés en 2006. Ces mesures concernent l'ensemble des personnels du programme qui sont répartis par action.

*L'action civile recouvre*, en crédits de titre 3, simplement les frais de justice civile, sociale et commerciale (sauf les frais postaux). Le montant de ces crédits en 2005 est reconduit pour 2006 à l'identique. Cette action bénéficie également de crédits de titre 6 principalement destinés aux associations de médiation familiale.

En revanche, sur *l'action pénale*, le titre 3, qui recouvre uniquement les frais de justice criminelle, correctionnelle et de police, est augmenté de 12 millions d'euros (+ 5 %). Cela représente 45 % de l'augmentation des crédits de titre 3.

Sur l'action « *Cassation* », l'augmentation des crédits de titre 3 résulte de l'intégration dans son BOP des crédits de frais de justice.

L'action « *Soutien* » connaît une augmentation de son titre 3 de près de 4 %. Cette action recouvre notamment l'ensemble des crédits destinés au fonctionnement courant des juridictions. Elle englobe également les crédits destinés aux réparations civiles, ainsi que tous les frais d'affranchissement liés au déroulé des procédures (frais de justice).

Enfin, la subvention pour charges de service public de l'Établissement Public du Palais de Justice de Paris (EPPJP) est rattachée, elle aussi, à cette action. C'est sur cette action que sont regroupés les crédits de titre 5 : par rapport à 2005, ils sont en augmentation d'environ 16 %.

Outre les crédits de titre 2, l'action « *Formation* » recouvre, premièrement, la subvention pour charge de service public de l'École Nationale de la Magistrature (1 million d'euros supplémentaire en 2006 soit une progression de 2,3 %), deuxièmement, les crédits de fonctionnement de l'École Nationale des Greffes et, enfin, les crédits destinés à la formation régionalisée.

## II.- LES EFFECTIFS DE LA JUSTICE JUDICIAIRE

### A.- UNE PROGRESSION CONTINUE DES EFFECTIFS DE MAGISTRATS

Le nombre des magistrats progresse régulièrement depuis l'année 2000. Parallèlement, le nombre des postes vacants a été considérablement réduit depuis 2002. Le tableau suivant présente l'ensemble des données relatives au corps des magistrats.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
A – ensemble des magistrats gérés	6.925	7.134	7.290	7.541	7.742	<b>7.902</b>
B – Magistrats en détachement	254	253	226	221	245	<b>218</b>
C – Magistrats en congé de longue durée	6	23	17	16	21	<b>20</b>
D – Magistrats en congé parental	15	23	19	21	15	<b>7</b>
E – Magistrats en disponibilité	81	81	76	77	79	<b>71</b>
F – Magistrats en activité	6.569	6.754	6.952	7.206	7.382	<b>7.586</b>
G – Magistrats maintenus en activité en surnombre	62	58	53	49	50	<b>47</b>
H – Effectifs réels des magistrats en activité (F+G)	6.631	6.812	7.005	7.255	7.432	<b>7.633</b>
I - Effectifs budgétaires AC+J(*)	6.721	7.027	7.344	7.523	7.675	<b>7.801</b>
<b>J – Postes vacants (I-F)</b>	<b>152</b>	<b>273</b>	<b>392</b>	<b>317</b>	<b>293</b>	<b>215</b>

L'effectif total des **juges de proximité** en fonction s'élevait à mi-septembre 2005 à : 471 *affectés* dans 322 juridictions de proximité, soit dans 59,24 % de l'ensemble des juridictions à pourvoir de métropole et des départements d'outre-mer ; ils devraient être près de 500 début 2006.

Dans le même temps, le nombre de juge de proximité *en formation préalable* s'élevait à 50 au 30 juin 2005 et le nombre des juges *en formation probatoire* s'élevait à 82 au 30 juin 2005.

### B.- LES EMPLOIS DE FONCTIONNAIRES : DES JURIDICTIONS EN SITUATION TRES DIFFICILE MALGRE LES CREATIONS D'EMPLOIS

Depuis 1998, les créations nettes d'emplois de fonctionnaires ont évolué selon le tableau suivant :

Créations nettes d'emplois (y compris transferts et suppressions d'emplois)	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005	Total
SG de SAR				35					35
Greffiers en chef	10	10	15	-6	10	24	26	-6	83
Greffiers	90	112	140	186	476	337	333	78	1.752
Secrétaires administratifs							60	20	80
Personnels de catégorie C	130	28	-8	-8	-1	92	81	119	433
Autres administrations						4	2		6
Contractuels		36	15	0	15	19	20	8	113
<b>Total général</b>	<b>230</b>	<b>186</b>	<b>162</b>	<b>207</b>	<b>500</b>	<b>476</b>	<b>522</b>	<b>219</b>	<b>2.502</b>

En 2005, 339 emplois ont été localisés, soit 262 emplois de greffiers et 77 emplois de catégories C provenant du reliquat des emplois créés en loi de finances 2004 et non encore localisés ainsi que ceux créés en 2005.

Les **priorités** retenues pour la localisation de ces emplois ont été les suivantes.

Le ministère a tout d'abord voulu renforcer les services de l'application des peines et de l'exécution des peines, en leur affectant 109 emplois nouveaux localisés de la manière suivante :

– 41 emplois de greffiers et 7 emplois de catégorie C complètent les localisations identifiées dans la circulaire du mois de mai 2004, pour accompagner la réforme de la juridictionnalisation de l'application des peines (16 de ces emplois de greffiers accompagnent la création de postes de juge de l'application des peines) ;

– 44 emplois de greffiers et 17 emplois de catégorie C sont destinés à renforcer les services de l'exécution des peines.

Un tiers des emplois de greffiers et de catégorie C sont réservés afin de renforcer les services de l'application des peines et de l'exécution des peines.

Ensuite, a été privilégié le renforcement des services administratifs régionaux dans la perspective de la mise en œuvre de la LOLF. Ces services ont bénéficié d'un quart des emplois localisés en 2005. Pour l'ensemble des cours d'appel, il est apparu nécessaire de renforcer ces structures par 39 emplois de greffiers et 41 emplois de catégorie C, compte tenu du transfert de la compétence d'ordonnateur secondaire aux chefs de cours ainsi que de celle de personne responsable des marchés.

Pour anticiper cette mise en place, il convient de rappeler qu'en 2003, 35 postes de responsable de la gestion budgétaire chargé des marchés publics et en 2004, 35 postes de responsable de la gestion des ressources humaines adjoint ont été créés. Puis l'effectif des greffiers placés a été doublé en 2003, il est à ce jour de 241.

Le ministère s'est efforcé de réaliser l'accompagnement des créations d'emplois de magistrats installés par la circulaire du 30 avril 2005 : l'ensemble des emplois de magistrats spécialisés alors créés a été accompagné par la création d'emplois de greffiers.

C'est donc 29 emplois de greffiers qui ont été créés pour accompagner les créations de postes de magistrats spécialisés, juges pour enfants, juges d'instruction et juridictions interrégionales spécialisées.

Des emplois de fonctionnaires ont été créés pour la mise en œuvre de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 (loi BORLOO) : 39 emplois de greffiers, soit 15 % des emplois créés dans cette catégorie sont localisés dans des tribunaux d'instance et tribunaux de grande instance.

Des créations d'emplois ont eu lieu dans le cadre de contrats d'objectifs en cours de signature : 35 emplois de greffiers et 2 emplois de catégorie C ont été localisés dans la perspective de la signature de contrats d'objectifs. La majorité de ces emplois accompagnent les créations d'emplois de magistrats attribués dans le cadre des mêmes contrats. Ces emplois représentent 13 % du total des emplois de greffiers localisés.

Enfin, s'impose le remplacement des agents de justice dans les maisons de justice et du droit : une circulaire du service de l'accès au droit de 2004 prévoit que les agents de justice affectés dans les maisons de justice et du droit dont le contrat arrive à expiration doivent être remplacés par la création d'un emploi de fonctionnaire de catégorie C.

Les effectifs budgétaires et réels de fonctionnaires figurent dans le tableau suivant, arrêté au 1<sup>er</sup> juillet 2005 :

	Effectif budgétaire	Effectifs réels (équivalent temps-plein)
Greffiers en chef	1.734	1.686,29
Greffiers (sans les secrétaires administratifs)	8.228	7.926,46
Personnels de catégorie CB	9.879	9.301,66
Personnels de catégorie CT	1.568	1.432,27
Contractuels	115	101
Autres administrations	16	10,20
<b>TOTAL</b>	<b>21.540</b>	<b>20.457,88</b>

*Source : DSJ-AB3 (effectifs budgétaires hors administration centrale et ENM)*

Les effectifs de **greffiers en chef** et des **greffiers** ont augmenté, passant pour les cadres A de 1.507 en 1993 à 1.775 en 2005 (+ 17,78%) et pour les cadres B de 4.850 en 1993 à 8.904 en 2005 (+ 83,58%).

Parallèlement, les effectifs de **catégorie C**, après avoir diminué de 1994 à 1996 et progressé de 1997 à 2001, sont de nouveau en diminution depuis 2002. Leur nombre est de 11.679 en 2005 contre 11.547 en 1993 (+ 1,14%).

Le tableau ci-dessous détaille les effectifs budgétaires des magistrats et des fonctionnaires, ainsi que les ratios magistrats/fonctionnaires depuis 1992 :

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Magistrats	5.903	5.928	5.974	6.029	6.087	6.117	6.187	6.327	6.539	6.846	7.144	7.294	7.434	7.525
Fonctionnaires	16.928	16.916	16.903	16.926	17.392	17.460	17.686	17.819	17.966	18.172	18.665	19.125	19.757	19.841
Ratio	2,87	2,85	2,83	2,81	2,86	2,85	2,86	2,82	2,75	2,65	2,62	2,62	2,66	2,63

Source : DSJ-AB3

### III.- L'ACTIVITE JUDICIAIRE

Les moyens nouveaux obtenus au titre de la LOPJ doivent aller de pair avec la mise en œuvre par les juridictions de mesures visant à améliorer leur fonctionnement afin de respecter l'engagement d'une meilleure efficacité de la justice au service des citoyens en réduisant les délais de traitement des affaires civiles et pénales. Pour cela, **des contrats d'objectifs** entre la Chancellerie et les cours d'appel, de même qu'entre les cours d'appel et les juridictions ont été instaurés : 7 sont déjà en cours d'exécution, plus d'une dizaine en cours de préparation.

Tous les bilans semestriels concernant les contrats signés en 2005 ne sont pas encore parvenus, il apparaît toutefois que l'augmentation générale du nombre des affaires nouvelles risque de fausser à terme les résultats de ces contrats.

Les premiers résultats des contrats d'objectifs sont très encourageants, cependant il est souligné que les objectifs de réduction des délais fixés par la LOPJ ne pourront raisonnablement être atteints dans les délais prévus en raison du taux modéré d'exécution de la loi de programmation au regard notamment des autorisations de recrutement des fonctionnaires et de l'allongement de la durée de scolarité des greffiers qui n'a pas permis l'accompagnement concomitant des nominations de magistrats.

#### A.- L'ACTIVITE JUDICIAIRE CIVILE

Les statistiques fournies pour l'année 2004 constituent la première exploitation complète des nouveaux « tableaux de bord » destinés à permettre l'évaluation de l'activité des juridictions.

Le tableau suivant présente l'activité des différentes juridictions.

<b>2002-2004</b>	<b>Année 2002</b>	<b>Année 2003</b>	<b>Année 2004</b>	<b>Évolution 2003/2004 (en %)</b>
Cours d'appel				
<i>Nombre d'affaires nouvelles</i>	196.002	199.290	210.250	+ 5,5
<i>Nombre d'affaires terminées</i>	204.371	209.544	215.887	+ 3
<i>Nombre d'affaires en cours</i>	260.312	249.688	244.051	- 2,3
<i>Durée moyenne des affaires terminées (en mois)</i>	16,9	16,1	15,3	- 5
Tribunaux de grande instance				
<i>Nombre d'affaires nouvelles</i>	691.797	706.360	937.530	+ 32,7
<i>Nombre d'affaires terminées</i>	676.471	679.004	901.093	+ 32,7
<i>Nombre d'affaires en cours</i>	618.941	646.297	618.482	- 4,3
<i>Durée moyenne des affaires terminées (en mois)</i>	9,4	9,5	9,1	- 4,2
Tribunaux d'instance <sup>(1)</sup>				
<i>Nombre d'affaires nouvelles</i>	560.057	569.324	603.896	+ 6,1
<i>Nombre d'affaires terminées</i>	549.756	560.378	574.389	+ 2,5
<i>Nombre d'affaires en cours</i>	420.990	429.936	459.443	+ 6,9
<i>Durée moyenne des affaires terminées (en mois)</i>	4,6	4,7	4,7	-
Conseils de prud'hommes				
<i>Nombre d'affaires nouvelles</i>	225.987	213.859	208.402	- 2,6
<i>Nombre d'affaires terminées</i>	217.752	211.460	210.236	- 0,6
<i>Nombre d'affaires en cours</i>	186.477	172.961	167.331	- 3,3
<i>Durée moyenne des affaires terminées (en mois)</i>	9	9,5	10,1	+ 6,3

(1) Les statistiques concernant l'activité des juridictions de proximité ont été produites et analysées dans la partie consacrée à ces nouvelles juridictions.

### 1.- L'activité civile des cours d'appel

En 2004 et pour la troisième année consécutive, le nombre des affaires nouvelles est en hausse. Grâce à la progression de 3 % du nombre d'affaires terminées, celles-ci demeurent supérieures au nombre d'affaires nouvelles et permettent ainsi la poursuite de la diminution du stock. Ces bons résultats ont eu des conséquences sur la durée moyenne du traitement des affaires qui a diminué de 0,8 mois. En 2004, deux cours d'appel sur trois ont ainsi vu baisser leur durée moyenne de traitement des affaires.

Les résultats se rapprochent des objectifs fixés par la loi d'orientation, tant en matière de résorption des stocks, qu'en matière de délais de traitement.

## 2.– L'activité civile des tribunaux de grande instance

L'augmentation du nombre d'affaires nouvelles se poursuit <sup>(1)</sup>. Les affaires terminées demeurent à un niveau nettement inférieur au nombre des affaires nouvelles, provoquant ainsi un nouvel accroissement du stock. La durée moyenne de traitement reste encore éloignée des objectifs de la loi qui visent à ramener à six mois ce délai, mais une très légère diminution s'est toutefois amorcée en 2004 (9,1 mois en 2001, 9,4 mois en 2002, 9,5 mois en 2003, 9,1 mois en 2004).

Si les résultats ne correspondent pas aux objectifs de réduction fixés par la LOPJ, il convient de noter que l'augmentation du stock des affaires en cours et des délais de traitement est contenue et qu'elle s'inscrit dans la poursuite d'un mouvement général d'augmentation des affaires nouvelles.

## 3.– L'activité civile des tribunaux d'instance

L'année 2004 marque, pour la première fois depuis 2000, une hausse sensible des affaires nouvelles, notamment dans le domaine des affaires de tutelle et du contentieux de l'impayé. Le nombre d'affaires terminées a progressé de 2,5 % dans la continuité des trois années précédentes. La durée moyenne de traitement demeure stable.

## 4.– L'activité des conseils de prud'hommes

Le nombre d'affaires terminées est en légère diminution, mais s'avère, pour la première fois, supérieur à celui des affaires nouvelles, entraînant une diminution du stock.

L'allongement du délai de traitement des affaires, constaté depuis plusieurs années (9 mois en 2002, 9,5 mois en 2003) se poursuit en 2004 avec une durée de 10,1 mois, alors que le nombre d'affaires nouvelles est en baisse.

Bien que la loi de programmation n'ait pas déterminé d'objectifs en termes de délai de traitement en ce qui concerne l'activité de ces juridictions, on doit s'interroger sur la poursuite de la hausse de la durée moyenne de traitement de ces affaires.

## B.– L'ACTIVITE DES JURIDICTIONS PENALES

### 1.– L'augmentation de l'activité des parquets et du taux de réponse pénale

Les données chiffrées de l'activité globale des parquets depuis 2002 et leur actualisation pour l'année 2004 sont mentionnées dans le tableau ci-dessous :

---

(1) Il convient de noter qu'à partir de 2004, les données d'activité des TGI comprennent des procédures qui ne faisaient pas auparavant l'objet d'un enregistrement au répertoire général civil. A champ constant, le nombre d'affaires nouvelles au fond reste cependant stable par rapport à 2003.

2002-2004	Année 2002	Année 2003	Année 2004	Variation 2002-2003 (en %)	Variation 2003/2004 (en %)
Nombre d'affaires reçues	5.501.482	5.309.811	5.400.554	- 3,4	1,7
Nombre d'affaires traitées	5.038.465	5.008.724	5.004.678	- 0,59	- 0,1
Nombre d'affaires poursuivables	1.350.081 <i>(soit 26,8 % des affaires traitées)</i>	1.384.143 <i>(soit 27,6 % des affaires traitées)</i>	1.455.597 <i>(soit 29,08 % des affaires traitées)</i>	+ 2,5	+ 5,2
dont nombre de réponses pénales <i>(taux de réponse pénale)</i>	920.575 <i>(68,2 %)</i>	998.269 <i>(72,10 %)</i>	1.089.215 <i>(74,8 %)</i>	+ 8,4	+ 9,1
dont nombre de classements sans suite - inopportunité <i>(taux de classement)</i>	429.506 <i>(31,8 %)</i>	385.874 <i>(27,9 %)</i>	366.382 <i>(25,2 %)</i>	- 10,1	- 5,1

Sources : DACG: chiffres 2004

L'analyse de ces chiffres met en évidence une augmentation de l'activité des parquets et la poursuite de la hausse de la réponse pénale.

Pour l'année 2004, les parquets ont enregistré 5,4 millions d'affaires nouvelles, soit près de 100.000 affaires de plus qu'en 2003 (soit une progression de 1,7 %) alors que ce chiffre était en diminution cette dernière année.

Bien que le nombre des infractions constatées par les services de police et de gendarmerie ait connu une baisse importante en 2004, le surcroît de l'activité judiciaire constaté peut s'expliquer non seulement par l'augmentation du taux d'élucidation des services de police et de gendarmerie (de 28,8 % à 31,8 %), mais aussi par la hausse de l'activité de ces services en matière de lutte contre la délinquance routière, sans qu'il soit à ce jour possible d'en mesurer l'importance.

En 2004, les parquets ont traité 5 millions d'affaires. Parmi les affaires traitées, près de 1,5 million d'affaires étaient poursuivables, soit une croissance de 5,2 % par rapport à 2003. Cette augmentation s'est accompagnée d'une nouvelle progression du **taux de réponse pénale qui atteint 74,8 % en 2004** contre 72,10 % en 2003, soit une progression de 2,7 points par rapport à l'année précédente et de 10 points par rapport à 1997. Elle constitue à nouveau le plus fort taux de réponse pénale relevé depuis la création de cet indicateur.

## 2.- La progression du nombre des poursuites et des procédures alternatives

Le tableau ci-dessous fait apparaître pour l'année 2004, l'augmentation constante du nombre des poursuites et des procédures alternatives:

2002-2004	2002	2003	2004	Variation 2002- 2003 (en %)	Variation 2003-2004 (en %)
Rappel du nombre d'affaires poursuivables	1.350.081	1.384.143	1.455.597	+ 2,7	+5,2
Nombre de poursuites <sup>(1)</sup>	631.090	669.364	700.299	+ 6,1	+4,6
Nombre de procédures alternatives	289.485	328.905	388.916	+ 14,1	+18,2
Taux de procédures alternatives (en %)	21,4	23,8	26,7	+ 2,4 pts	+ 2,9 pts

(1) Total des saisines des juges d'instruction, des juges pour enfants, des juridictions correctionnelles et de police de 5<sup>ème</sup> classe et des compositions pénales.

Sources : DACG.

En 2004, le recours aux procédures alternatives a connu une hausse plus importante encore qu'en 2003, avec 388.916 affaires (soit une augmentation de 18,2 % par rapport à 2003). Désormais, les procédures alternatives représentent plus de 26 % de l'ensemble de l'activité des parquets. Concernant le nombre des poursuites, leur accroissement s'est poursuivi en 2004 avec un taux de variation par rapport à l'année précédente légèrement inférieur.

Le tableau qui suit présente l'activité de l'ensemble des juridictions pénales.

2002-2004	Année 2002	Année 2003	Année 2004	Évolution 2002- 2003 (en %)	Évolution 2003- 2004 (en %)
Nombre d'arrêtés de cours d'assises (1 <sup>ère</sup> instance et appel)	2.847	2.916	2.952	2,5	1,2
Nombre de jugements correctionnels portant condamnation ou relaxe	388.404	399.279	397.162	2,8	-0,5
Nombre de compositions pénales	6.755	14.788	25.777	119	74,3
Nombre d'ordonnances d'homologation de CRPC	-	-	1.745	-	NS
Nombre d'arrêtés correctionnels*	49.507	52.113	50.993	5,3	-2,1
Nombre de décisions des tribunaux de police et des juridictions de proximité	722.209	715.436	571.964	- 1	- 20

Source : DAGE

### 3.– La progression de la composition pénale

L'activité des tribunaux correctionnels et des chambres correctionnelles des cours d'appel a connu, pour l'année 2004, une légère baisse. Dans le même temps, on constate la poursuite d'une croissance très importante du nombre des compositions pénales (+74,3%). **Le nombre de 25.777 compositions pénales réussies fait de cette procédure le troisième mode de réponse pénale.**

Par ailleurs, pour cette même année, les premières ordonnances d'homologation de CRPC sont intervenues. Le chiffre absolu reste encore modeste (environ une décision par tribunal et par mois) et il conviendra d'évaluer en 2005 et 2006 la part réelle représentée par cette nouvelle procédure.

La même tendance à la baisse s'observe pour les tribunaux de police. Cette baisse de 30,3 % s'explique essentiellement par la correctionnalisation, à compter de la mise en application de la loi du 9 mars 2004, des contraventions liées au contentieux de la sécurité routière. Cette évolution a provoqué le transfert de près de 58.000 affaires vers les tribunaux correctionnels.

Si la part des décisions en matière contraventionnelle, rendue par les juridictions de proximité a progressé de façon importante, on peut cependant penser que la faible expérience des juges de proximité nouvellement entrées en fonction a contribué à une diminution du nombre de décisions rendues. Par ailleurs, l'accroissement de l'activité civile des tribunaux d'instance, alors que le délai de traitement de ces affaires est resté stable, permet de déduire que les magistrats ont pu privilégier ce contentieux.

#### 4.- L'évolution des durées moyennes de la procédure encore difficilement mesurable

Les résultats obtenus en termes de réduction des délais de traitement sont difficilement mesurables en l'état actuel de l'outil informatique. Le seul délai disponible est relatif au délai dit de réponse pénale correspondant au temps écoulé entre la date de commission des faits et celle du jugement. Les durées moyennes du traitement des procédures mentionnées dans le tableau suivant sont indiquées en nombre de mois et calculées à partir des condamnations enregistrées au casier judiciaire.

<b>Durée moyenne des procédures (en mois)</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Affaires criminelles (délai faits / condamnation définitive)	57,1	58,2	61,5
Décisions des cours d'assises de premier ressort (délai ouverture d'information / arrêt de la cour)	32,5	32,9	ND
Affaires délictuelles (délai faits / jugement)	11,2	11,0	11,4
Affaires contraventionnelles (délai faits / jugement)	9,1	8,5	10,3

Source : DACG (casier judiciaire national et répertoire de l'instruction)

L'année 2004 a connu une augmentation des délais de traitement des procédures.

Pour les tribunaux correctionnels, cette augmentation peut s'expliquer par la progression du nombre global de poursuites (+ 4,6 %) et par le surcroît d'activité généré par la correctionnalisation de certaines contraventions liées à la sécurité routière, qui peut avoir eu un impact sur les durées des procédures.

Les tribunaux de police connaissent une augmentation de la durée de traitement malgré ce transfert et l'arrivée des juges de proximité.

## 5.– L'activité des juridictions interrégionales spécialisées

Huit juridictions interrégionales spécialisées, compétentes tant en matière économique et financière que pour la criminalité organisée, ont été créées par décret du 16 septembre 2004.

Sur un total de 200 procédures suivies par ces juridictions, 72,5 % relèvent de la criminalité organisée. Pour ces dernières affaires, 145 procédures sont en cours dont 22 enquêtes préliminaires et 123 informations judiciaires. Leur répartition entre les juridictions figure dans le tableau suivant :

Marseille	Nancy	Bordeaux	Lille	Paris	Lyon	Rennes	Fort de France
26	17	18	25	22	16	10	9

Les qualifications retenues sont très majoritairement liées au trafic de stupéfiants. Néanmoins, le vol en bande organisée, le proxénétisme, la traite des êtres humains et le trafic d'armes et d'explosifs sont des infractions fréquemment rencontrées dans le cadre des dossiers soumis à ces juridictions (en moindre proportion, on trouve également le travail dissimulé, la contrebande, les infractions à la législation sur les jeux et le faux monnayage).

La saisine des pôles économiques et financiers, compétents pour les affaires complexes, est limitée aux infractions « très complexes » définies par l'article 704 du CPP. Une circulaire du 2 septembre 2004 a précisé les critères de saisine afin d'éviter des saisines pour des affaires ne nécessitant pas leur niveau d'intervention. On dénombre 56 procédures suivies au titre économique et financier dont 16 enquêtes préliminaires et 40 informations judiciaires.

Les qualifications retenues sont majoritairement liées à des escroqueries commises par moyens frauduleux de fabrication de cartes bancaires, des escroqueries dites de « carrousel de TVA » en vue d'obtenir indûment des subventions communautaires, des abus de biens sociaux dans le cadre de sociétés multinationales, ou commis au moyen d'opérations financières croisées ou découlant de flux financiers provenant d'activités délictueuses servant à des investissements immobiliers ou fonciers. Parmi les infractions relevées, on notera également la fréquence de contrefaçon signalée par les douaniers.

Lors de la création des pôles économiques et financiers, le ministère de l'Économie et des finances avait accepté le principe de la mise à disposition de quarante-cinq agents en qualité d'assistants spécialisés sur une période de trois ans. Or ce nombre n'a jamais dépassé une vingtaine, et actuellement 16 agents de haut niveau seulement ont été placés à la disposition de ces juridictions, dont 13 issus du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Un seul agent de la Banque de France a été affecté auprès de la juridiction interrégionale de Paris.

L'expérience retirée de six ans de fonctionnement de ce dispositif est jugée très positive. Or la mise à disposition des agents nécessaires tarde, tant de la part du ministère que de la Banque de France (6 agents), qui attend quant à elle en retour la mise à sa disposition de magistrats de l'ordre judiciaire.

Votre rapporteur spécial demande que diligence soit faite afin que les conditions de fonctionnement des juridictions interrégionales soient conformes aux engagements pris lors de leur création.

#### 6.- Les bureaux d'exécution des peines

Le principe de l'exécution immédiate des peines a été affirmé par la loi du 9 mars 2004 et précisé par le décret du 13 décembre 2004 relatif à l'application des peines, qui prévoit qu'un greffier peut être chargé de recevoir le condamné à l'issue de l'audience afin de lui expliquer la condamnation et pour lui délivrer une convocation devant le juge d'application des peines ainsi que le SPIP, ou pour lui fournir des explications sur les modalités pratiques sur le paiement de l'amende. Ces dispositions peuvent être mises en œuvre dans le cadre du bureau de l'exécution des peines.

Une expérimentation a été initiée en avril 2004 dans les tribunaux de grande instance de Nantes, Orléans, Bordeaux, Périgueux, Libourne, Bergerac, Angoulême et Rouen. D'autres juridictions ont mis en œuvre de leur propre initiative cette organisation.

Les principaux résultats sont les suivants.

– 4 peines sur 10 ont été mises à exécution immédiatement après l'audience, trois peines obtenant de forts taux de mise à exécution : le stage de sensibilisation à la sécurité routière (86 %), le travail d'intérêt général (64 %) ainsi que l'emprisonnement avec sursis assorti d'une mise à l'épreuve (54 %) ;

– près de 6 condamnés sur 10 se sont présentés au BEX afin d'obtenir des informations sur la mise à exécution de leurs peines et 4 d'entre eux ont accepté un acte de mise à exécution immédiate ;

– des conventions entre les TPG et les procureurs de la République ont été signées prévoyant d'appliquer une minoration de 20 % sur le montant de l'amende à payer. 24 % des peines d'amendes ont été payées à la sortie de l'audience et 30 % si les amendes payées dans les 30 jours de leur prononcé sont prises en compte.

Quelques éléments peuvent être apportés quand un BEX est disponible après une audience de CRPC, ce qui a été réalisé dans 4 des juridictions expérimentales (Orléans, Nantes, Bordeaux, Bergerac). L'expérimentation donne des résultats encourageants : le taux de fréquentation du bureau s'élève à 97 % soit 360 condamnés sur 372 présents à l'audience, et 7 personnes sur 10 ont accepté un acte de mise à exécution. Environ 8 peines sur 10 ont été mises à exécution ;

4 peines ont un très fort taux de mise à exécution (90 % à 95 %) : le stage de prévention routière, l'emprisonnement avec sursis assorti d'une mise à l'épreuve, le travail d'intérêt général (TIG) et le sursis de TIG. En revanche, le taux de paiement de l'amende est moins significatif (14 %).

## **V.- LES FRAIS DE JUSTICE**

Depuis 2002, les crédits inscrits en loi de finances initiale au titre des frais de justice sont en progression constante. Cette hausse est liée à la mise en application de réformes et au recours de plus en plus fréquent aux technologies modernes dans les enquêtes pénales, recours qui aboutit à une hausse du taux d'élucidation des crimes et délits.

### **A.- LA PROGRESSION DES FRAIS DE JUSTICE ET SES RAISONS**

En 2000, la dépense en matière de frais de justice s'est élevée à 283 millions d'euros. En 2004, elle atteint 419,06 millions d'euros, soit en quatre ans, une évolution de près de 48 %. Cette forte progression est principalement due à l'évolution des frais de justice criminelle.

La forte augmentation de la dépense des frais de justice des dernières années trouve avant tout sa cause dans un ensemble de facteurs objectifs.

Plusieurs réformes successives en matière pénale ont imposé de nouvelles procédures qui génèrent des frais de justice et induisent par là même des dépenses nouvelles. La forte évolution des dépenses à ce titre, amorcée à partir de l'année 2002, fait suite à l'adoption d'un train de réformes législatives et réglementaires nécessaires, mais insuffisamment préparées sous l'aspect de l'impact financier.

On citera ainsi la loi du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes, la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne (qui crée l'Institut national de la police scientifique), la loi du 3 février 2003 relative à la conduite sous l'influence des stupéfiants (qui multiplie le nombre des dépistages sur contrôle aléatoire), la loi du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure (dont l'article 56 étend les infractions donnant lieu à inscription au Fichier national automatisé des empreintes génétiques) et, enfin, la loi du 9 mars 2004 portant adaptation des moyens de la justice aux évolutions de la criminalité (avec son impact sur les frais postaux, les frais d'enquêtes rapides et les frais liés aux infiltrations).

Deux types de dépenses sont en très forte progression : les frais de réquisitions téléphoniques et les frais d'expertises médicales, génétiques par exemple).

Au titre du projet de loi de finances pour 2006 sont prévus :

– pour l’action « traitement et jugement des contentieux civils » : 63,01 millions d’euros ;

– pour l’action « conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales » : 251,74 millions d’euros ;

– pour l’action « soutien » : 54,95 millions d’euros.

**Les crédits inscrits s’élèvent pour 2006 à 369,69 millions d’euros, soit une progression de la dotation de 11,5 millions d’euros seulement, faible au regard de la dépense prévue pour l’année 2005, évaluée à 500 millions d’euros.**

La progression de la dépense et celle des dotations figurent dans le tableau suivant :

#### ÉVOLUTION DE L’ENSEMBLE DES FRAIS

(en millions d’euros)

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 <sup>(1)</sup>	2005 <sup>(2)</sup>
Dotation finale	248,103	266,565	258,823	271,070	288,190	338,000	338,151	-
Dotation initiale	248,103	266,565	283,215	277,169	293,190	310,100	338,151	358,15
Dépense	247,059	243,140	258,361	262,010	290,090	341,431	410,865	500
Solde	1,044	23,424	0,462	9,060	- 1,900	- 3,43	- 72,71	- 142
Évolution de la dépense (en %)	5,44 %	- 1,59 %	6,25 %	1,42 %	10,72 %	17,70 %	20,34 %	22 %
Évolution de la dépense	12,757	-3,918	15,220	3,649	28,080	51,341	69,434	90

(1) Prévision au 1<sup>er</sup> octobre 2004.

(2) Prévision au 10 octobre 2005

Le Gouvernement, pour contenir la progression des crédits, se fonde sur les éléments suivants.

Tout d’abord, une ligne de « dépenses accidentelles et imprévisibles », dotée à hauteur de 50 millions d’euros, est réservée par le Ministère du budget pour le cas du dépassement des crédits limitatifs, le ministère de la Justice ne disposant pas de la gestion de cette ligne. Le Parlement « pourra être informé » du dépassement du montant des 370 millions d’euros initialement prévus.

#### B.– LE PLAN D’ECONOMIES DU GOUVERNEMENT

Ensuite, le Gouvernement escompte que les efforts entrepris depuis deux ans pour freiner la progression des frais de justice conduiront à réaliser une économie de 62 millions en 2006. Ces efforts ont été notamment les suivants :

**La négociation avec les opérateurs de téléphonie mobile** a permis d'obtenir, dès l'annonce d'une table ronde, une baisse de 12 % du coût des prestations. Il a été obtenu que le coût de ces prestations soit tarifé au coût quasi réel, ce qui permet de faire tomber le coût d'une interception à 2 euros au lieu de 12 facturés auparavant, par exemple. La relation du ministère de la Justice avec les opérateurs est devenue très importante, s'agissant de 1,5 million de réquisitions par an. L'obligation de rattacher une dépense à une procédure conduisait à demander une facture par acte ; ce système a été remplacé par une facturation mensuelle de l'opérateur, plus économique, avec une récapitulation des réquisitions et des prestations, l'affectation étant ensuite effectuées par les parquets.

**Il a été décidé de créer une ligne téléphonique dédiée** aux écoutes dans chaque commissariat de police (pratiquant des écoutes en nombre) : celle-ci remplacera les 50 lignes ouvertes chaque mois pour pratiquer 50 écoutes, par exemple.

Le lancement d'un **appel d'offres destiné aux laboratoires** pour la prise d'empreintes destinées au FNAEG a semble-t-il permis de diviser par deux le montant des dépenses à ce titre.

Les services devront **informer et sensibiliser** les juridictions et les OPJ, policiers et gendarmes surtout, des dépenses qu'ils engagent et du coût des réquisitions, afin de sortir de la prescription « à l'aveugle » effectuée jusqu'à présent. Des dérives importantes ont aussi été constatées quant à l'utilisation de la ligne évaluative des frais de justice pour des dépenses de fonctionnement.

En outre, la liquidation de l'ensemble des factures avant le 31 décembre 2005, souhaitée par le ministère, avant le passage aux crédits limitatifs, permettra de mieux connaître la dépense pour la transmettre aux prescripteurs.

Il est attendu de ce plan une économie de 62 millions d'euros, soit une réduction de 14 % du coût total des frais de justice.

## **CHAPITRE V – L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE**

Le budget de la direction de l'Administration pénitentiaire pour 2006 s'élève à 2.823,14 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 2.134,83 millions d'euros en crédits de paiement. Près de 35 millions d'euros supplémentaires seront affectés à la modernisation des établissements et à la politique d'aménagement des peines. Les programmes de construction se poursuivent : 932 millions d'euros en autorisations d'engagements sont destinés à la construction de 10 établissements pénitentiaires pour majeurs et de 7 établissements pénitentiaires pour mineurs, certains devant être réalisés sous la forme d'un partenariat public-privé.

Le programme se voit attribuer 29.119 ETPT.

La progression des crédits entre la loi de finances pour 2005 et le projet de loi de finances pour 2006, à périmètre identique en crédit de paiement est de 7,5 % hors titre 2 des dépenses de personnel. Cette progression s'explique essentiellement par une augmentation significative des crédits d'équipement par rapport à 2005.

### **I.- LA GESTION DE LA POPULATION PENALE**

#### **A.- ÉTAT DE LA POPULATION CARCERALE**

La population sous main de justice a augmenté de 1 % au cours de l'année 2004 pour atteindre 184.634 personnes, du fait principalement de la hausse du nombre de personnes prises en charge en milieu ouvert, la population carcérale s'étant par ailleurs stabilisée.

La population détenue s'élève, au 1<sup>er</sup> juillet 2005, à 60.925 personnes, dont 56.962 en métropole et 3.963 outre-mer. Elle est en légère diminution par rapport à 2004 (elle comptait 63.652 personnes). Le taux de prévenus est stable, soit 34.5 % des détenus.

L'évolution à la baisse de la population carcérale a amélioré quelque peu les conditions de la détention, avec un taux d'occupation des établissements diminué de 121,9 à 116,2 % entre le début et la fin de l'année 2004.

#### **B.- LE DEVELOPPEMENT DE L'ALTERNATIVE A L'INCARCERATION**

Le placement sous surveillance électronique constitue un nouvel outil d'aménagement de la peine qui en garantit une exécution effective et permet une réelle individualisation. Cependant, l'on sait que l'un des facteurs essentiels de réussite d'un placement sous surveillance électronique, est l'accompagnement

socio-éducatif du placé pendant toute la durée de la mesure. Or les difficultés du suivi socio-judiciaire ont déjà été soulignées.

Les mesures d'aménagement de peine sont en augmentation sensible : stagnant longtemps autour de 15.000, elles se sont élevées à 18.000 en 2004 et seront près de 20.000 en 2005, grâce au développement du PSE.

L'analyse du coût des mesures alternatives reste encore peu développée, par manque d'outils d'analyse. En 2004, le coût moyen d'une journée de placement extérieur était de 26,84 euros. Le coût d'une journée de placement en PSE est d'environ 11 euros ; cependant ce coût n'intègre pas les frais de personnel surveillants, SPIP et autres.

L'expérience du placement sous surveillance électronique connaît un certain essor depuis deux ans :

Date	Nombre de placés depuis le début de l'expérimentation	Nombre de placés en cours
1 <sup>er</sup> janvier 2003	502	90
1 <sup>er</sup> janvier 2004	1.450	304
1 <sup>er</sup> janvier 2005	4.361	714
1 <sup>er</sup> juillet 2005	6.711	1.193
1 <sup>er</sup> septembre 2005	7.256	764

### C.- L'EVOLUTION DES TACHES DES SERVICES PENITENTIAIRES D'INSERTION ET DE PROBATION

Les tâches des SPIP connaissent actuellement une évolution liée à l'adoption de nouvelles dispositions législatives. Ainsi par exemple, concernant le milieu ouvert, il a été recensé plus de vingt nouvelles dispositions susceptibles d'impacter les SPIP : la systématisation des enquêtes sociales rapides, la convocation directe à l'issue de l'audience, les enquêtes victimes, la juridictionnalisation du milieu ouvert, la mise en œuvre du stage de citoyenneté, la notification des obligations, par exemple.

Les nouvelles dispositions en matière **d'enquête sociale rapide** ont conduit à une inflation de ces enquêtes, très nette au cours du dernier trimestre 2004. Les services de certains départements ont ainsi vu ces enquêtes passer de 30 par an à 105 enquêtes en un mois.

Il conviendrait d'organiser plus systématiquement dans le cadre de protocoles la répartition des interventions des SPIP et des associations en lien avec les autorités judiciaires, afin d'apaiser l'inquiétude des travailleurs sociaux craignant que leur métier ne se transforme profondément au point d'être réduit au rôle « d'enquêteurs auxiliaires » des magistrats.

## II.- L'EVOLUTION DES CREDITS ET DES EMPLOIS

Les crédits seront répartis comme suit entre les différentes actions du programme.

**La garde et le contrôle des personnes placées sous main de justice** (action 01) bénéficient d'une progression des crédits de 18,7 %. L'augmentation s'explique notamment par une hausse des crédits de personnel (créations d'emplois et transferts vers le programme « Administration pénitentiaire ») et des crédits d'investissements obtenus en loi de finances pour 2006.

Le titre 3 bénéficiera de mesures nouvelles en faveur de la sécurité, soit 400.000 euros pour les tunnels à rayon X, 88.000 pour le renouvellement des armes de poing, 1,1 million d'euros pour l'équipement en moyens de radio télécommunication et alarmes. Une mesure nouvelle de 500.000 euros a été également demandée concernant la visioconférence. 1,4 million d'euros a été également obtenu pour le fonctionnement des établissements ouverts au titre du dispositif d'augmentation des capacités.

Une augmentation est également intervenue par rapport à 2005 concernant l'équipement (titre 5) : son coût est de 327,95 millions d'euros en autorisation d'engagement et 206 millions d'euros en crédits de paiement.

Un montant de 5 millions d'euros en autorisation d'engagement sera utilisé pour subventionner les collectivités locales dans le cadre d'opérations de rénovation d'établissements pénitentiaires (raccordement aux réseaux communaux d'assainissement et d'électricité, participation à l'accroissement de la capacité des stations d'épuration, indemnisation des propriétaires suite à une expropriation...)

**L'accueil des personnes placées en détention** bénéficie de crédits en augmentation de 7 %. Il s'agit d'un ajustement concernant la gestion mixte et pour prendre en compte l'impact de la hausse des prix sur la gestion publique (11 millions d'euros).

Une mesure nouvelle est aussi prévue concernant la santé des détenus : subvention d'équipement afin de poursuivre le programme de construction des chambres sécurisées (960.000 euros).

**L'accompagnement et la réinsertion** verront leurs crédits augmenter de 16,7 %. C'est le titre 2 des dépenses de personnel qui bénéficie de la quasi-totalité de la progression : les ETPT s'établissent à 3.853. La création d'emplois de travailleurs sociaux sera poursuivie : 290 agents seront en formation à l'ENAP en 2006, qui sera au maximum de sa capacité de formation.

Une mesure nouvelle est également prévue pour financer des politiques nouvelles en matière d'aménagement de peine (convention de partenariat et placement à l'extérieur) : 2,24 millions d'euros.

Une mesure nouvelle d'intervention a été demandée concernant la préparation à la sortie des détenus : son coût global sera de 534.917 euros.

L'action 4 de **soutien** bénéficie d'une progression des crédits de 10,47 % en dépenses de personnel : les ETPT s'établissent à 3.853.

L'action 5 de **formation** voit ses crédits baisser de 12,5 %. Cette baisse s'explique par le fait que les crédits de rémunération ne tiennent pas compte des emplois de l'opérateur principal. En effet les emplois de l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) sont considérés comme hors plafond d'emplois du ministère de la Justice, l'ENAP n'est pas incluse comme les autres opérateurs de l'État, dans la mise en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

### **III.- LE DEVELOPPEMENT DU SUIVI SOCIO-JUDICIAIRE SE HEURTE A DIFFERENTS OBSTACLES**

La loi du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles a instauré la peine de suivi socio-judiciaire, qui comporte l'obligation de se soumettre, sous le contrôle du juge de l'application des peines, à des mesures d'assistance et de surveillance destinées à prévenir la récidive, le plus souvent à l'issue de la peine d'emprisonnement ou de réclusion. Cette peine ne peut être prononcée à ce jour que pour des infractions à caractère sexuel.

Le nombre de suivis socio-judiciaires prononcés par les juridictions augmente de façon régulière : 265 mesures ont été prononcées en 2000, 421 en 2001, 642 en 2002 et 795 en 2003.

Il est aujourd'hui impossible de connaître les crédits disponibles ou nécessaires pour cette action. La dépense est ventilée dans les programmes Justice judiciaire, PJJ et AP. Elle figurerait principalement dans l'action 3 « accompagnement et réinsertion des personnes placées sous main de justice ». Il n'est donc pas prévu de montant de crédits pour le suivi socio-judiciaire ; ses moyens passent aujourd'hui par la création de 80 emplois de travailleurs sociaux à la DAP en 2006 et par la réforme statutaire des personnels d'insertion et de probation entrée en vigueur cette année et qui va se mettre en place en 2006 avec la création d'un corps d'encadrement de catégorie A fortement revalorisé.

La mise en œuvre du suivi socio-judiciaire se heurte à une difficulté majeure : la pénurie de médecins coordonnateurs. Cette carence s'explique par le faible nombre de praticiens spécialisés en délinquance sexuelle, par l'opposition de certains psychiatres à une mesure perçue comme relevant du strict contrôle social, et par le caractère peu rémunérateur et très responsabilisant de cette fonction. Plus généralement, il existe une pénurie de médecins experts auprès des tribunaux.

La situation est aggravée par le fait que trois médecins interviennent pour un seul suivi socio-judiciaire : l'expert pendant l'instruction, le médecin coordonnateur et le médecin traitant, le décret du 18 mai 2000 interdisant, pour des raisons déontologiques, à l'expert désigné en cours de procédure d'exercer les fonctions de médecin coordonnateur. En outre, un nombre restreint de personnes peuvent être suivies par le médecin coordonnateur : seulement 15 condamnés.

La Direction des affaires criminelles et des grâces a établi, après consultation des procureurs généraux sur la mise en place du suivi socio-judiciaire et sur le nombre de médecins coordonnateurs inscrits sur les listes établies par les procureurs de la République, que plus de 60 tribunaux de grande instance n'ont pas pu établir de liste en raison de l'absence de candidatures. La seule solution a été d'établir des listes communes à plusieurs tribunaux d'un même département.

Un groupe de travail santé justice composé des intervenants du suivi socio-judiciaire (médecins, psychiatres, psychologues, magistrats) s'est constitué en 2004 pour élaborer des propositions ; un guide méthodologique à destination de l'ensemble des professionnels santé-justice est en préparation, et l'accès à la fonction de médecin traitant devrait être élargi aux psychologues, par exemple.

#### **IV.- LA POLITIQUE D'EQUIPEMENT**

##### **A.- LA GESTION IMMOBILIERE**

L'Administration pénitentiaire dispose à ce jour d'un parc de 188 établissements (métropole et départements et territoires d'outre-mer), comprenant 118 maisons d'arrêt, 23 centres de détention, 6 maisons centrales, 26 centres pénitentiaires, 14 centres de semi-liberté et 1 hôpital national pénitentiaire (EPSNF). À ces locaux spécifiques, il convient d'ajouter les sièges des directions régionales (9 et une mission pour l'outre-mer) et les sièges des directions et services pénitentiaires d'insertion et de probation. Ce patrimoine représente un peu plus de 2.800.000 m<sup>2</sup> de S.H.O.N. dont la quasi-totalité est en propriété domaniale. C'est l'un des plus importants ensembles immobiliers appartenant à l'État.

L'Administration pénitentiaire a fait procéder à la fermeture de 30 établissements vétustes ou inadaptés (fermetures liées au programme 13.000 et à la construction d'établissements dans les Antilles-Guyane) et à la construction de 42 établissements depuis la fin des années quatre-vingts.

Quatre établissements du programme 4.000 ont été récemment mis en service. Il s'agit des établissements de Toulouse-Seysses, Avignon-Le Pontet, Liancourt et Toulon-la-Farlède. Les deux derniers le seront d'ici 2005 à savoir Lille-Sequedin et Meaux-Chauconin-Neufmontiers.

Cet effort de modernisation va se poursuivre avec la réalisation de 13.200 places nouvelles de détention prévues dans le cadre de la loi d'orientation et de

programmation du 9 septembre 2002, le programme de rénovation des grands établissements et la rénovation du centre de détention de Nantes.

Une partie significative du parc pénitentiaire sera modernisée à l'issue des programmes en cours et prévus dans le cadre de la LOPJ. Le pourcentage de cellules répondant à des normes récentes passera de 32 % à environ 50 %. La capacité du parc sera accrue de 22 %.

Ainsi, **les ressources financières affectées à la réhabilitation, à la maintenance lourde et à la mise à niveau opérationnelle du parc existant ont connu une augmentation significative** au cours des derniers exercices, passant de **41 millions d'euros en 2002 à 142 millions inscrits au présent projet de budget** pour 2006.

La stratégie de valorisation du patrimoine de l'administration pénitentiaire a pris un nouvel élan avec la mise en place de la mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'État. La DAP collabore avec la DAGE à ce programme de modernisation de la gestion du parc immobilier et s'est engagée notamment à identifier les immeubles dont la cession présente un intérêt patrimonial, dans le cadre de potentielles fermetures d'établissements.

Les dernières mises en service d'établissements ont conduit la DAP à confier une nouvelle mission à l'AMOTMJ qui consiste à réaliser des études de valorisation pour les établissements désaffectés ou en voie de l'être. Ainsi, l'administration pénitentiaire se placera d'emblée dans l'optique du meilleur plan de reconversion possible pour ces biens immobiliers, également dans une position de négociation favorable, avec des conditions financières avantageuses dans la perspective d'une synergie entre cession et mise en œuvre de projets nouveaux.

## B.– LA REFLEXION SUR LES COÛTS DE DETENTION ET SUR CEUX DES MESURES ALTERNATIVES

### 1.– La comparaison des coûts entre parc classique et gestion mixte encore difficile

L'Administration Pénitentiaire dispose de deux modes de gestion pour les établissements pénitentiaires : un mode de gestion intégralement public qualifié de **parc classique** et un mode de **gestion mixte** dont certaines fonctions sont déléguées dans le cadre de marchés de fonctionnement. Les groupements privés sont chargés de la maintenance immobilière, de l'entretien, de l'hôtellerie, de la restauration, du transport, du travail pénitentiaire et de la formation professionnelle des détenus.

Les coûts présentés ci-dessous pour la gestion publique et pour la gestion mixte ne permettent pas encore de procéder à une réelle comparaison entre les deux modes de gestion car, même si les périmètres de dépenses apparaissent identiques (fonctionnement des établissements, santé et rémunérations des

personnels), certaines dépenses sont comptabilisées en gestion mixte mais pas en gestion classique.

Ainsi les coûts des marchés de la gestion mixte intègrent des éléments qui ne figurent pas dans les coûts de fonctionnement du parc classique tels que l'amortissement, le renouvellement de certaines installations et les dépenses de structure et de gestion. *A contrario*, les dépenses de renouvellement d'équipements imputables aux établissements en gestion mixte supportées par l'administration pénitentiaire ne sont pas intégrées dans le coût des établissements en gestion mixte.

Dès 2006, il sera remédié à ces inconvénients en procédant à une harmonisation des périmètres et des modes de calcul utilisés pour les deux modes de gestion.

Le tableau suivant indique l'évolution des dépenses consacrées au fonctionnement des établissements du parc classique ainsi que le coût correspondant par journée de détention.

Années	Fonctionnement et rémunération (en milliers d'euros)	Nombre de journées de détention	Coût moyen total de la journée de détention (en euros)
1995	659.526,46	16.542.227	39,87
1996	710.624,78	16.639.810	42,71
1997	713.440,52	16.379.939	43,56
1998	742.929,49	16.177.742	45,92
1999	811.692,08	16.135.871	50,30 <sup>(1)</sup>
2000	798.288,24	14.765.840	54,06
2001	864.663,39	14.076.177	61,43
2002	935.263,72	15.738.342	59,43
2003	854.552,43	16.666.907	51,31 <sup>(2)</sup>
2004	877.963,31	16.695.072	52,59

<sup>(1)</sup> : À partir de 1999, les cotisations sociales sont comptabilisées dans les dépenses de fonctionnement.

<sup>(2)</sup> : Depuis 2003, les dépenses et les traitements des personnels des sièges des directions régionales et du service de l'emploi pénitentiaires, sont exclues.

Le coût moyen de 52,59 euros par jour de détention se compose des éléments suivants : 36,82 euros de dépenses de personnel, 4,01 euros de dépenses de santé et 11,76 euros de dépenses de fonctionnement des établissements. Les dépenses des titres IV, V et VI n'y sont pas incluses.

Le coût de fonctionnement des établissements du programme 13.000 comprend les dépenses annuelles correspondant à la rémunération des entreprises pour les marchés de fonctionnement et les dépenses hors marchés (crédits d'accompagnement) ainsi que les dépenses pour les personnels pénitentiaires mis à disposition de ces établissements (administration, direction, greffe surveillance, service socio-éducatif).

Année	Coût du marché (1)	Coût des fonctions non déléguées (hors santé) (2)	Coût dépenses de santé * (3)	Coût du personnel public (4)	Nombre de JDD (5)	Coût par JDD du marché (1)/(5)	Coût par JDD avec les fonctions non déléguées (1+2)/(5)	Coût par JDD personnel inclus (1+2+3+4)/(5)
1993	93.063.918	2.364.753	-	69.312.575	3.297.205	28,20	28,97	50,00
1994	96.648.810	2.642.481	-	81.092.288	3.555.131	27,14	27,9	50,77
1995	101.819.105	2.741.069	4.570.935	84.258.658	3.871.426	26,37	26,98	50,00
1996	105.070.131	2.976.825	5.612.634	88.536.463	4.018.571	26,22	26,83	50,31
1997	105.585.327	3.817.265	5.739.815	94.616.464	3.969.972	26,53	27,59	52,75
1998	107.919.895	6.026.773	5.234.923	96.820.080	4.047.662	26,68	28,2	53,36
1999	107.424.829	6.460.952	6.034.615	96.150.517	4.015.641	26,68	28,36	53,81
2000	107.346.782	6.617.541	6.448.921	103.960.410	3.728.815	28,79	30,56	60,17
2001	98.287.432	7.453.714	11.896.940	102.531.650	3.608.251	27,24	29,31	61,02
2002	91.823.947	12.420.799	15.573.294	106.407.151	3.955.687	23,21	26,35	57,19
2003	103.728.985	14.013.186	16.840.874	119.959.450	4.783.520	21,68	24,61	53,21
2004	115.026.584	14.671.533	21.208.116	129.281.998	5.290.283	21,74	24,52	52,96

\* Le coût des dépenses de santé non déléguées comprend :

- le paiement des cotisations sociales
- le ticket modérateur pour les dépenses d'hospitalisation
- les dépenses de prévention et d'éducation pour la santé.

## 2.- Le coût des mesures alternatives à l'incarcération

L'analyse du coût des mesures alternatives reste encore peu développée, par manque d'outils d'analyse.

**La semi-liberté** est une mesure d'aménagement de peine qui permet à un condamné d'exercer une activité professionnelle, de suivre un enseignement ou une formation professionnelle, un stage ou un emploi temporaire hors établissement pénitentiaire. Cette mesure est prononcée par le juge de l'application des peines.

Les mesures de **placement à l'extérieur** sont prononcées par le juge de l'application des peines et permettent aux détenus de bénéficier d'un projet global qui prend en compte tous les aspects de sa situation sociale, familiale, sanitaire et pénale. La mise en œuvre d'une mesure de placement extérieur peut prendre diverses formes : avec ou sans la surveillance de l'administration pénitentiaire, avec ou sans facturation. Le principal obstacle à cette mesure est de trouver des partenariats adaptés. En 2004, le coût moyen d'une journée de placement extérieur est de 26,84 euros.

Le nombre de journées facturées et leur coût est le suivant :

*(en euros)*

Année	Nombre de journées de placement extérieur réalisées avec facturation	Coût moyen de la journée
2001	110.712	20,33
2002	100.967	24,51
2003	99.007	25,61
2004	84.243	26,84

Le développement du **placement sous surveillance électronique** a déjà été décrit. Le coût d'une journée de placement en PSE est d'environ 11 euros ; cependant ce coût n'intègre pas les frais de personnel surveillants, SPIP, notamment.

### C.- LES PROGRAMMES DE CONSTRUCTION

La loi de programmation a prévu, à la suite du programme « 4000 places » lancé en 1997, la création de 13.200 places supplémentaires : 10.800 places réservées à la réalisation de nouveaux établissements pénitentiaires (9.200 en métropole et 1.600 outre-mer) et 2.400 places dédiées à l'application des nouveaux concepts pénitentiaires adaptés à la diversité de la population pénale (2.000 pour les détenus majeurs et 400 dans les structures exclusivement destinées aux détenus mineurs).

Au terme de ce nouveau programme de construction (2008-2009), la capacité du parc pénitentiaire sera portée à près de 60.000 places, soit une augmentation de 20 % par rapport à la situation actuelle ; de surcroît, environ 31.000 places, soit plus de la moitié du parc, auront alors moins de vingt ans d'existence.

Fin 2004, l'administration pénitentiaire gérait un parc de 188 établissements (118 maisons d'arrêt, 6 maisons centrales, 23 centres de détention, 26 centres pénitentiaires, 14 centres de semi-liberté et un hôpital national pénitentiaire) dont 57 % construits avant 1920.

Entre février et décembre 2004 ont été livrés les établissements de Lille, Liancourt, Toulon et Meaux, soit 2.366 places pour une mise en service progressive en 2004 et 2005.

Au 1<sup>er</sup> juillet 2005, la capacité opérationnelle du parc pénitentiaire est de 51.129 places pour 60.925 détenus.

### D.- LES ETABLISSEMENTS DESTINES AUX MINEURS

L'article 18 de la loi d'orientation et de programmation de 2002 avait fixé comme objectif de prévenir et traiter plus efficacement la délinquance des mineurs. Le rapport annexé prévoyait le renforcement et l'encadrement du dispositif de traitement des mineurs récidivistes ou violents” notamment par la création d'établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM). Ces structures devaient ouvrir 400 places pour l'incarcération des mineurs.

Il faut rappeler que les EPM répondent à un concept entièrement nouveau, sans précédent en France, avec des conditions carcérales adaptées à l'âge des détenus qui varie entre 13 et 18 ans.

**La création de 7 établissements de 60 places** chacun, conçus en unités autonomes de dix cellules est prévue d'ici la fin 2007. Ces établissements comprendront une séparation du secteur hébergement et du secteur activité (zone socio-éducative, zone scolarité, zone formation, zone sportive) afin de reproduire le rythme et l'organisation de la vie sociale. Les autres secteurs seront constitués d'un pôle UCSA (unité de consultation et de soins ambulatoires), d'un pôle parloirs, d'un pôle quartiers disciplinaires, d'une salle de culte, d'un pôle administration-greffe, d'un pôle locaux des personnels et d'un pôle services externalisés.

Le début des travaux est programmé dans le courant du 2<sup>ème</sup> semestre 2005. Les dates de fin des travaux et mises en service des établissements prévues à ce jour sont, au premier trimestre 2007, Meyzieu (Lyon) et Quiévrechain (Lille) ; entre mars et mai 2007, Chauconin (Meaux) et Lavaur (Toulouse) ; de mai à juillet 2007, Marseille ; de juin à août 2007, Orvault (Nantes) et d'octobre à décembre 2007, Porcheville (Yvelines).

Pour ce programme immobilier, l'AMOTMJ chargée du suivi de ce dossier a recouru à la procédure de marché de conception-construction, qui consiste à réunir un groupement maîtrise d'œuvre-entreprise.

La consultation a été faite en deux lots et l'analyse des offres est achevée. A été sélectionné le groupement constitué autour de DUMEZ, associé à l'architecte Pierre VURPAS et du bureau Technip TPS pour le premier marché (Valenciennes, Lyon, Meaux) et le groupement formé par l'entreprise Léon GROSSE et l'architecte Adrien FAINCILBER pour le deuxième marché (Toulouse, Marseille, Nantes, Porcheville).

La notification est intervenue au début du troisième trimestre 2004. Les travaux ont débuté au second trimestre 2005, pour une livraison des EPM en 2007.

En vue de son intervention dans ces établissements, la PJJ prévoit la création de nouveaux services spécifiques, les services éducatifs en EPM (SEEPM).

Le nombre d'agents affectés dans ces services devrait être de 43 équivalents temps plein par EPM soit 36 éducateurs, 1 directeur PJJ, 2 chefs de service fonctionnels, 2 professeurs techniques, 1 psychologue, 1 adjoint administratif.

Par ailleurs, dans les délais fixés par la loi, environ 266 nouvelles places de détention pour mineurs devraient être créées et 363 places rénovées permettant d'établir la capacité totale des quartiers mineurs à environ 1.119 places, dont 886 seront aux normes souhaitables, en particulier en ce qui concerne les aspects socio-éducatifs.

À la date du 31 juillet 2005, 1.035 places dont 646 aux normes sont en service dans 62 établissements, correspondant à la création nette de 182 places aux normes et la remise aux normes de 323 places.

## CHAPITRE VI – LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

L'évolution des crédits inscrits au budget de la direction de la protection judiciaire, entre 2005 et 2006, par action n'est pas représentative de l'évolution réelle des crédits du fait des changements de périmètre déjà expliqués, et de l'intégration de la part du Ministère des affaires sociales pour les agents de Justice).

À périmètre constant, le budget de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse a progressé de 3,04 % entre 2005 et 2006.

Les crédits de la PJJ pour 2006 sont les suivants :

Crédits de paiement	LFI 2005	PLF 2006	Évolution (en %)
Crédits de personnel	263,93	271,85	+ 3
Crédits de fonctionnement titre 3	69,46	68,61	- 1,2
Crédits d'investissement (ex-fonctionnement)	4,67	6,90	+ 4,8
Crédits d'équipement	10,50	16,00	+ 52,38
<b>Crédits du secteur public</b>	<b>351,63</b>	<b>366,43</b>	<b>+ 4,20</b>
<b>Crédits du secteur habilité</b>	<b>266,44</b>	<b>270,44</b>	<b>+1,50</b>
<b>Total budget</b>	<b>618,07</b>	<b>636,87</b>	<b>+3,04</b>

### I.- L'ACTIVITE DE LA PJJ

#### A.- LE NOMBRE DES MINEURS INCARCERES EN DIMINUTION

Le nombre de mineurs incarcérés au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année baisse régulièrement depuis 2002 : le nombre des mineurs incarcérés au 1<sup>er</sup> janvier 2005 est inférieur à celui constaté aux 1<sup>er</sup> janvier 2004, 2003 et 2002, année où un fort accroissement de l'incarcération avait été observé. En effet, 623 mineurs étaient détenus au 1<sup>er</sup> janvier 2005 contre 739 en 2004, soit une baisse de 16 % en une année. La baisse est de 23 % par rapport à 2003 et de 25% par rapport à 2002.

Cette baisse particulièrement prononcée se retrouve nettement en matière de détention préventive (incarcération avant jugement) : les mineurs prévenus au 1<sup>er</sup> janvier 2005 sont moins nombreux de 11 % au regard de ceux comptés au 1<sup>er</sup> janvier 2004, et de 34 % par rapport à 2002.

La baisse du nombre de mineurs détenus est due, en premier lieu, au développement des aménagements de peines, comme en atteste, par exemple, l'essor des mesures éducatives de réparations et des peines de sursis avec mise à l'épreuve. Cette population de jeunes délinquants qui n'est plus en prison est donc désormais prise en charge par les services de protection judiciaire de la jeunesse.

Toutefois, les mineurs détenus condamnés (incarcérés après jugement pour exécuter leur peine) connaissent également une diminution, mais plus récente que celle des mineurs prévenus. Après avoir fortement augmenté entre janvier 2002 et janvier 2004 (de 196 à 272, le nombre de mineurs condamnés a fortement diminué entre 2004 et 2005 (de 272 à 209, soit -23 %). Néanmoins, le nombre de mineurs condamnés reste un peu supérieur à celui de 2002 (+7 %).

Cette évolution positive montre l'utilité et le bien fondé des centres éducatifs renforcés et des centres éducatifs fermés, qui contribuent à une prise en charge plus personnalisée et plus structurante des mineurs, leur évitant ou réduisant la période d'emprisonnement.

#### B.— UN TAUX DE REPONSE PENALE TRES ELEVE POUR LES MINEURS

Le nombre de classements sans suite a diminué de 14.1 % depuis 2002. En 2004, 17,9 % des affaires poursuivables ont fait l'objet d'un classement pour inopportunité des poursuites contre 21,5 % en 2002, alors que ce taux atteint 25,2 % pour l'ensemble de la population concernée (majeurs et mineurs).

L'amplification et la diversification de la réponse pénale se poursuivent avec un taux de réponse pénale en progression de 3,6 points sur la période 2002-2004. Le taux de réponse pénale des mineurs, de 82,1 %, est supérieur, en 2004, comme les deux années précédentes, au taux de réponse pénale général (majeurs et mineurs) qui s'élève à 74,8 %.

Le recours aux **nouvelles sanctions éducatives**, en 2004 comme en 2003, paraît encore très marginal puisque seules 758 décisions de cette nature ont été recensées sur les 86.131 mesures prononcées par les juridictions pénales des mineurs, soit 0,9 % du total seulement. Toutefois, ce chiffre n'est pas significatif, l'existence de la mesure étant relativement nouvelle.

Le recours aux **mesures de réparation** est en constante augmentation depuis 1994. En 2004, elles ont été estimées à 8.884 mesures nouvelles pour le secteur public, soit une croissance de 9,8 % par rapport à l'année précédente (8.090 mesures), et de 22,6 % par rapport à l'année 2002.

#### C.— LE DELAI DE PRISE EN CHARGE RESTE TROP LONG

Les objectifs fixés par la loi de programmation sont ambitieux : les délais de prise en charge par le secteur public des mesures pénales (mesures éducatives et d'exécution des peines) doivent être ramenés à 15 jours au terme de la programmation.

Le délai moyen de prise en charge pour l'année 2004 se situe à 52,6 jours, soit une augmentation de 0,9 jour par rapport à l'année de référence choisie soit 2002. Ce délai recouvre des situations très différentes et les écarts de délai sont variables selon le type de la mesure.

En ce qui concerne le placement judiciaire, on distingue plusieurs mesures. Par exemple, la prise en charge en hébergement collectif s'opère dans des délais très courts, soit 1,7 jour en moyenne. Le délai est identique en foyer traditionnel et en centre de placement immédiat (CPI).

En ce qui concerne le milieu ouvert, les délais constatés demeurent globalement excessifs (supérieurs à 50 jours dans six mesures sur dix). En effet, la prise en charge intervient trop longtemps après la commission des faits, ce qui amoindrit la portée pédagogique et dissuasive de la sanction pénale. De même pour le nouveau dispositif de sanction éducative (81 jours en 2004, contre 102,5 en 2003).

C'est également le cas en ce qui concerne les TIG, en dépit d'une amélioration depuis 2002. La prise en charge intervient au terme du processus judiciaire, et les services éducatifs peuvent les considérer comme moins prioritaires, les jeunes étant le plus souvent « connus ». Il y aurait donc une prise en charge plus tardive du TIG (97 jours) par rapport à la mesure réparation qui intervient en moyenne après 36 jours.

## **II.- LES MOYENS DE LA P.J.J. POUR 2006**

**Les crédits consacrés au secteur associatif habilité progressent de 4 millions d'euros**, soit de 1,50 % et représentent 37 % du budget total de la Direction de la PJJ.

La progression constatée depuis 1999 est liée à la mise en œuvre des décisions gouvernementales actées dans les conseils de sécurité intérieure et dans la LOPJ, notamment la montée en charge des programmes CER/CPI et du programme CEF, programmes pour lesquels le secteur associatif joue un rôle essentiel.

Les objectifs du ministère de la Justice dans ce domaine sont les suivants : d'une part, assurer une meilleure complémentarité entre le secteur public et le secteur associatif, notamment pour les investigations, et, d'autre part, poursuivre le recentrage, engagé depuis plusieurs années, sur les mineurs délinquants. Ce public représente désormais près de la moitié de l'activité financée par l'État. Toutefois la part liée au financement des jeunes majeurs s'élève encore à 39 % de la dépense totale en 2004.

En 2006 le nombre de mesures concernant les jeunes majeurs devrait diminuer, les magistrats et les associations ayant été sensibilisés sur la nécessité de préparer le passage à l'autonomie de ces jeunes et la possibilité de recourir à des dispositifs alternatifs de droit commun pour les jeunes majeurs.

Les besoins prévisionnels reflètent un certain volontarisme de maîtrise de ce poste de dépenses sur la base d'une évolution sensible des prescriptions.

**Les moyens destinés au secteur public progressent de 14,80 millions d'euros** (hors les 42,80 millions d'euros au titre des mesures techniques de changement de périmètre explicitées ci-dessous), **soit une progression nette de 4,20 %**. Près de 80 % des crédits sont consacrés aux personnels (rémunérations, indemnités, charges sociales).

L'essentiel des moyens nouveaux accordés correspond aux dépenses d'équipement (+5,5 millions d'euros) consacrées à la création de Centres éducatifs fermés, à l'amélioration de l'état du patrimoine et à la sécurité et à la délocalisation du Centre national d'études et de formation de Vaucresson (92) à Roubaix.

**En ce qui concerne les crédits de personnels**, la PJJ bénéficiera de 8.730 emplois autorisés qui regroupent les emplois de titulaires, contractuels, vacataires et agents de justice exerçants en service déconcentrés ainsi que tous ceux exerçants en administration centrale pour cette direction.

Hormis les trois mesures techniques modifient le périmètre des crédits de personnels, les crédits de personnel progressent de 7,92 millions d'euros, charges salariales comprises, qui financent :

- **la création de 60 emplois à mi-année** soit 30 ETPT (46 pour les nouveaux centres éducatifs fermés et 14 pour les nouveaux quartiers mineurs) et le transfert d'un emploi des services judiciaires,

- l'incidence de l'évolution de la valeur du point et du glissement vieillesse technicité,

- les mesures catégorielles et indemnitaires qui s'élèvent à 1,7 million d'euros.

Pour les crédits de fonctionnement, on notera que des crédits informatiques pour un montant de 0,8 million d'euros sont affectés au programme « conduite et pilotage de la Justice et organismes rattachés » dans le cadre des grands projets informatiques Justice (prise en charge des liaisons télématiques des sites P.J.J.)

**Les mesures nouvelles** s'élèvent à 1,38 million d'euros dont 0,34 million pour les CEF, 0,25 million en ajustement des coûts locatifs, 0,25 million dans le cadre de l'audit de sécurité, 0,34 million pour l'informatique.

En **crédits d'investissement**, la direction de la PJJ disposera de 20 millions d'euros d'autorisations d'engagement réparties en

- 2 millions dans le cadre de la LOPJ pour les CEF et

- 13 millions pour l'amélioration de l'action éducative en milieu ouvert l'amélioration de l'état du patrimoine et la sécurité et la délocalisation du centre national d'études et de formation.

Il faut souligner les difficultés liées à l'exécution des crédits : le montant total de la réserve de précaution appliquée aux crédits de fonctionnement (5.7 millions d'euros) est à nouveau supérieur aux mesures nouvelles 2005 (3.9 millions d'euros), comme en 2003 et 2004. Les ressources disponibles sont donc inférieures à celles de 2004 alors que l'activité est en augmentation.

Avec les crédits dont elles disposent actuellement, les directions régionales ne peuvent faire face qu'à leurs dépenses essentielles, liées au fonctionnement courant des services prenant en charge des jeunes. Elles devront reporter leurs projets nouveaux et le renouvellement, pourtant nécessaire, de certains matériels tels que les véhicules et outils informatiques. Certaines locations de locaux sont également compromises tout comme l'entretien des bâtiments.

Par ailleurs, faute de disposer de leurs crédits de reports, les directions régionales sont contraintes d'utiliser leurs crédits 2005 pour le financement des opérations engagées en 2004 mais non mandatées cette année-là.

Enfin, outre les difficultés financières créées par la régulation budgétaire, celle-ci rend également difficile le dialogue de gestion avec les services déconcentrés, les prévisions d'actions effectuées en début d'exercice par les services déconcentrés ne pouvant être respectées.

### **III.- LA DOTATION INSUFFISANTE DU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITE**

En 2005, 1.253 structures associatives gérées par 489 associations assurent la prise en charge de jeunes confiés par décision judiciaire.

Les moyens en personnel correspondent à environ 27.000 équivalents temps plein.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale 2005 s'élèvent à 266,4 millions d'euros. La charge budgétaire a été estimée à 337,7 millions d'euros, qui correspondent au paiement des 11/12<sup>ème</sup> de l'activité 2005 et au report de charges non payées au titre de l'exercice 2004.

Ainsi, le besoin de crédits complémentaires a été chiffré à 71,35 millions d'euros. Ce manque de crédits résulte d'une part d'une annulation de crédits de 29,18 millions d'euros en 2003 et d'autre part de l'insuffisance de crédits en 2004 et 2005. S'agissant de crédits provisionnels, un abondement a été demandé au Ministère chargé du budget.

Le passage au mode de gestion LOLF des crédits du secteur habilité risque d'entraîner les difficultés déjà évoquées à propos des frais de justice. L'administration a certes engagé l'examen du coût de fonctionnement de chaque type de structure, en lien avec son mode de gestion. Cependant, il sera probablement encore trop tôt pour en tirer des enseignements dès 2006. L'on peut donc craindre que la ligne de 50 millions d'euros réservée par le ministère du

budget à l'ensemble des dépassements de crédits du ministère de la Justice n'apparaisse insuffisante, ce qui conduira à des tensions fortes dans la gestion des structures.

#### IV.- LES STRUCTURES D'ACCUEIL ET LA POLITIQUE D'EQUIPEMENT

##### A.- L'ACHEVEMENT DU PROGRAMME DE CREATION DE CENTRES EDUCATIFS RENFORCES

Pour diversifier et renforcer les réponses apportées aux mineurs multirécidivistes ou multiréitérants, la LOPJ confirme l'importance du dispositif des **centres éducatifs renforcés**. Ces centres ont pour mission de prendre en charge les mineurs très fortement ancrés dans la délinquance, particulièrement les multirécidivistes, ou en situation de grande marginalisation. Cette prise en charge d'une durée limitée de 3 mois à 6 mois, s'effectue dans le cadre de programmes d'activités intensifs avec un encadrement éducatif permanent. Elle a pour objet de mettre les mineurs en situation de rupture par rapport à leur mode de vie habituel et de préparer les conditions de leur réinsertion.

La capacité d'un CER est de 6 à 8 jeunes et fonctionne à raison de 2 à 3 sessions par an selon le projet, avec un effectif de 8 à 11 équivalents temps plein.

Au 31 juillet 2005, le dispositif compte 73 CER dont 5 dans le secteur public dont 3 sont en cours de fermeture compte tenu de difficultés de fonctionnement. Les 2 derniers CER validés en 2005 ouvriront en 2006 l'un dans le Nord et l'autre dans l'Yonne.

Le nombre de ces centres correspond aujourd'hui aux besoins ; aussi n'est-il pas envisagé de poursuivre les créations jusqu'au nombre de cent centres projetés à l'origine du projet.

Au cours de l'année 2004, 1.011 jeunes ont bénéficié d'une prise en charge par un CER du secteur associatif habilité et 78 pour ceux du secteur public. Par structure, la moyenne de prise en charge est de 15 jeunes, soit un taux d'occupation moyen de 93 %.

##### B.- LA POURSUITE DES CREATIONS DE CEF

La loi du 9 septembre 2002 a créé les **centres éducatifs fermés** au sein desquels les mineurs multirécidivistes sont placés dans le cadre d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve avec obligation de respecter les conditions de leur placement. La loi du 9 mars 2004 a étendu les hypothèses de placement au cadre de la libération conditionnelle.

En 2005, 13 CEF associatifs et 2 CEF publics étaient en fonctionnement. En 2006, 9 CEF associatifs et 4 structures publiques verront le jour, portant le dispositif à 28 centres éducatifs fermés à la fin 2006.

Les premiers bilans dressés par la direction de la PJJ sont positifs : 50 % des jeunes ont été placés dans les structures d'hébergement classique de la PJJ ou en famille d'accueil, avec un suivi des services de la PJJ ; 30 % des mineurs sont retournés dans leur famille, avec une mesure de suivi éducatif ; enfin 16 % ont été incarcérés.

Le prix de revient d'une journée s'élève en moyenne à 608 euros pour un CEF géré par le secteur associatif et à 523 euros pour un CEF public.

L'objectif poursuivi par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse est de limiter le prix de journée en fonction de charges réellement justifiées par les conditions spécifiques d'accueil des publics confiés aux CEF tout en sachant que le prix de journée sera toujours supérieur au niveau d'une structure d'hébergement classique compte tenu de la nécessité d'un encadrement éducatif renforcé et permanent 24h/24. Pour ce faire, il est proposé d'augmenter la capacité d'accueil des structures du secteur associatif à 12 jeunes et de maintenir l'encadrement à 27 agents. Dans le cas où la capacité d'un CEF ne pourrait excéder 10 places, l'encadrement serait ramené à 24 ETP

Un gain de 10,5 millions est attendu de cette évolution pour le programme CEF par rapport à la projection antérieure de dépense pour l'année 2007. Cette économie est confirmée au niveau du coût unitaire mais le nombre de 36 CEF concernés, sur lequel repose le calcul de l'économie, est susceptible d'évoluer. Cette économie sera intégralement imputable sur les dépenses de fonctionnement dans le secteur associatif et ne concerne pas les rémunérations.

#### **IV.- LA POLITIQUE DE CESSION DE BIENS IMMOBILIERS INUTILISES**

Le parc immobilier de la protection judiciaire de la jeunesse est composé, pour l'essentiel, de petits bâtiments hétéroclites. Il comporte, en effet, au 30 juillet 2005, 550 sites totalisant 372.479 m<sup>2</sup>, dont 287.168 m<sup>2</sup> en propriété et 78.911 m<sup>2</sup> en location.

La PJJ conduit actuellement une **politique volontariste de cession de biens immobiliers** qu'elle n'occupe plus.

Cette politique traduit en termes immobiliers l'évolution de la politique éducative : la PJJ se sépare ou restructure progressivement de grandes implantations excentrées – Fay lès Nemours (Seine-et-Marne), Bruay la Bussière (Pas-de-Calais), Villeneuve d'Ascq (Nord), Sainte-Anne de Baraban (Rhône) – qui ne sont plus adaptées à son activité, pour les remplacer par de petites unités proches des lieux de scolarisation et d'insertion et également des voies de circulation.

La protection judiciaire participe de ce fait au développement du logement social, car plusieurs terrains jusqu'à présent affectés à la PJJ vont être utilisés pour la construction de logements sociaux. Parmi toutes les directions du ministère de la Justice, la PJJ est le plus important contributeur de sites : à Marseille (Les Chutes Lavies), Juvisy, Savigny, Pierrefitte (93), par exemple.

En 2005, huit sites ont été remis au service des domaines en vue de leur aliénation. Pour 2006, la vente de dix immeubles est programmée et représente pour sept d'entre eux une valeur vénale de 3 millions d'euros.

Ces cessions nécessiteront néanmoins la recherche de nouvelles implantations mieux adaptées pour couvrir les besoins en hébergement à Paris notamment. Dans le contexte actuel, caractérisé par des prix de l'immobilier particulièrement élevés et la difficulté de trouver de nouvelles implantations- cette recherche s'avère extrêmement difficile.

Cependant, **ces cessions donnent lieu à de grandes difficultés du fait de la longueur excessive des délais de vente et de la récupération très incertaine du produit de la cession.** En effet, après la remise du bien aux domaines, il s'écoule plusieurs mois voire plusieurs années jusqu'à la cession. Ce délai expose la PJJ à des risques et débours importants : locaux squattés, vandalisme, frais de gardiennage lourds, responsabilité engagée en cas d'accident sur le site. Plusieurs cas peuvent être cités : bâtiments à Fay-les-Nemours, locaux de l'Île St Louis à Paris. Dans le cas du site de la Ferme de Champagne, les lenteurs des domaines bloquent la construction de 160 logements sociaux par la mairie en contrepartie de la mise à disposition par transfert de gestion d'une autre partie du site et de cessions de terrains.

La récupération des produits de cession (le retour doit être de 85 % de la cession) n'a pas lieu et s'effectue toujours selon le bon vouloir du ministère des finances. Ainsi, la direction du budget a écarté de LFR pour 2004 la plupart des demandes formulées par la PJJ au titre de produits de cession, au motif que les pièces justificatives fournies étaient trop anciennes et invérifiables par les services : le décalage de temps entre la vente et la déclaration du comptable étant en fait liées à la longueur de la procédure et aux relances nécessaires auprès du ministère des finances.

## **V.- LA REALISATION DE LA STRATEGIE MINISTERIELLE DE REFORME**

La PJJ conduit des réformes de fond depuis plusieurs années, les dernières sur la base d'une nouvelle circulaire du 21 mars 2005 déterminant trois objectifs :

- le recentrage de la protection judiciaire sur les jeunes majeurs les plus en difficulté - pour lesquels une aide éducative s'impose - selon le principe de la continuité éducative, afin de les réinsérer le plus rapidement possible dans les circuits de droit commun ;

- la PJJ souhaite réduire les pratiques consistant à faire appel à la protection jeune majeur dans le seul but d'apporter une aide matérielle ou d'opportunité au jeune, notamment en matière de logement ; elle préconise la recherche de solutions de droit commun utilisant les ressources offertes par les réseaux existants ; une économie de 21,6 millions d'euros en est attendue en 2006, soit 20 % environ du niveau actuel des dépenses pour ce type de public.
- le rééquilibrage de l'activité des services au profit des mineurs, et notamment des jeunes délinquants.

Cette démarche se traduira dans la préparation des contrats d'objectifs et de moyens avec les directions régionales pour l'année 2006.

On notera que la direction de la PJJ a obtenu du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, le 24 décembre 2003, l'autorisation de recruter **800 contractuels**, représentant 10 % de ses effectifs budgétaires. Ces agents, dont la rémunération est gagée sur des emplois de titulaires vacants, peuvent bénéficier de contrats de 3 ans renouvelables.

Cette autorisation permet d'améliorer immédiatement et substantiellement la gestion du secteur public de la PJJ en dégageant d'autant les forces et le temps des services centraux comme territoriaux pour la conduite des actions de modernisation de la PJJ auquel le ministère s'est engagé. Outre le renforcement rapide des services qu'autorise cette souplesse de gestion, les postes vacants à l'issue des mobilités et des concours peuvent être occupés par des agents contractuels, évitant ainsi aux établissements et services de se retrouver en grande difficulté.

Ces recrutements de contractuels pour trois ans sont mis en œuvre progressivement (417 agents contractuels au 20 juillet 2005 dont 253 éducateurs).

**Votre Rapporteur spécial se félicite de cette possibilité enfin ouverte de recruter des personnels contractuels dans ces centres.** En effet, les modes de gestion propres au secteur public font parfois obstacle à la constitution d'équipes volontaires sur un lieu déterminé et pour un projet défini. En cas de défaillance de personnels, même en nombre restreint, le mouvement d'affectation étant annuel et centralisé, la structure se retrouve dans l'impossibilité de fonctionner jusqu'à la rentrée suivante.

Si l'on additionne départs en retraite assez nombreux et mutations, les mouvements de personnel qui interviennent chaque année dans les centres sont fréquents, ce qui entraîne des difficultés de gestion et une instabilité de l'équipe éducative. En comparaison, les personnels contractuels sont plus stables ; en outre, ceux-ci peuvent vérifier eux-mêmes leur motivation et leurs qualités avant de s'engager plus durablement par la voie du concours.

Ce recrutement nouveau, même s'il ne va pas jusqu'au plafond des 800 postes – un premier recrutement d'environ 550 contractuels est envisagé – permet déjà de réduire considérablement les vacances de postes et facilite considérablement la gestion du personnel des structures de la P.J.J.

La direction de la P.J.J. procède parallèlement à la revalorisation du statut de directeur de centre, la position de cette catégorie de fonctionnaire sera améliorée tant au regard de la formation, dans le but de faire des directeurs de véritables dirigeants du secteur éducatif, qu'au regard de la rémunération, avec une progression possible jusqu'au haut de l'échelle indiciaire.

## **VI.- L'EXPERIMENTATION DE DECENTRALISATION**

La loi du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, permet aux départements retenus par le Ministre de la Justice d'expérimenter l'exécution de l'ensemble des mesures ordonnées par l'autorité judiciaire en matière d'assistance éducative. En effet, les conseils généraux, dont les services d'aide sociale à l'enfance prennent directement en charge les mineurs confiés par les juges des enfants, financent déjà les mesures d'assistance éducative confiées au secteur associatif habilité. Dans le cadre de l'expérimentation, ils assureront la mise en œuvre de l'ensemble de ces mesures (art. 375-2 ; 375-3 3° ; 375-4 et 375-5 du code civil), à l'exception des placements auprès de personnes physiques et des placements en hôpital psychiatrique (375-9 du code civil). Le juge des enfants disposera d'un interlocuteur unique en matière de prise en charge civile. Une circulaire rédigée conjointement avec le Ministère de l'Intérieur précise les conditions d'information et d'application de l'expérimentation. En cours de signature, elle est destinée aux préfets et aux directeurs régionaux de la PJJ. Y sera annexé un modèle de convention ainsi que des éléments d'appui tels un cadre de bonnes pratiques et une grille d'évaluation. Cinq départements ont confirmé leur candidature par voie de délibérations prises à l'unanimité. Il s'agit de l'Aisne, de la Haute Corse, de l'Indre et Loire, du Loiret et du Rhône. Le garde des Sceaux dispose d'un délai de quatre mois pour se prononcer sur la candidature. L'expérimentation est prévue sur une durée de cinq ans, soit jusqu'au 31 décembre 2009.

Pour ces départements sont en cours l'estimation financière du transfert de charge, la mise en place d'un comité départemental de pilotage et son installation, sous la présidence conjointe du Préfet et du Président du conseil général, chargé de l'élaboration de la convention départementale, du suivi de l'expérimentation et de son évaluation locale. Cette élaboration serait conduite au cours du dernier trimestre 2005 pour permettre le démarrage effectif de l'expérimentation au début janvier 2006.

Les mesures d'accompagnement de l'expérimentation seront de deux ordres : les comités départemental et national de pilotage et la mesure de son impact au moyen d'une grille d'évaluation. Cette évaluation fera l'objet d'une synthèse réalisée par le comité national de suivi, six mois avant la fin de la période de l'expérimentation. Elle donnera lieu à un rapport final que le Gouvernement soumettra au Parlement.

## CHAPITRE VII – L'ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE

Le projet de budget du programme « Accès au droit et à la justice » pour 2006 s'inscrit dans la poursuite des orientations définies par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002. Il s'élève à 318,12 millions d'euros (hors personnel), soit une progression de près de 2 % par rapport à la dotation inscrite dans la loi de finances initiale pour 2005.

L'évolution des crédits pour chacune des actions du programme est la suivante.

### I.– L'AIDE JURIDICTIONNELLE : LA FIN DES CREDITS EVALUATIFS

Le budget de l'action **aide juridictionnelle** – hors personnel – pour 2006 est de **304,71 millions d'euros**, soit une progression de 1,7 % par rapport à 2005. Il relève du titre 6 « dépenses d'intervention -transferts aux ménages->» et représente 97 % des dépenses d'intervention du programme.

#### A.– UNE DEPENSE EN FORTE CROISSANCE DEPUIS PLUSIEURS ANNEES

Le nombre total des admissions à l'aide juridictionnelle a augmenté de 9,8 % en 2003 et de 10 % en 2004 pour atteindre le niveau de 831.754 admissions.

Cette hausse est à mettre en relation avec les mesures prises en faveur des justiciables les plus fragilisés ou démunis à l'automne 2002 et en 2003 : admission sans condition de ressources des victimes des atteintes les plus graves à la personne ou de leurs ayants droit, augmentation des correctifs familiaux pour les deux premières personnes à charge du demandeur, exclusion des allocations logement de l'appréciation des ressources pour l'admission. Ces deux dernières réformes continuent à expliquer la croissance en 2004, dans la mesure où elles s'appliquent sur l'ensemble de l'année, alors qu'en 2003, elles sont intervenues en cours d'année.

L'aide juridictionnelle est le plus souvent totale, ce qui représente 88,3 % des admissions.

Décisions Admissions	1999	2000	2001	2002	2003	2004
AJ Totale	612.012	605.929	570.603	597.561	662.855	734.661
AJ Partielle	92.638	92.850	87.213	91.076	92.996	97.093
total	704.650	698.779	657.816	688.637	755.851	831.754
rejets	78.480	85.592	74.184	76.081	78.304	72.125

Les rejets s'établissent à 72.125, soit un taux de rejet de 7,9 % par rapport aux décisions prononcées par les BAJ (903.879).

L'observation d'un tassement des admissions depuis 1997 conjugué avec une hausse significative des rejets des demandes d'aide juridictionnelle, motivés principalement par des dépassements des seuils d'admission, a conduit le Gouvernement en 2001 à relever de 4,2 % les plafonds de ressources.

Dès lors, les plafonds de l'aide totale (844 euros en 2005) et de l'aide partielle (1.265 euros en 2004) ont progressé de 26 % entre 1992 et 2005, soit un taux supérieur à l'évolution de l'indice des prix (19 %) sur la même période.

En 2006, la revalorisation des plafonds sera similaire à l'évolution de la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

La dépense d'aide juridictionnelle est passée de 197 millions d'euros en 1999 à 274 millions d'euros en 2004, soit une hausse de 39 %.

La prévision de dépense pour 2005 s'établit à 308 millions d'euros (+13 % par rapport à 2004). Elle résulte pour partie mécaniquement de la hausse des admissions en 2003 (+9,8 %) et 2004 (+10 %), la dépense intervenant à l'achèvement de la mission des auxiliaires de justice qui peut se situer plusieurs années après l'admission, et pour une autre part d'une hypothèse de progression des admissions de 2,3 % en 2005. Cette hypothèse intègre l'incidence en 2005 de la loi sur l'asile.

#### B.- UNE AUGMENTATION DE LA DOTATION EN PREVISION DES NOUVELLES DEPENSES ATTENDUES

La prévision de dépense pour 2006 s'établit à 322 millions d'euros, soit une progression de 5 %.

La mesure nouvelle de cinq millions d'euros est destinée à financer l'évolution prévisible des admissions dans le cadre de l'aide juridictionnelle mais aussi celle du nombre de bénéficiaires des autres procédures d'aides. Ainsi, la prévision d'augmentation des admissions à l'aide juridictionnelle a été arrêtée à 1 % au civil, en 2005 et 2006, et à 4 % au pénal pour ces 2 années. Cette évolution intègre l'incidence des facteurs suivants :

- l'augmentation des affaires portées devant le tribunal correctionnel ;
- l'impact en termes d'aide juridictionnelle de la nouvelle procédure de rétablissement personnel ;
- l'incidence de la loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile qui a unifié la procédure d'instruction des demandes d'asile, quel que soit le statut réclamé, et par voie de conséquence accru le nombre de demandes d'aide juridictionnelle devant la commission des recours des réfugiés ;

– les conséquences du décret n° 2004-789 du 29 juillet 2004 qui a fixé au 1<sup>er</sup> janvier 2005 la date du transfert de compétence aux cours administratives d'appel, de l'appel des décisions des tribunaux administratifs en matière de reconduite à la frontière, actuellement porté devant le conseil d'État, le ministère d'avocat étant obligatoire devant les cours administratives d'appel.

Le passage aux crédits limitatifs risque d'entraîner les difficultés déjà décrites en ce qui concerne les frais de justice. Il est à craindre que la ligne de « dépenses accidentelles et imprévisibles » de 50 millions d'euros ne puisse suffire à faire face à toutes les dépenses qui connaîtront une croissance ; en outre, on soulignera que l'aide juridictionnelle est un droit ouvert par la loi, et que sa gestion est donc bien différente de celle des frais de justice.

### C.– LES MESURES DE SIMPLIFICATION ENGAGEES

Des mesures de simplifications ont été engagées dans le cadre de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

Tout d'abord, il s'agit d'accélérer l'instruction des demandes d'aide juridictionnelle les plus simples et de réduire les délais d'instruction de l'ensemble des demandes d'aide juridictionnelle qui se sont allongés ces dernières années.

L'article 22 de la loi du 10 juillet 1991 permet au président du bureau d'aide juridictionnelle ou, en cas d'empêchement du président, au vice-président, de statuer seul sur les demandes ne présentant pas de difficulté sérieuse. Il s'agit d'une simple faculté dont l'exercice est laissé à l'appréciation du président ou du vice-président. Or, les bilans annuels d'activité des bureaux d'aide juridictionnelle montrent que cette faculté est peu utilisée.

Cet article sera donc modifié afin d'ériger en principe général cette faculté de statuer seul ; la formation collégiale du bureau d'aide juridictionnelle instruira les seules demandes présentant une réelle difficulté d'appréciation.

Les voies de recours seront unifiées devant un magistrat délégué, selon le cas, par le premier président de la cour d'appel ou le président de cour administrative d'appel. Il s'agit de remédier à l'absence de recours contre la décision de refus opposée, pour des motifs liés au montant de ses ressources, lacune qui conduit à des écarts d'interprétation importants du fait de la complexité des critères de ressources.

## II.– L'ACTIVITE DES CONSEILS DEPARTEMENTAUX DE L'ACCES AU DROIT

Le budget de l'action « **Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité** », -hors personnel- a été reconduit et relève à présent du titre 3 « dépenses de fonctionnement ». La majorité des crédits est allouée sous forme de subventions pour charges de service public, aux conseils départementaux d'accès au droit (CDAD), classés opérateurs de l'État.

La demande de crédits pour 2006 est d'un montant légèrement supérieur à 2005 : 4,2 millions d'euros au lieu de 4 millions d'euros pour tenir compte de l'inscription, au sein du programme, des dotations de premier équipement des MJD à hauteur de 182.960 euros, jusqu'alors comprises dans le budget de la Direction des Services judiciaires

Conformément aux objectifs de la LOPJ, le ministère poursuit l'objectif de couverture du territoire national au rythme de 4 à 5 conseils départementaux par an : au 1<sup>er</sup> juillet 2005, les conseils ont été institués dans 80 départements, soit 4 CDAD supplémentaires par rapport à 2004.

Le soutien à l'activité des 80 CDAD existants permet de mettre à disposition du plus grand nombre un système organisé d'accès au droit : répartition géographique des permanences, identification des domaines du droit les plus fréquemment .

### III.- L'AIDE AUX VICTIMES

Le budget de l'action « **aide aux victimes** »-hors personnel- pour 2006 s'élève à 9,2 millions d'euros : il connaît donc une **forte progression de 12,1 %** par rapport à la dotation allouée pour 2005.

La politique d'aide aux victimes s'appuie sur le réseau des 168 associations d'aide aux victimes (conventionnées par les Cours d'appel) qui sont de plus en plus sollicitées (+ 15 % en 2004 par rapport à 2003) pour l'écoute, l'orientation et l'information et l'aide aux démarches.

Or, ces associations se trouvent fragilisées dans leur fonctionnement courant et dans leur développement pour faire face à cette augmentation d'activité, en raison de la stagnation des différents co-financements obtenus jusqu'ici (diminution des crédits attribués par l'État au titre de la politique de la Ville et disparition progressive de l'aide de l'État versée aux agents d'accueil recrutés sur des contrats « emplois jeunes »). Le maintien du niveau d'activité développé par les associations impliquera un abondement de financement correspondant.

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 2 novembre 2005, votre commission des Finances a examiné les crédits de la mission « Justice ».

**Votre Rapporteur spécial** a indiqué que la mission « Justice » se composait de cinq programmes : « Services judiciaires », « Administration pénitentiaire » – ces deux programmes représentant ensemble plus des trois quarts du budget –, « Protection judiciaire de la jeunesse », « Accès au droit » et « Conduite et pilotage de la politique de la justice ». Ce découpage a le mérite de la clarté et facilite les comparaisons d'une année sur l'autre, à cette réserve près que le rattachement du programme « Justice administrative », à la mission « Conseil et contrôle de l'État » est plus que contestable, le Conseil d'État exerçant – et pour partie seulement – une fonction de conseil du seul Gouvernement.

Le total des crédits demandés pour 2006 s'élève à 6,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 5,9 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 4,6 %, sensiblement supérieure à celle du budget de l'État. Il est à noter que 2006 sera la quatrième et avant-dernière année d'exécution de la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ). Pour la première fois, la présentation budgétaire inclut la totalité des pensions, allocations familiales et allocations logement servies aux personnels, à hauteur de 957 millions d'euros, au lieu de 405 millions d'euros en 2005.

Les priorités du ministère pour 2006, pour autant que le Rapporteur spécial ait pu en juger malgré la qualité plutôt médiocre des réponses faites à son questionnaire par les services du ministère, semblent être la maîtrise des frais de justice, qui constituent quelque 15 % des dépenses des services judiciaires, l'amélioration des délais de jugement et, tâche sans doute la plus difficile, l'amélioration de la capacité d'accueil des prisons, grâce à la création de 7 000 places supplémentaires et à la rénovation de 4 000 autres places.

L'un des principaux enjeux de l'application de la LOLF est le passage de crédits évaluatifs à des crédits limitatifs. Pour les frais de justice, le montant provisionné est de 370 millions d'euros, ce qui est notoirement insuffisant, puisque la dépense réelle de l'année 2005 est évaluée à 500 millions d'euros. Pour l'aide juridictionnelle, la prévision est délicate par essence, puisque le montant de la dépense est fonction de la nature des affaires et de la situation financière des justiciables. Quant au secteur habilité de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), qui emploie quelque 30 000 personnes, il est par nature très dépensier, et connaît depuis 2003 des reports de charges chroniques.

Les économies espérées en matière de frais de justice – écoutes téléphoniques, analyses biologiques ou médicales - sont environ de 60 millions d'euros, encore qu'il convienne de se montrer prudent, car les prescripteurs

principaux ne sont pas les magistrats, mais la police judiciaire et la gendarmerie nationale. Une ligne de « dépenses accidentelles et imprévisibles » d'un montant de 50 millions d'euros environ, gérée par Bercy, est certes prévue, mais, outre que le procédé n'est pas vraiment conforme à l'esprit de la LOLF, son montant risque fort de ne pas suffire, puisqu'en additionnant cette réserve de précaution, les économies escomptées et les crédits inscrits au budget, on reste nettement au-dessous des 500 millions d'euros qui seront dépensés en 2005.

S'agissant de la gestion des effectifs, le déficit le plus préoccupant est celui des greffiers : il est peu utile, en effet, de recruter des magistrats supplémentaires si les greffes ne sont pas suffisamment pourvus. Or, le retard accumulé dans le recrutement de greffiers ne sera jamais rattrapé si l'on ne programme pas les concours à venir en fonction de la pyramide des âges de ce corps. Sur l'ensemble du ministère, le plafond des autorisations d'emploi, soit 71 475 équivalents temps plein travaillés (ETPT) est loin d'être atteint : l'effectif total réel était seulement de 66 435 ETPT en 2004.

La carte des emplois judiciaires est inadaptée, qui plus est, à la répartition réelle du travail entre juridictions. La France judiciaire est en effet « à deux vitesses » : on compte beaucoup de juridictions surchargées sur un axe nord-sud qui va du Nord-Pas-de-Calais à Marseille et Perpignan en passant par l'Ile-de-France et le couloir rhodanien, tandis qu'ailleurs le travail des magistrats et des greffes est, dans l'ensemble, plus facile à programmer et à organiser. Il ne sera pas éternellement possible de laisser cette carte inchangée.

Le montant total des crédits consacrés au suivi socio-judiciaire est quasiment impossible à reconstituer, car la dépense est disséminée dans plusieurs actions, au sein de trois programmes. La mise en œuvre de ce suivi se heurte en outre à une difficulté majeure : la pénurie de médecins coordonnateurs, du fait du faible nombre de praticiens spécialisés en délinquance sexuelle et de la réticence de nombreux psychiatres. La solution passe par l'établissement de listes communes à plusieurs tribunaux et par la rédaction d'un guide méthodologique à l'usage des professionnels concernés.

Un nouveau problème est à signaler, qui ne se posait pas, lorsque la solennité de la justice n'était que peu contestée par les justiciables et leurs proches : il s'agit de la sécurité des juridictions, notamment pénales.

Il faut saluer, enfin, les progrès accomplis par la gestion de la PJJ, souvent dénoncée jusqu'alors comme désordonnée. Les observations de la Cour des comptes et de la Commission des finances semblent avoir porté leurs fruits. La déconcentration est gage de recrutements plus rapides et plus efficaces, car plus adaptés à la réalité contemporaine de la délinquance, le recours à des contractuels – quelque 250 actuellement – permettant à ceux-ci de vérifier eux-mêmes leur motivation et leurs qualités avant de s'engager plus durablement. La complémentarité entre le secteur habilité et le secteur géré directement par le ministère a également été améliorée. Deux points noirs, cependant, existent. La

PJJ est d'ailleurs la première à les dénoncer : la lenteur avec laquelle la direction des Domaines procède à l'évaluation de son patrimoine immobilier et l'administration des Finances à sa vente, et l'absence d'un outil performant de gestion des ressources humaines, dont l'acquisition n'est prévue que pour 2008 !

En conclusion, votre Rapporteur spécial a souhaité que le nombre des indicateurs de performance retenus soit réduit, car tous ne sont pas pertinents, et certains ne pourront d'ailleurs être « renseignés » qu'en 2008 ou 2009. Mieux vaudrait des indicateurs moins nombreux, mais disponibles dès l'an prochain, afin qu'il soit possible de faire des comparaisons.

**M. Jean-Jacques Descamps, Président**, a partagé le sentiment du Rapporteur spécial sur le rattachement du programme « Justice administrative » à la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

**M. Denis Merville** a rejoint votre Rapporteur spécial pour déplorer l'insuffisance du nombre des greffiers, qui lui paraît être le signe que trop de lois sont votées sans que le législateur en ait mesuré l'impact sur l'activité des tribunaux : les nouvelles dispositions relatives au surendettement, par exemple, sont-elles de nature à la réduire ou à l'augmenter ? Quant aux travaux d'intérêt généraux et autres alternatives à l'incarcération, leur organisation n'est-elle pas trop complexe pour les collectivités, notamment les communes, censées en être les bénéficiaires ? Enfin, le déménagement du centre de détention du Havre en périphérie de la ville est entouré d'une certaine imprécision quant au nombre de places du nouvel établissement : il devait être de 400 à l'origine, on parle maintenant de 600, voire de 690. La différence n'est pas mince en ce qui concerne l'insertion du centre dans son environnement, semi-rural. S'agissant d'autre part d'un partenariat public-privé, les élus des collectivités concernées se demandent si l'établissement sera assujéti ou non aux taxes foncières, et qui percevra la DGF.

**M. Philippe Rouault** a demandé quel était l'avancement du programme de centres éducatifs fermés.

**M. Pierre Hériaud** a constaté, s'agissant de la PJJ, l'existence d'une réserve de précaution pour le fonctionnement, dont les crédits ne sont que de 3 millions d'euros quand il en faudrait, de notoriété publique, environ le double, et s'est interrogé sur la consommation des crédits d'investissement.

**Votre Rapporteur spécial** a apporté, en réponse, les précisions suivantes :

– il est vrai que la loi sur le surendettement a été votée sans que l'impact sur l'activité des juridictions en ait été mesuré, et que celles chargées de traiter ces affaires sont proches de la saturation. Toutefois, la question qu'il convient de se poser est de savoir si ces matières relèvent bien de la justice, ou si celle-ci ne devrait pas se borner, dans la plupart des cas, à vérifier périodiquement la bonne exécution des accords et la bonne foi des parties ;

– le recours aux peines alternatives progresse de façon continue, mais leur effet pédagogique suppose un accueil et un suivi rigoureux, qui excède souvent, force est d'en convenir, les possibilités des communes. Aussi d'autres collectivités, comme les départements, pourraient-elles valablement prendre le relais ;

– les variations constatées, en cours de projet, dans la capacité d'accueil d'un établissement traduisent sans doute des hésitations bien naturelles, mais un moment vient où il faut se tenir à la décision annoncée. Quant aux conséquences fiscales du partenariat public-privé, elles seront mieux connues à mesure que cette formule se développera. Pour le moment, deux consultations sont en cours pour la passation d'un contrat de partenariat public-privé, la première concernant quatre établissements pénitentiaires et la seconde portant sur trois autres établissements.

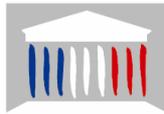
– quinze centres éducatifs fermés sont en état de fonctionner, gérés pour la plupart par des associations. Sur les treize qui seront créés en 2006, un plus grand nombre sera géré par le ministère. Ainsi pourra-t-on comparer les vertus respectives des deux formules et rechercher des complémentarités entre elles. Sans doute l'objectif de 60 centres, figurant dans la LOPJ, ne sera-t-il pas tenu, mais le nombre de jeunes par centre sera plus élevé qu'il n'était prévu à l'origine, de sorte que l'on approchera de la capacité d'accueil globale optimale, soit environ 600 places. Le fait que le nombre de mineurs détenus baisse prouve que ces centres remplissent leur fonction, ce dont le Rapporteur spécial, qui avait exprimé ses réticences à l'encontre de leur création, ne saurait que se réjouir ;

– la réserve de précaution constituée en faveur de la PJJ sera d'autant plus insuffisante qu'elle est également censée couvrir les très probables dépassements dans les domaines de l'aide juridictionnelle et des frais de justice. Des arbitrages seront donc nécessaires en cours d'année, étant entendu que les dépenses du secteur habilité sont en grande partie des dépenses de personnel, et qu'il faudra bien payer ses quelque 30.000 salariés. Cela dit, il n'est pas illégitime d'avoir voulu, pour la première année d'application de la LOLF, calibrer en baisse les dépenses plutôt que de les reconduire à l'identique ;

– la création de l'agence de maîtrise d'ouvrage, qui emploie une soixantaine de personnes, a permis d'accélérer le rythme des investissements immobiliers, même s'il n'est pas garanti que ses 15 millions d'euros seront consommés en totalité dans l'année. Le partenariat public-privé est une réponse possible aux difficultés rencontrées, mais il n'est pas la panacée, même pour les établissements gérés par la PJJ.

**M. Pierre Hériaud** a demandé quelle utilisation serait faite de ces 15 millions d'euros en 2006.

**M. Jean-Jacques Descamps, Président**, a demandé à quel montant était estimé le portefeuille immobilier de la PJJ susceptible d'être vendu.



**Votre Rapporteur spécial** a indiqué que la réponse à ces questions n'était que partielle, mais qu'un audit général des établissements a conclu à la nécessité d'en rénover certains et de céder ceux dont la réhabilitation coûterait trop cher. Si les bâtiments en question n'ont pas forcément une grande valeur, il en va souvent autrement du terrain qui les entoure. Les lenteurs du service des Domaines font que la PJJ se trouve dans cette situation absurde de devoir dépenser en pure perte des sommes importantes pour l'entretien, même sommaire, de bâtiments qu'elle ne peut ni utiliser ni vendre, à seule fin d'éviter qu'ils soient vandalisés ou illégalement habités.

Puis votre commission des Finances a *adopté*, sur la proposition de votre **Rapporteur spécial**, les crédits de la mission *Justice*, et vous demande de les *adopter*.

-----

N° 2568 - Rapport de M. Pierre Albertini fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540) - Annexe n° 18 – justice